

Pace Diritto Umano

Idee, progetti, raccomandazioni per realizzare l'unico futuro possibile

a cura di
Marco Mascia, Paolo De Stefani, Pietro de Perini, Sofia Vanzan

PADOVA UP

PADOVA UNIVERSITY PRESS

Il presente volume è il frutto della ricerca "La pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli", realizzata dal Centro di Ateneo per i Diritti umani "Antonio Papisca" e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova in occasione del 25° anniversario di Etica Sgr. In 25 anni di attività, Etica Sgr ha mantenuto una coerenza distintiva: i suoi fondi non hanno mai investito nel settore degli armamenti, in linea con l'impegno a favore della pace e del disarmo. Per Etica Sgr questo volume rappresenta un ulteriore passo verso un'economia al servizio delle persone, della dignità umana e della convivenza pacifica tra i popoli.

Con il sostegno di Fondazione Finanza Etica e grazie al contributo di Etica Sgr.

Con il patrocinio di RuniPace.

Si ringrazia la dr.ssa Anna Cicala per la collaborazione nel lavoro di redazione.

Prima edizione 2025, Padova University Press
Titolo originale *Pace Diritto Umano. Idee, progetti e raccomandazioni per realizzare l'unico futuro possibile*

© 2025 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Redazione: Padova University Press
Progetto grafico: Padova University Press
Immagine di copertina: Composizione IX, Wassily Kandinsky, 1936

ISBN 978-88-6938-491-2

This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License
(CC BY-NC-ND) (https://creativecommons.org/licenses/)

Pace Diritto Umano

Idee, progetti e raccomandazioni per realizzare l'unico futuro possibile

a cura di
Marco Mascia, Paolo De Stefani, Pietro de Perini, Sofia Vanzan

PADOVA UP

Indice

Prefazione **9**
Daniela Mapelli

Premessa **13**
Luca Mattiazzi

Introduzione **15**
Marco Mascia, Paolo De Stefani, Pietro de Perini, Sofia Vanzan

La pace come diritto umano fondamentale **23**
Antonio Papisca

Il diritto alla pace **33**
Héctor Gros Espiell

La pace come diritto umano: vox populi, ma non ancora dell'UNESCO **55**
Antonio Papisca

Il diritto dei diritti umani, un diritto per la vita e per la pace **69**
Paolo De Stefani

La Corte internazionale di giustizia e la pace **83**
Mirko Sossai

Il sistema multilaterale per la promozione della pace dal 1945 ad oggi. Una prospettiva storica **95**
Benedetto Zaccaria

L'adozione della Dichiarazione sul diritto alla pace delle Nazioni Unite: un traguardo per i diritti umani **105**
Christian Guillermet Fernández e David Fernandez Puyana

La campagna del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli **125**
Marco Mascia, Sofia Vanzan, Flavio Lotti, Tancredi Marini

Il diritto alla pace negli statuti di Regioni e Comuni **145**
Sofia Vanzan e Marco Mascia

PerugiAssisi. In cammino per il diritto alla pace **161**
Flavio Lotti

Ministero della Pace una scelta di futuro **169**
Laila Simoncelli

Le Guerre: la più grande violazione di diritti umani produttrici di disabilità **179**
Giampiero Griffo

Non c'è «tempo di pace» per le donne. Sul contrasto alla violenza basata sul genere **191**
Paola Degani

Politiche di pace: il contributo di società civile, donne e giovani **205**
Luisa Del Turco

L'accountability nel peacekeeping per la realizzazione del diritto alla pace **219**
Pietro de Perini

Il Consiglio d'Europa per il diritto alla pace **233**
Stefano Valenti

Economia della pace: prospettive, articolazioni e politiche **245**
Raul Caruso

La spesa militare e gli effetti sull'economia **261**
Futura D'Aprile, Mario Pianta

Il Trattato di proibizione delle armi nucleari: un passo verso il diritto alla pace **273**
Francesco Vignarca

La finanza etica per il diritto alla pace chiede chiarezza sui prodotti ESG **285**
Alberto Lanzavecchia

La finanza etica: una palestra di dilemmi etici per la pace **299**
Ugo Biggeri, Simone Siliani

Pace e sostenibilità: dall'empatia selettiva all'identificazione con l'umanità **315**
Roberto De Vogli e Marta Lusiardi

Per il diritto a parole di pace **327**
Roberto Reale

Pace, guerra, diritto alla pace:
la necessità di un profondo e pluralista cammino culturale **341**
Laura Nota, Sara Santilli, Denise Zucchini, Maria Cristina Ginevra e Salvatore Soresi

Evoluzione delle politiche delle Nazioni Unite per l'educazione alla pace
con particolare riferimento ai diritti umani **363**
Felisa Tibbitts

In che modo l'educazione ai diritti umani può mobilitarci per la pace? **377**
Orla Ní Cheallacháin

La Rete nazionale delle scuole di pace:
per una educazione trasformativa **391**
Aluisi Tosolini

Per una didattica e una ricerca trasformativa:
il ruolo della Rete delle Università Italiane per la Pace **407**
Marco Mascia, Enza Pellecchia, Alessandro Saggioro

Raccomandazioni **423**

Trattato sul diritto alla pace: una proposta **435**

Appendice **445**

Documenti della Campagna degli Enti locali italiani per il riconoscimento
della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli **477**

Prefazione

Daniela Mapelli
Rettrice dell'Università di Padova

Viviamo in un'epoca in cui la pace, valore che pensavamo consolidato, appare ogni giorno più fragile. Secondo le fonti internazionali più recenti, sono oltre cinquanta i conflitti armati attivi nel mondo: un numero mai raggiunto dal secondo dopoguerra, che testimonia la gravità della situazione che stiamo vivendo. Non si tratta più di eventi isolati, ma di guerre diffuse, sovrapposte, prolungate nel tempo. Guerre civili, internazionali, religiose, economiche ed ambientali che ci ricordano quanto sia attuale la definizione di Papa Francesco di una «terza guerra mondiale a pezzi».

Mai come ora il grido della pace si fa urgente. Lo vediamo nelle tragedie che segnano la nostra epoca. In Ucraina, dove è in corso una vile e terribile aggressione russa, il conflitto non solo devasta un intero popolo ma mina le basi della convivenza internazionale. Lo abbiamo percepito drammaticamente quando droni russi hanno sconfinato in territorio polacco e romeno, rendendo tangibile il rischio di un'escalation incontrollabile: mai come ora siamo vicini a una terza guerra mondiale. E lo vediamo a Gaza, dove si consuma un orrendo sterminio della popolazione civile e inerme, con ripetute e laceranti violazioni del diritto umanitario e dei fondamentali diritti della persona. Sono immagini che interpellano profondamente le nostre coscienze e ci obbligano a non tacere. Questi scenari non sono separati dalla violenza che, in forme diverse, attraversa le nostre società: violenze di genere, persecuzioni etniche e religiose, odio politico. Tutti fenomeni che, insieme ai crimini di guerra e contro l'umanità che si compiono in tante aree del pianeta, ci ricordano quanto la pace non sia mai data una volta per tutte, ma debba essere costantemente costruita e difesa.

In questo contesto, risuonano con forza le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella: «Mai come adesso la pace grida la sua urgenza». Il Presidente ci ha ricordato che la pace non è pacifismo inerte, ma «la pace del rispetto dei diritti umani, la pace del diritto di ogni popolo alla libertà e alla dignità».

Di fronte a questa realtà, qual è il compito dell'Università? La nostra Università, nel suo Statuto, all'articolo 1, afferma l'impegno a promuovere «in conformità ai principi della Costituzione e alla propria tradizione che data dal 1222 ed è riassunta nel motto Universa Universis Patavina Libertas, l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale».

Questi principi non restano parole astratte: trovano attuazione nella didattica, nella ricerca e nella terza missione. Trovano attuazione grazie ai corsi di studio: dalla Laurea in Scienze politiche, relazioni internazionali e diritti umani, alla Laurea magistrale in Human Rights and Multilevel Governance, fino all'European Master's Programme in Human Rights and Democratisation. A questi si affiancano i corsi trasversali aperti a tutta la comunità studentesca, come Pace e trasformazione nonviolenta dei conflitti, Generi, sapere e giustizia sociale, Ambasciatori di sostenibilità.

Principi che si concretizzano anche nella ricerca, con il Dottorato in Human Rights, Society and Multilevel Governance, che rappresenta un laboratorio avanzato di riflessione su diritti, pace e democrazia, o attraverso la terza missione, con progetti di sensibilizzazione, formazione civica, promozione della cittadinanza attiva e della solidarietà internazionale.

Un ruolo centrale è svolto dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", nato nel 1982: il primo nel suo genere nel panorama universitario italiano ed europeo. Centro di eccellenza, ha formato generazioni di studenti, ricercatori e operatori impegnati nella cooperazione internazionale, nella diplomazia, nella tutela dei diritti fondamentali e nella costruzione della pace. La sua attività, riconosciuta a livello internazionale, si inserisce nel solco di una tradizione che fa dell'Università di Padova un punto di riferimento autorevole per la riflessione e l'azione in favore dei diritti umani e della pace. Allo stesso tempo l'ateneo patavino fa parte di RUniPace, la Rete delle università italiane per la pace voluta dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. La rete si ispira a principi chiari e condivisi: il rifiuto della guerra, il dialogo e la cooperazione internazionale, la difesa dei diritti umani e della dignità di ogni persona, il contrasto a povertà e diseguaglianze, la promozione della giustizia sociale, culturale e ambientale. E proprio su iniziativa di RUniPace, è stato istituito il dottorato di ricerca di interesse na-

zionale in Peace Studies, concreta risposta delle università italiane di fronte al dilagare delle guerre, ai rigurgiti di nazionalismo, alla crisi dello stato di diritto e dei principi democratici, all'aumento delle diseguaglianze e della violenza di genere.

C'è un tema sempre più nel cuore della missione universitaria oggi: la responsabilità. La conoscenza, infatti, non è quasi mai neutrale, ma comporta sempre una responsabilità verso la società. In un tempo attraversato da crisi molteplici – guerre, emergenze ambientali, disuguaglianze sociali – la ricerca deve assumersi il compito di orientare i processi di cambiamento, indicando strade di giustizia, sostenibilità e inclusione.

Promuovere la pace, allora, significa anche promuovere una scienza responsabile, capace di interrogarsi sugli effetti delle proprie ricerche, di denunciare le derive distruttive, di proporre alternative etiche e sostenibili. È un impegno che chiama tutte le discipline, non solo le scienze politiche o giuridiche, ma anche le scienze naturali, l'economia, la medicina, l'ingegneria e la psicologia. L'Università deve essere un luogo in cui si coltiva la consapevolezza che la libertà di ricerca è inseparabile dal dovere di orientarla al bene comune.

Questa visione ha trovato espressione concreta anche nelle prese di posizione del nostro Ateneo. Nel luglio 2025, il Senato Accademico ha approvato una mozione che ha denunciato «l'orrendo massacro della popolazione civile e inerme» a Gaza, richiamando le costanti violazioni del diritto umanitario e dei fondamentali diritti della persona. Non sono semplici dichiarazioni: sono atti che testimoniano la volontà dell'Università di assumersi la responsabilità di fronte alla storia. Perché la neutralità, di fronte ai crimini contro l'umanità, non è un'opzione.

A questo impegno si affianca la partecipazione attiva della nostra comunità alla Marcia PerugiAssisi della pace e della fraternità. La presenza di studentesse, studenti, docenti e personale dell'Ateneo è segno concreto di un'università che non si limita a riflettere, ma che cammina insieme alla società civile, condividendone aspirazioni e fatiche.

La pace non è soltanto assenza di conflitto armato. È costruzione quotidiana di giustizia sociale, equità, tutela dell'ambiente, promozione della dignità di ogni persona. È un'opera che richiede istituzioni credibili, società civile attiva, cittadine e cittadini consapevoli. La formazione universitaria, in questo senso, si declina nell'insegnamento e nell'invito alla responsabilità, al pensiero critico e alla solidarietà.

Ed è proprio questa la missione che l'Università di Padova intende perseguire: formare donne e uomini capaci non solo di leggere il mondo, ma di

cambiarlo. Capaci di opporsi alla violenza e alla sopraffazione con il coraggio della conoscenza, della solidarietà e della costruzione di alternative.

Il volume che avete tra le mani rappresenta un tassello in questo percorso. Racchiude contributi che da prospettive diverse – giuridiche, storiche, economiche ed educative – convergono verso un'unica convinzione: la pace non può più essere considerata un'utopia, ma deve diventare un diritto umano fondamentale, da riconoscere e da rendere esigibile.

Come ho ricordato in un recente intervento, «la pace va difesa non solo con le armi, ma soprattutto con le idee, la conoscenza, il dialogo e la comprensione reciproca». Questo è il compito dell'Università: essere luogo di pensiero libero, di confronto critico e di elaborazione di soluzioni creative e responsabili.

Con questo spirito desidero ringraziare tutte le persone che hanno contribuito alla realizzazione di questo volume e augurare che la sua lettura possa nutrire la consapevolezza che la pace non è un bene fragile da proteggere solo in tempi di crisi, ma una responsabilità permanente che ci interpella ogni giorno. Come ci invita la nostra Costituzione e come richiesto dalla realtà attuale: «mai come oggi la pace grida la sua urgenza».

Daniela Mapelli
Rettrice dell'Università di Padova

Premessa

Luca Mattiazzi
Direttore Generale di Etica Sgr

Siamo immersi in un tempo segnato da gravi minacce alla pace: conflitti armati, tensioni geopolitiche, proliferazione nucleare, aumento vertiginoso della spesa militare. Ogni giorno, i mezzi di informazione documentano nuove escalation che mettono a rischio vite umane e la stabilità globale. In questo contesto, appare sempre più evidente come la pace non possa più essere considerata solo un nobile ideale o un obiettivo politico: è urgente affermarla come diritto umano fondamentale, da riconoscere, tutelare e promuovere con determinazione.

Con questa convinzione, Etica Sgr, in occasione dei suoi primi 25 anni di attività, ha promosso il progetto di ricerca "La pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli", realizzato in collaborazione con il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università degli Studi di Padova e finanziato grazie alla devoluzione di una parte degli utili della società alla Fondazione Finanza Etica. Il progetto ha coinvolto esperti del mondo accademico e della società civile, impegnati a indagare le radici giuridiche, politiche, culturali ed economiche del diritto alla pace, e a costruire un'architettura concettuale e normativa che ne renda possibile il pieno riconoscimento a livello internazionale.

Il volume che presentiamo raccoglie il frutto di questo lavoro collettivo e multidisciplinare. Gli autori – giuristi, economisti, sociologi, educatori, amministratori locali – approfondiscono il tema del diritto alla pace da prospettive diverse, convergendo verso un'idea condivisa: la pace, per essere reale e duratura, deve diventare diritto esigibile da ogni persona e da ogni popolo.

Il progetto ha operato lungo due direttrici principali. Da un lato, ha analizzato il cammino fatto per il riconoscimento del diritto alla pace in sede

ONU, mettendo in evidenza il contributo decisivo di istituzioni internazionali, enti locali, reti educative e movimenti della società civile. Dall'altro, per il futuro, ha elaborato proposte e raccomandazioni concrete rivolte a governi, istituzioni sovranazionali, amministrazioni locali e mondo dell'educazione, con l'obiettivo di rafforzare e rilanciare l'impegno per una pace fondata sulla giustizia e sui diritti.

Questo volume rappresenta dunque un passo avanti verso una nuova visione della pace: non più relegata all'ambito del desiderabile, ma assunta come dovere giuridico e responsabilità collettiva. Una pace che non si esaurisce nella mera assenza di conflitti armati, ma si realizza attraverso politiche attive di disarmo, giustizia sociale, inclusione, tutela ambientale. Una pace che richiede coerenza da parte delle istituzioni, delle imprese e dei cittadini.

In questa prospettiva si inserisce anche il ruolo della finanza etica, che considera l'economia uno strumento al servizio delle persone e del bene comune, perché crediamo che anche le scelte finanziarie debbano contribuire alla costruzione di un futuro di pace.

Questo volume è un invito all'azione. Affermare la pace come diritto umano è una necessità urgente e una sfida che interpella tutti: istituzioni, comunità, cittadini. È una responsabilità che dobbiamo assumerci ora.

Riconoscere la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli significa sottrarla alla logica della forza e collocarla nella sfera dei diritti e delle libertà, fondati sulla dignità della persona e sul diritto alla vita. In questo modo, la pace torna ad essere responsabilità dei titolari originari dei diritti fondamentali: le persone. Un simile riconoscimento comporterebbe per gli Stati l'impegno a superare l'antico ius ad bellum – il diritto di fare la guerra – e ad assumere un dovere positivo verso la costruzione della pace. La sua eventuale violazione potrebbe così configurarsi come un crimine rilevante sul piano del diritto internazionale.

Introduzione

Marco Mascia, Paolo De Stefani, Pietro de Perini, Sofia Vanzan
Università di Padova

1. Ottant'anni fa furono poste le basi per la costruzione di un ordine internazionale in grado di garantire pace positiva, sicurezza umana, giustizia e rispetto dei diritti umani. Le radici sono rappresentate dalla Carta delle Nazioni Unite, dallo Statuto della Corte internazionale di giustizia e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani.

L'incipit del Preambolo della Carta è emblematico: «Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra» e «a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana».

L'art. 1 della Carta stabilisce che saranno prese «efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai princìpi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie internazionali che potrebbero portare ad una violazione della *pace*» e saranno prese «altre misure atte a rafforzare la *pace* universale» (corsivo aggiunto). Solo in questo primo articolo la parola pace ricorre ben cinque volte. Nell'intero testo ricorre 42 volte.

Nel successivo articolo 2 la Carta stabilisce gli obblighi degli Stati membri: «risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici» e «astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza».

L'art. 4 è perentorio: «Possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati *amanti della pace*» (corsivo aggiunto).

Insomma, con la Carta delle Nazioni Unite vengono poste le premesse affinché gli Stati possano garantire a tutte le persone e a tutti i popoli il diritto alla pace. La Costituzione dell'UNESCO, che sarà adottata a Londra poche settimane dopo, il 16 novembre 1945, rafforza questo impegno laddove affer-

ma che «poiché le guerre nascono nello spirito degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace» e che «una pace basata esclusivamente su accordi economici e politici tra i Governi non raccoglierebbe il consenso unanime, duraturo e sincero dei popoli e che, per conseguenza, detta pace deve essere fondata sulla solidarietà intellettuale e morale dell'umanità».

A dare il quadro definitivo dei principi informatori dell'ordine internazionale liberale stabiliti a San Francisco è la Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. «Madre prolifica» del (nuovo) Diritto internazionale dei diritti umani, prima parte di una Costituzione mondiale. L'incipit del Preambolo della Dichiarazione universale indica non nella sovranità degli Stati ma nel «riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo» ovvero dell'ordine internazionale.

L'art. 1 della Dichiarazione elucida questo principio affermando che «tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» (corsivo aggiunto). Con questo articolo il legislatore internazionale ha voluto affermare tre principi fondamentali. Primo, che i diritti umani sono innati, il legislatore li riconosce, non li attribuisce. Con una sintesi molto efficace Amartya Sen (2009) ha scritto che i diritti umani sono «*parents of law*» i genitori del diritto, non «*son of law*» un figlio del diritto. Essendo innati, i diritti umani sono *inviolabili* e *inalienabili*. Ineriscono alla dignità della persona. Secondo, che i principi di libertà, eguaglianza, dignità e diritti costituiscono la bussola dell'umanità. Terzo, che lo spirito che deve governare le relazioni tra individui e tra stati è lo spirito di fratellanza.

L'art. 1 va letto insieme con l'art. 28 della Dichiarazione universale che recita: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati». Questo articolo, ha affermato Antonio Papisca, «è il diritto umano alla pace: pace interna e pace internazionale, pace nella giustizia (*opus iustitiae pax*). La giustizia è quella dei diritti umani, cioè è anche giustizia sociale ed economica. La pace proclamata dall'articolo 28 è pace positiva, intesa come la costruzione di un sistema di istituzioni, di relazioni e di politiche di cooperazione all'insegna di: "se vuoi la pace, prepara la pace"».

Il diritto internazionale dei diritti umani che la Dichiarazione universale ha generato «è il Diritto per la pace e della pace perché è il Diritto per la vita di tutti i membri della famiglia umana».

Questa bussola etico-giuridica dell'umanità è stata recepita negli Statuti delle principali organizzazioni internazionali che seguiranno la nascita

dell'ONU. Tra il 1945 e il 1950 prende infatti forma una vera e propria "architettura multilaterale" a livello sia universale sia regionale-continentale. Al centro dell'ordine mondiale viene posta l'ONU con il suo sistema di Agenzie specializzate (UNESCO, OMS, OIL, FAO, ecc.). Un primo embrione di governo mondiale.

Nascono le organizzazioni regionali-continentali di natura politica: la Lega degli Stati Arabi nel 1945, l'Organizzazione degli Stati Americani nel 1948, il Consiglio d'Europa nel 1949. Nel 1951 prende avvio il processo di integrazione economica europea. Negli anni '60 vengono create l'Organizzazione dell'Unità Africana (1963, dal 2002 Unione Africana) e l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (1967). Nel 1975 con l'Atto finale di Helsinki prende avvio il sistema della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa che darà un contributo fondamentale allo sviluppo del dialogo Est-Ovest e che, dopo la caduta del Muro di Berlino, da "Conferenza diplomatica" verrà trasformata in "Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa".

Insomma prende forma e si sviluppa la "via giuridica e istituzionale alla pace" teorizzata da Antonio Papisca.

È del tutto evidente come questa architettura multilaterale rechi in sé i caratteri del mutamento strutturale per l'intero sistema (statocentrico) delle relazioni internazionali. Le ragioni sono almeno tre. Innanzitutto perché investe tutta la vita di relazione internazionale, sia intergovernativa sia nongovernativa, sia politica, economica e culturale. In secondo luogo, perché introduce un principio estraneo alla tradizionale logica del sistema della politica internazionale, quello di "autorità sopranazionale". Infine perché si avvale di un paradigma di eticità che pone in discussione alla radice il paradigma statocentrico formalizzato dalla Pace di Westfalia. L'organizzazione internazionale si "giustifica" infatti col riferimento al valore della cooperazione, la quale a sua volta postula i principi di solidarietà, giustizia (economica, sociale), eguaglianza, rispetto dei diritti umani. Come sottolineato sopra, il riferimento a questi valori è esplicito e formale negli statuti delle principali istituzioni di cooperazione internazionale.

Certo, questa può apparire una ricostruzione idealizzata e selettiva di quadri storici e "ordini mondiali" che, a uno sguardo attento, non mancano di ambiguità, lati oscuri, contraddizioni profonde. Non è difficile, al giorno d'oggi, smontare questa epopea della civiltà giuridica occidentale mettendo in evidenza l'abisso che, anche all'epoca, esisteva tra gli alti ideali di cooperazione e di pace e la realtà di oppressione, colonialismo, violenza e guerra, fredda o incandescente, che ha accompagnato il secondo dopoguerra e di cui tutt'ora si avvertono le dolorose conseguenze. Così come non possiamo evitare di notare gli enormi vuoti che presentava il disegno di ordine internazionale

uscito dal secondo conflitto mondiale: il silenzio sulle ingiustizie storiche operate dal mondo "sviluppato" nei riguardi del mondo "sottosviluppato" – quel "terzo mondo" che non ha mai conosciuto la sua presa della Bastiglia; la cancellazione dei diritti della natura e l'appiattimento delle diversità di genere, sociali, culturali e individuali su un parossismo sviluppista e consumista che oggi mostra tutta la propria vacuità.

Ma una lettura ancora più attenta ci obbliga sia a evitare ogni atteggiamento apologetico o nostalgico verso un modello di ordine globale apparentemente rigettato dai nostri contemporanei, sia a usare la razionalità necessaria per scongiurare le derive nichilistiche e complottistiche oggi tanto diffuse in Occidente e non solo. Si tratta quindi di discernere ciò che era e resta vitale della stagione novecentesca del dopoguerra, depurando i suoi valori e le sue istituzioni di componenti ideologiche e epistemologiche ormai indifendibili, e di adattarle ai tempi attuali. La sfida politica, sociale, culturale e intellettuale che abbiamo di fronte è quella di far pulsare ancora i valori che ottant'anni fa rappresentavano il meglio che il consenso socio-politico dell'epoca poteva esprimere, mettendoli a confronto con i tempi nuovi e innestandoli nei valori e nel frastagliato panorama di oggi.

I valori della pace e dei diritti umani hanno attraversato il crogiuolo del XX secolo e si presentano oggi, arricchiti di nuovi apporti e depurati di vecchie incrostazioni, come il distillato che le sei-sette generazioni nate nel XX secolo consegnano ai contemporanei e alle generazioni future.

2. Il presente volume esce in un periodo storico nel quale l'architettura multilaterale e il diritto internazionale che abbiamo sommariamente descritto sono sotto attacco in particolare da parte di paesi cosiddetti "occidentali", Stati Uniti in testa. Un attacco che viene portato al cuore del sistema multilaterale.

Molti sono gli esempi dello scempio in atto del diritto internazionale, che si sono susseguiti nel tempo e non soltanto recentemente. Prendendo come punto d'inizio la caduta del Muro di Berlino, quando un nuovo ordine centrato sull'organizzazione internazionale sembrava possibile, ricordiamo i casi più noti. L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein (1990). L'operazione *Desert Storm* (1991) avviata da una coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq per liberare il Kuwait. L'operazione *Restore Home* degli Usa in Somalia (1992). Le guerre nella ex Jugoslavia e il genocidio di Srebrenica (1995). Il genocidio in Ruanda (1994). La guerra in Cecenia. L'intervento Nato contro la Serbia (1999) per costringere il presidente Milosevic a lasciare il Kosovo. E ancora, all'inizio del nuovo millennio, l'aggressione militare anglo-americana *Enduring Freedom* dell'Afghanistan (2001) in risposta agli attentati alle Torri Gemelle, poi proseguita dalla NATO. La guerra

preventiva degli Usa contro l'Iraq (2003) nell'ambito della *Guerra contro il terrore* con l'obiettivo di abbattere il regime di Saddam Hussein accusato di avere armi di distruzione di massa, accusa rivelatasi falsa. L'intervento NATO in Libia (2011) con l'obiettivo di abbattere il regime di Gheddafi. La guerra in Siria (2011), che ha coinvolto gli Usa, la Turchia, la Russia, alcuni paesi arabi e numerosi paesi occidentali, tra cui Regno Unito, Francia e Italia. Per arrivare ai giorni nostri con l'aggressione della Russia all'Ucraina e il genocidio che lo Stato di Israele sta compiendo a Gaza.

Oggi la legge della forza prevale sulla forza della legge, la sicurezza e gli interessi nazionali prevalgono sulla sicurezza e gli interessi delle persone e dei popoli.

L'impunità, che è l'ostacolo più grande alla giustizia e alla riparazione per le vittime e i sopravvissuti alle violazioni dei diritti umani e ai crimini di guerra e contro l'umanità, sta minando la fiducia nelle istituzioni politiche e nei principi di democrazia e stato di diritto a livello nazionale e internazionale.

L'ONU è stata messa ai margini, depotenziata, umiliata insieme a tutto il sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Ha dovuto fare i conti, più che con i principi e le disposizioni del suo Statuto, con i condizionamenti derivanti dalla volontà politica dei membri permanenti con potere di veto del Consiglio di sicurezza. La causa principale delle insufficienze e dei ritardi dell'ONU risiede non nella Carta, ma nella volontà di quanti sono giuridicamente obbligati a darle attuazione, cioè nei governanti degli Stati membri dell'ONU.

Paesi dove i principi democratici e dello stato di diritto sembravano ben radicati sono entrati in una fase di "recessione democratica" che si accompagna a sempre più dirette sfide alla legittimità delle Organizzazioni internazionali nella governance globale (Baccini & Urpelainen, 2014; Debre, 2022).

La recente adozione di misure sanzionatorie da parte di Russia, Stati Uniti e Israele contro la Corte penale internazionale, il suo procuratore, i giudici e il suo personale, e contro coloro che cooperano con essa in conformità con lo Statuto di Roma (1998), in particolare contro Francesca Albanese, Relatrice speciale delle NU sulla situazione dei diritti umani nei Territori Palestinesi Occupati dal 1967, rappresenta l'ultimo gravissimo attentato allo stato di diritto internazionale e all'architettura multilaterale. Siamo di fronte ad un vero e proprio atto eversivo pari ad un colpo di stato. Un colpo di stato internazionale contro la giustizia, la legalità democratica e il diritto internazionale. E dunque contro la pace. Quella pace positiva che ha le sue radici appunto nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

3. Con questo volume intendiamo offrire al lettore una riflessione di natura interdisciplinare, tutta orientata all'azione, sui diversi saperi che stanno dando il loro contributo di idee e di proposta alla lotta per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Il volume si apre con tre saggi sul processo di riconoscimento internazionale del diritto alla pace come diritto umano fondamentale pubblicati da Antonio Papisca e da Héctor Gros Espiell nella Rivista del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova nel 1987, nel 1988 e nel 2005. Tre riflessioni che si interrogano se il diritto alla pace nel diritto internazionale esiste in quanto "diritto" individuale e collettivo o come "principio" etico-giuridico, sull'interconnessione tra diritto alla pace e diritto alla vita, sul processo di costruzione del diritto alla pace in seno alle Nazioni Unite, sul diritto alla pace come il diritto delle persone e dei popoli a costruire un nuovo ordine internazionale democratico.

Paolo De Stefani nel suo saggio si propone di rispondere alle domande: Qual è il significato, il valore aggiunto, di elaborare un diritto umano alla pace? Perché la sua definizione normativa trova significative resistenze? Punto di partenza della sua riflessione è, da un lato, il riconoscimento delle difficoltà concettuali che emergono quando si cerca di elaborare una nozione di diritto alla pace nel quadro del diritto internazionale e, dall'altro, il progressivo irrompere dei diritti umani come istanza unificatrice del quadro normativo internazionale sul diritto alla pace.

Il tema della giustizia internazionale come metodo di soluzione pacifica delle controversie di fronte alla sfida posta dalle guerre odierne con una approfondimento sul contributo della Corte internazionale di giustizia al diritto internazionale della pace è oggetto d'analisi di Mirko Sossai.

Benedetto Zaccaria presenta, in una prospettiva storica, l'evoluzione del sistema multilaterale per la promozione della pace dal 1945 ad oggi concentrandosi su caratteri e limiti dell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in tale ambito.

Con Christian Guillermet Fernández – Presidente-Relatore del "Gruppo di lavoro intergovernativo aperto sul diritto alla pace" (2012-2016) creato dal Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite – e David Fernandez Puyana, suo assistente legale, si ripercorre il processo di stesura della Dichiarazione sul diritto alla pace adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2016. Gli autori si soffermano in particolare sull'approccio "diritti umani" al diritto alla pace che ha caratterizzato l'elaborazione del testo di Dichiarazione all'interno del Gruppo di lavoro intergovernativo.

Contestualmente al cantiere aperto alle Nazioni Unite, in Italia è stata avviata una Campagna degli Enti locali per il riconoscimento della pace come

diritto fondamentale della persona e dei popoli a sostegno dell'iniziativa del Consiglio Diritti Umani. Marco Mascia, Sofia Vanzan, Flavio Lotti e Tancredi Marini ne hanno ricostruito i momenti più significativi attraverso il ruolo del Centro Diritti Umani e della Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova e del Coordinamento nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, le delibere dei Consigli comunali e regionali, gli incontri alle Nazioni Unite e al Senato della Repubblica, il dialogo con il Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro e il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, gli appelli, la Marcia PerugiAssisi e diverse altre iniziative. Nel saggio successivo Mascia e Vanzan prendono in esame un'altra specifica iniziativa degli Enti locali italiani, quella della cosiddetta "norma pace diritti umani" inserita in leggi regionali e in migliaia di Statuti di comuni e province, che prevede il riconoscimento del diritto alla pace come diritto umano fondamentale anticipando il legislatore internazionale.

Successivamente il saggio di Flavio Lotti ripercorre l'importanza della Marcia PerugiAssisi per i movimenti pacifisti in Italia, mentre il contributo di Leila Simoncelli esamina la proposta dell'istituzione del Ministero della Pace in Italia per portare una visione concreta di pace all'interno delle istituzioni.

A questa prima parte del volume fanno seguito dei saggi che fanno emergere il nesso esistente tra pace e disabilità (Giampiero Griffo), pace e donne (Paola Degani, Luisa Del Turco), pace e peacekeeping (Pietro de Perini), pace e Consiglio d'Europa (Stefano Valenti), pace ed economia (Raul Caruso), pace e spese militari (Futura D'Aprile e Mario Pianta), pace e proibizione delle armi nucleari (Francesco Vignarca), pace e finanza etica (Alberto Lanzavecchia, Ugo Biggeri e Simone Siliani), pace e sostenibilità (Roberto De Vogli e Marta Lusiardi), pace e informazione (Roberto Reale), pace e cultura della pace (Laura Nota, Sara Santilli, Denise Zucchini, Maria Cristina Ginevra e Salvatore Soresi), pace ed educazione (Felisa Tibbitts, Orla Ní Cheallacháin), pace e reti di scuole e università (Aluisi Tosolini, Marco Mascia, Enza Pellecchia e Alessandro Saggioro).

Il volume presenta poi un capitolo dedicato alle raccomandazioni indirizzate ad un ampio spettro di attori sociali, politici ed istituzionali, coinvolgendo istituzioni educative, enti locali, organizzazioni della società civile, il Governo e il Parlamento italiano, l'Unione Europea. Esse sono state elaborate e discusse in una serie di incontri dagli autori che hanno partecipato a questo progetto editoriale. Rappresentano un invito all'azione collettiva e coordinata, riconoscendo che la promozione del diritto alla pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli richiede un impegno permanente, a lungo termine e multidimensionale da parte di tutti i settori della società.

Infine, pubblichiamo una proposta di "Trattato sul diritto alla pace", in cui si è tentato di esplicitare alcune delle idee-chiave che attraversano le riflessioni che hanno accompagnato la preparazione di questo volume. È noto che l'articolazione del diritto alla pace ha avuto esiti vari e difformi – alcuni dei contributi raccolti in questo volume ne danno un resoconto dettagliato. In alcuni casi, con trattati o dichiarazioni sul diritto alla pace ci si è limitati a affermazioni minime e quasi tautologiche; in altri, il tema pace e diritti si è esteso a dismisura investendo qualsiasi ambito della società. In questo progetto di Trattato si sono sviluppati in particolare due dimensioni della complessa e dinamica relazione pace-diritti. Da un lato, la necessità di dare una forma giuridica e istituzionale solida e solenne all'impegno per la pace e contro l'impunità degli stati che infrangono il divieto di fare la guerra; dall'altro, la promozione e protezione degli attori che si battono per il diritto umano di vivere in pace. Nella prima chiave si possono leggere le disposizioni che riprendono e inquadrano come doveri non solo verso gli altri stati, ma verso l'intera umanità, gli impegni della Carta delle Nazioni Unite. Non ricorrere a mezzi bellici per dirimere le controversie internazionali, ma sottoporsi alla giurisdizione della Corte internazionale di giustizia (solo il Regno Unito, tra i Cinque Grandi, lo ha fatto); attuare il sistema di sicurezza collettiva istituito dalle Nazioni Unite (e fare sistematicamente rapporto su come si opera diplomaticamente a questo fine); aderire a tutte le convenzioni sul disarmo; controllare rigorosamente i flussi e i capitali investiti per gli armamenti: gli stati che si mettono su questa strada sono concretamente e coerentemente "amanti della pace". Sull'altro fronte, il Trattato chiede agli stati parte di sostenere chi, in ambito sociale, culturale, politico e dell'azione sul terreno, esercitando le proprie libertà, si fa artigiano di pace. Proteggere gli obiettori di coscienza, in particolare chi obietta alle guerre illegali e al terrorismo, è strettamente consequenziale a tale approccio. Il Trattato, sul modello delle Convenzioni sui diritti umani, istituisce un Comitato per monitorare l'azione degli stati e stimolarli a perseguire e sostenere vie concrete e innovative per promuovere il diritto alla pace a tutti i livelli.

È tempo che gli stati rendano esplicito il triplice nesso tra tutela della vita (umana e della biosfera), l'insieme dei diritti umani, e la pace, e che si vincolino a comportamenti coerenti con questo progetto. Il Trattato è una sfida agli stati, in un momento in cui la comunità internazionale vive una "policrisi" drammatica: delle libertà individuali (e della democrazia), ambientale e climatica, e della convivenza tra i popoli.

Nell'Appendice si possono trovare i principali documenti delle Nazioni Unite sulla cultura e il diritto alla pace e della Campagna degli Enti locali italiani per riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

La pace come diritto umano fondamentale

Antonio Papisca †
Università di Padova

Antonio Papisca, è stato professore emerito di Relazioni internazionali e Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace nell'Università di Padova dove ha fondato nel 1982 il Centro Diritti Umani.

Il presente saggio è stato pubblicato nel 1987 nel primo numero della Rivista del Centro Diritti Umani "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli".

Diritto o principio etico-politico?

All'interno della cultura di pace positiva, quale va crescendo tra i movimenti e le associazioni impegnate nella promozione umana, si parla sempre più frequentemente di un "diritto umano" alla pace.

Per il movimento pacifista, sollecitato oggi a passare dal livello delle tattiche a quello della strategia, considerare la pace come un diritto che inerisce alla persona umana e ai popoli sottende una chiara scelta di valori universali, conseguente al distacco, più o meno graduale, da schemi vetero-ideologici. In seno al movimento per i diritti umani, almeno per la parte più garantista di esso, pare invece resistere il convincimento che il pacifismo sia un fatto di ideologia e di "schieramenti" politici e che la tutela dei diritti umani verrebbe pregiudicata da un allargamento del "mandato" delle singole associazioni dalla sfera dei "classici" diritti umani - sfera assunta come "specialistica" e

"obiettiva" e come tale non conflittuale — alla più ampia sfera dell'impegno per la pace — assunta questa come "ideologica", fluida e conflittuale.

Comunque, anche all'interno del movimento per i diritti umani, a cominciare da Amnesty International, il discorso sulla pace è aperto, anzi sempre più aperto[1]. Nelle strutture che si interessano di diritti dei popoli, l'apertura è assicurata in partenza dalla loro non ambigua scelta di "politicità", ma non è il diritto alla pace in quanto tale a venirne immediatamente privilegiato, bensì il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il diritto allo sviluppo.

Paradossalmente, è all'interno delle organizzazioni intergovernative e, specificamente, all'interno dell'ONU, che ha preso corpo, organicamente possiamo dire, la riflessione sul diritto alla pace.

Questa riflessione trova il suo fondamento nello statuto stesso dell'ONU, ove è posta in evidenza la aspirazione dei popoli alla pace, è affermato che alla base della pace stanno la libertà e la giustizia, è delineata la figura nuova, nella tipologia degli stati, degli "stati amanti della pace", è asserito il principio secondo cui gli stati sono obbligati a risolvere in via pacifica le loro controversie - principio ripreso nella Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana (art. III), nella parte 13 della Dichiarazione del *Summit* dell'Avana dei Non-allineati, nel principio V dell'Atto Finale di Helsinki.

Da queste "fonti" non scaturisce però un "diritto" umano fondamentale alla pace, bensì un "principio di obbligo" di intrattenere relazioni pacifiche fra stati, come espressamente sancito nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite[2].

Proprio con riferimento a queste "fonti", alcuni giuristi ritengono invece che all'interno dell'attuale diritto internazionale i popoli abbiano il diritto alla pace. Si tratterebbe di un diritto complesso come il diritto allo sviluppo. I suoi titolari sarebbero appunto i popoli, sia quelli che hanno già costituito propri stati indipendenti, sia quelli che non hanno ancora realizzato il diritto all'autodeterminazione esterna.

Il diritto alla pace così configurato sarebbe suffragato da vari principi e regole di diritto internazionale quali: il diritto di autodeterminazione; l'obbligo degli stati di risolvere pacificamente le controversie internazionali; l'ob-

[1] Sulla necessità di questa apertura, v. tra gli altri Papisca, A. (1982) *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, Circoscrizione Emilia-Romagna, Bologna: Amnesty International, p. 26.

[2] Risol. dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV), adottata all'unanimità il 26 ottobre 1970. Questa Dichiarazione fa parte di un'"intera famiglia" di risoluzioni dell'AG ispirate all'obbligo delle relazioni pacifiche fra stati. V. sul punto Arangio Ruiz, G. (1979) *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rjin: Sijthoff, p. 1, nota 2.

bligo di non ricorrere all'uso o alla minaccia dell'uso della forza; il principio di non intervento negli affari interni; la protezione del diritto umano fondamentale alla vita, alla libertà e alla sicurezza; l'obbligo di prevenzione del genocidio (Petric 1983, 65 ss).

La tesi prevalente in seno alla dottrina giuridica è peraltro quella che sostiene che, allo stato presente, non esiste un diritto umano fondamentale alla pace in quanto diritto sancito dal diritto internazionale positivo (né in via pattizia né, evidentemente, in via consuetudinaria). A riprova di ciò sta il fatto che né nella Dichiarazione Universale né dei due Patti internazionali sui diritti umani figura alcun riferimento esplicito a tale diritto: insomma, questo non fa (ancora) parte della lista di "diritti" contenuti nell'attuale codice internazionale dei diritti umani fondamentali.

Ciò che per ora è sancito nel diritto positivo è, ripeto, un "principio di obbligo" per gli stati di risolvere pacificamente le loro controversie e di intrattenere relazioni amichevoli: ne discende che se questo principio è violato (e il presupposto della sua violazione risiede nella stessa Carta dell'ONU, ai sensi dell'art. 2, par. 7 e, soprattutto, dell'art. 51), non sono i popoli e tanto meno gli individui gli aventi diritto ad una riparazione o comunque ad una sanzione, ma eventualmente stati nei confronti di altri stati.

La costruzione di un diritto alla pace, come ho prima accennato, si sta tuttavia delineando proprio nel sistema delle Nazioni Unite, pur tra ambiguità, reticenze e genericità spiegabili in ragione, soprattutto, del fatto che se del medesimo diritto fossero riconosciuti come titolari gli individui e i popoli nei confronti degli stati, questi ultimi cesserebbero di essere "sovrani".

Possiamo individuare, ormai con una certa chiarezza, il percorso di questa costruzione e anche il suo limite intrinseco. Come ho già ricordato, il percorso inizia dalla Carta di San Francisco che fonda la pace sui diritti umani: nella originaria filosofia delle Nazioni Unite, il rapporto tra pace e diritti umani è asserito nel senso che i secondi sono la variabile indipendente e la pace è variabile dipendente. Questa filosofia si è successivamente evoluta nel senso della intercambiabilità di posizione delle due variabili: pace e diritti umani sono allo stesso tempo variabili indipendenti e variabili dipendenti. Significativa, per questa evoluzione, è la risoluzione 5 (XXXII) del 27 febbraio 1976 della Commissione dei diritti umani dell'ONU, in cui si afferma che il rispetto e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali richiedono l'esistenza della pace e della sicurezza internazionali e che le violazioni flagranti e massicce dei diritti umani, compresi i diritti economici, sociali e culturali, possono condurre il mondo a conflitti armati. Nella medesima risoluzione si afferma inoltre la necessità per tutti gli stati di creare, da soli o con

l'assistenza e la cooperazione internazionali, le condizioni più favorevoli al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale mediante l'allestimento di un nuovo ordine economico internazionale, basato sulla giustizia, e mediante il rispetto e la promozione dei diritti e libertà fondamenti, compreso il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona.

Giova precisare che le due variabili che costituiscono i termini del rapporto di interdipendenza in questo contesto, non sono due "diritti", ma un diritto o un complesso di diritti (ciò che va sotto il nome di diritti umani fondamentali), da un lato, e una situazione, o un "processo" (ciò che chiamiamo più propriamente pace), dall'altro.

Sempre su questa linea di interdipendenza "simmetrica", sono due risoluzioni adottate dalla Sotto-commissione sulla prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze il 27 agosto 1985 col titolo "Estese violazioni dei diritti umani e pace internazionale", ove si riconosce che «la pace internazionale e la sicurezza sono le condizioni essenziali per il godimento dei diritti umani, soprattutto del diritto alla vita» e che «il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compresa l'autodeterminazione e la eliminazione della discriminazione, dell'apartheid, del colonialismo e dell'occupazione straniera, è una delle importanti condizioni per assicurare la pace internazionale».

Questa "interdipendenza" è un segnale importante della evoluzione "ideològica" verificatasi all'interno delle Nazioni Unite. Il principio di interdipendenza tra pace e diritti umani è, in certo senso, omologo a quello di interdipendenza tra diritti civili e politici da un lato e diritti economici, sociali e culturali dall'altro.

Il diritto dei popoli alla pace

La seconda linea della costruzione, in atto all'ONU, di un diritto umano alla pace è quella che collega in modo esplicito la variabile pace al diritto alla vita espressamente sancito, questo, all'interno della lista dei diritti umani fondamentali. Il collegamento risulta *strategico* ai fini sia delle enunciazioni della pace quale "diritto" e non più soltanto quale "situazione" o "processo", sia della individuazione dei soggetti titolari del diritto medesimo.

Significativa di questa linea è la importante e poco conosciuta Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite «sulla preparazione delle società a vivere nella pace», adottata il 15 dicembre 1978 su iniziativa della delegazione polacca (Ris. Assemblea generale delle NU 73 (XXXIII)). Il suo

articolo 1 recita: «Ogni nazione ed ogni essere umano, indipendentemente dalla razza, dalla coscienza, dal sesso o dalla lingua, hanno il diritto fondamentale *(the inherent right)* a vivere nella pace. Il rispetto di questo diritto, così come di ogni altro diritto umano, è nell'interesse comune del genere umano ed è condizione indispensabile per il progresso di tutte le nazioni, grandi e piccole, in ogni campo».

C'è da notare che si parla qui di *nazioni* e di *individui* quali titolari di un diritto non "alla pace" *tout court* ma "a vivere nella pace". La terminologia è importante: non si parla di *popoli,* sicché la ambigua sinonimia tra nazioni e stati è ancora più pronunciata, se così si può dire, che tra popoli e stati (sinonimia-ambiguità, in questo secondo caso, propria del diritto all'autodeterminazione).

Il collegamento tra pace e diritto alla vita è espressamente ribadito nella prima delle suindicate risoluzioni della Sotto-commissione, in cui ci si dichiara convinti che «tutti i diritti e le libertà così come tutti i beni materiali e la ricchezza spirituale che sia l'uomo sia le nazioni posseggono, hanno un comune fondamento: il diritto alia vita».

In tale risoluzione, che fa rinvio a precedenti risoluzioni (7/1981, 43/1983, 28/1984), si asserisce che «ogni popolo e *ogni individuo* hanno un diritto fondamentale alla vita e la salvaguardia di questo basilare diritto è condizione essenziale per il godimento dell'intera catena di diritti umani».

Anche in questo caso, il collegamento è sempre alla luce del principio di interdipendenza, da cui discende l'affermazione che «il mantenimento della pace internazionale e della sicurezza è condizione essenziale per beneficiare dell'intera gamma dei diritti economici sociali e culturali così come di quelli civili e politici e, soprattutto, del diritto fondamentale alla vita».

Se non (ancora) di "diritto", quanto meno di "ruolo" dell'individuo nel promuovere la pace si parla nella Dichiarazione dell'Assemblea generale delle NU del 3 dicembre 1982 sulla partecipazione delle donne nel promuovere la pace e la cooperazione internazionale. L'art. 1 recita: «Donne e uomini hanno un eguale e vitale interesse nel contribuire alla pace e alla cooperazione internazionale. A questo fine, le donne devono essere messe nella condizione di esercitare il loro diritto a partecipare negli affari economici, sociali, culturali, civili e politici della società su un piano di eguaglianza con gli uomini».

La terza linea del percorso ONU è quella che punta alla enunciazione di un "diritto dei popoli alla pace", inteso come "pretesa" collettiva di un popolo all'interno di un determinato stato e nei confronti dello stato medesimo. In sostanza, il diritto di un popolo a vivere nella pace si trasforma o si completa

nel diritto di un popolo a pretendere che il proprio stato si comporti in modo tale da garantirgli di vivere nella pace. Questa linea è la più recente ed è sancita nella Dichiarazione della Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 novembre 1984 "sul diritto dei popoli alla pace"[3]. In tale Dichiarazione si esprimono «la aspirazione e la volontà di tutti i popoli di sradicare la guerra dalla vita dell'umanità, e soprattutto, di evitare una catastrofe nucleare a raggio planetario», si recupera il principio secondo cui la pace si fonda sul diritto alla vita asserendo che «la vita senza la guerra costituisce il primario prerequisito internazionale per il benessere materiale, lo sviluppo e 11 progresso dei paesi e per la piena realizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali proclamati dalle Nazioni Unite», si riconosce che il «mantenimento di una vita di pace per i popoli è *sacro dovere* di ciascuno stato», si proclama solennemente che "i popoli del nostro pianeta hanno un *sacro diritto* alla pace" e che conseguentemente "la preservazione del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua attuazione costituiscono un *obbligo fondamentale* di ogni stato" (corsivo aggiunto).

In questa Dichiarazione, la struttura del diritto fondamentale, anzi del "sacro diritto", alla pace è inequivocabilmente chiara. Chiari sono sia i titolari del diritto-pretesa, sia i titolari dell'obbligo di adempimento. I primi sono i popoli, i secondi sono gli stati, anzi il *singolo stato,* cui incombe un obbligo, anzi il "sacro obbligo", di assicurare una vita di pace al rispettivo popolo. Al punto 3 della Dichiarazione si chiarisce ulteriormente che «la garanzia del diritto dei popoli alla pace richiede che le politiche degli stati siano indirizzate alla eliminazione della minaccia della guerra, particolarmente della guerra nucleare, alla rinuncia dall'uso della forza nelle relazioni internazionali e alla soluzione delle controversie internazionali con mezzi pacifici sulla base della Carta delle Nazioni Unite».

Così come viene ora configurato, il diritto alla pace non entra ancora nella lista dei diritti umani fondamentali, in quella cioè dei diritti degli individui, non soltanto perché enunciato in una Dichiarazione (che resta "raccomandazione") e non in un trattato o in una convenzione, ma soprattutto perché riferito, quanto a soggetti, ai "popoli". Il corrispettivo del "diritto" così enunciato è un onere di adempimento a carico degli stati, dei singoli stati, non già anche l'esercizio di funzioni per così dire di iniziativa e di partecipazione da parte dei titolari del diritto medesimo. Il contenuto dell'"obbligo" di adempimento del singolo stato è espressamente enunciato nella Dichiarazione al punto 3 laddove si fa riferimento, come già prima ricordato, a "politiche"

[3] Adottata con 92 voti a favore, nessuno contrario, 34 astensioni (tra cui quella dell'Italia e di altri paesi, soprattutto occidentali).

degli stati dirette ad eliminare la minaccia di guerra, ecc. Il contenuto del "diritto" è una pretesa a un *facete,* ad ottenere appunto prestazioni da parte degli stati: è evidente l'analogia col contenuto dei diritti economici e sociali.

Gli stati rimangono, anche dopo questa Dichiarazione, i soggetti esclusivi delle relazioni internazionali, riconfermati nella loro protagonistica essenzialità dall'aggettivo "sacro" con cui si qualifica il loro "obbligo" di adempimento nei riguardi dell'altrettanto "sacro" diritto dei popoli alla pace da "spendere", peraltro, soltanto all'interno dei rispettivi stati di appartenenza.

Il "vero" diritto alla pace, espressione di diritto panumano

Quali possono essere gli sviluppi di questa terza linea? Sul terreno dell'attuazione pratica, potrebbe ipotizzarsi che gli stati, i singoli stati, debbano presentare all'ONU rapporti periodici su come adempiono al sacro dovere di rispettare il "diritto" dei popoli alla pace. Il punto è delicato, dal momento che non si tratta, come nel caso dei "rapporti" previsti dai Patti internazionali sui diritti umani, di riferire soltanto su misure adottate da ciascun stato all'interno del proprio ordinamento, ma anche su misure e comportamenti da adottarsi sul piano internazionale, nei confronti di altri stati.

Sarebbe evidentemente un traguardo importante se si arrivasse a questo obbligo di pubblicità, la cui osservanza potrebbe fra l'altro ridare senso e futuro alla Carta dell'ONU con particolare riguardo ai capitoli VI e VII.

Si potrebbe anche ipotizzare un ulteriore potenziamento dei mezzi di *"enforcement"* (sempre con riferimento a "diritti" e "obblighi" *raccomandati,* non già sanciti da norme giuridiche) e prevedere la possibilità della "comunicazione" da parte di individui e associazioni a un qualche organo delle Nazioni Unite circa gli inadempimenti degli stati al riguardo. Mi sembra però difficile che la terza linea, così come strutturata in partenza, possa sfociare in un tale tipo di esito "sopranazionale", che sarebbe peraltro coerente con la vera essenza di un diritto alla pace e con il contenuto internazionale della pace medesima.

Il dovere della pace non può essere assimilato al dovere di uno stato, per esempio, di garantire al proprio interno un processo giudiziario equo e in tempi ragionevoli né a quello di garantire il lavoro per i propri cittadini. Giacché la pace non dipende dal singolo stato, non è un fatto di giurisdizione domestica. Il singolo stato può anche dimostrare al proprio popolo di comportarsi nel rispetto del "sacro diritto" alla pace e non per questo essere in grado di garantire una vita di pace ai propri cittadini, se gli altri stati non si

comportano allo stesso modo. Le condizioni ultime della pace non risiedono nel singolo stato, ma nel sistema dei rapporti fra tutti gli stati. Il "vero" diritto alla pace, in quanto postulato dal diritto (fondamentalissimo, assiomatico) alla vita, non può non avere come controparte tutti gli stati e il sistema delle relazioni fra stati in quanto tale. È un diritto che richiede sia un *facete* da parte di soggetti diversi dai titolari sia un *facere* da parte degli stessi titolari. Non è un diritto di pura fruizione. Non si traduce solo nell'impulso ad un *facete* altrui, ma si concreta anche nell'esercizio di comportamenti e di funzioni dei titolari del diritto medesimo.

Fondamentalmente, il diritto umano alla pace è il diritto *delle persone e dei popoli* ad un ordine internazionale che assicuri la promozione dell'uomo, in ogni sua espressione individuale e collettiva. Questo ordine non esiste (ancora) e va costruito. Il diritto alla pace, come diritto umano fondamentale, è pertanto il diritto delle persone umane e dei popoli a costruire un nuovo ordine internazionale democratico.

Il diritto alla pace, così inteso, si articola nel diritto alla democrazia internazionale, nel diritto alla partecipazione politica popolare internazionale, nel diritto alla libera comunicazione transnazionale, nel diritto alla libera associazione transnazionale, nel dovere alla solidarietà internazionale e transnazionale. Giova ribadire che questi diritti implicano doveri imputabili agli stessi titolari dei diritti, il cui adempimento richiede l'esercizio di ruoli che definiamo "di costruzione di pace". E gli stati hanno l'obbligo di non ostacolare, anzi di consentire e agevolare l'esercizio dei ruoli "di costruzione di pace".

Lo svolgimento di questi ruoli ha pertanto come propria sfera operativa sia l'interno degli stati sia il sistema politico internazionale. Se la pace è la pace internazionale, il relativo diritto-dovere non può non avere la stessa struttura, dimensione e portata: *internazionale.* Chiaramente, l'esercizio del diritto alla pace come diritto fondamentale delle persone, dei gruppi, delle associazioni, dei popoli configura l'esercizio di funzioni che, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale (all'ONU, all'UNESCO, alle conferenze per il disarmo…), sono funzioni di trasformazione democratica e allo stesso tempo funzioni costituenti di un nuovo ordine internazionale.

La cautela che circonda le enunciazioni "ufficiali" al riguardo si spiega in considerazione appunto delle implicazioni di principio e di fatto, *decisamente rivoluzionarie,* che la titolarità e l'esercizio di un vero diritto umano fondamentale alla pace comportano. Il diritto alla pace è un attributo di sovranità: è lo *jus ad pacem,* che dovrebbe evidentemente prevalere sullo *jus ad bellum.* Riconoscendo il diritto alla pace direttamente alle persone umane, gli stati

"sovrani" resterebbero col solo *jus ad bellum:* una situazione un po' … scomoda, non soltanto dal punto di vista "immagine".

Col diritto alla pace, gli individui finalmente acquisiscono la personalità internazionale *irenica,* dopo che da sempre hanno dovuto subire l'imposizione della personalità internazionale *belligena,* della soggettività *"war oriented".* La portata rivoluzionaria di un *autentico* diritto umano fondamentale alla pace risiede nel fatto che la sua statuizione formale e ancor più il suo coerente esercizio comportano, sul piano normativo giuridico, l'affermazione del divieto incondizionato della guerra e dell'uso della forza da parte degli stati senza alcuna eccezione; il superamento del principio di sovranità belligena e quindi di sovranità statuale *tout court* (la sovranità irenica degli individui e dei popoli è essa la sovranità); l'affermazione del principio di democrazia internazionale, cioè di partecipazione e controllo popolare sulle *politiche estere* dei singoli stati e sulla *politica internazionale* decisa negli organismi intergovernativi e nelle conferenze diplomatiche; l'affermazione del principio di sopranazionalità; ecc.

Sul terreno concreto, il diritto umano alla pace comporta che si creino autorità sopranazionali, democraticamente controllate e con funzioni e capacità effettive di "ordine pubblico internazionale"; giurisdizioni internazionali, naturalmente, in materia di tutela dei diritti umani; autorità mondiale — sempre democraticamente controllata — per il disarmo e, subito, per la denuclearizzazione e la distruzione delle armi chimiche e batteriologiche e comunque di distruzione di massa.

Sul piano interno ai singoli stati, occorre esercitare influenza perché i governi adempiano all'obbligo politico collegato al diritto dei popoli alla pace nel quadro delle tre linee ufficiali dell'ONU. Obiettivi delle politiche estere statuali così influenzate saranno: disarmo, ricerca di soluzioni pacifiche, non uso della forza, cooperazione allo sviluppo, rispetto dei diritti umani, appoggio all'organizzazione internazionale, riconoscimento dell'obiezione di coscienza nelle sue varie forme, creazione di un Ministero della pace e della giustizia internazionale sostitutivo del Ministero affari esteri, ecc.

La quarta linea della costruzione del diritto umano alla pace, che non potrà discendere *automaticamente* dalle tre linee ONU - perché sfida direttamente la sovranità degli stati - è quella "costituente" e deve realizzarsi sulla base di alcuni chiari assiomi:

- la vita umana — sociale, politica, economica, culturale — è la stessa nel villaggio e nella sede dell'ONU: principio del *continuum* della vita umana dal quartiere al mondo;
- l'etica per la politica è la stessa nel villaggio, nello stato e nel mon-

do: principio del *continuum* del rapporto etica/politica dal quartiere al mondo;

- la partecipazione popolare alla vita politica è necessaria e possibile ad ogni livello: principio del *continuum* della democrazia dal quartiere all'ONU;
- le esigenze di giustizia sono le stesse nel quartiere e nel sistema delle relazioni internazionali, il diritto internazionale non può essere *sostanzialmente* diverso dal diritto interno: principio del *continuum* della giustizia sociale e politica del quartiere al mondo.

Il diritto umano alla pace è il diritto delle persone alla cittadinanza mondiale e la sua logica, lo ripeto, è inesorabilmente collidente con quella delle sovranità statuali. Se vogliamo parlare seriamente della pace come di un diritto umano fondamentale, non possiamo non convenire che diritto alla pace, sovranità dei membri della famiglia umana, costituente di nuovo ordine internazionale democratico sono fra loro interdipendenti e indivisibili.

Spetta alle associazioni e ai movimenti nongovernativi con fini di promozione umana, nell'auspicata ipotesi che convergano rapidamente su di una comune strategia "costituente", statuire il "diritto alla pace" all'interno di un nuovo ordinamento giuridico internazionale, alternativo rispetto all'attuale ordinamento *interstatuale*. Penso ad un ordinamento *panumano,* quale insieme di norme intese a disciplinare i rapporti transnazionali fra i membri dell'unica e indivisibile famiglia umana. I rapporti internazionali non si esauriscono in quelli fra stati sovrani. Il "tradizionale" diritto internazionale non è pertanto idoneo a regolare più oltre una realtà che è profondamente diversa da quella dei rapporti interstatuali. Alla luce dei processi di diversificazione della realtà internazionale, in piena evoluzione, il principio della "pluralità degli ordinamenti giuridici internazionali" si impone quale principio essenziale per una corretta progettazione di un nuovo ordine internazionale.

Bibliografia

Papisca, A. (1982) *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, Circoscrizione Emilia-Romagna, Bologna: Amnesty International.

Arangio Ruiz, G. (1979) *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rjin: Sijthoff.

Petric, E. (1983) Right to Peace, in AA.V.V. *Droits de solidarité, Droits de peuples*, Rep. di San Marino.

Il diritto alla pace

Héctor Gros Espiell †
Professore emerito dell'Università della Repubblica dell'Uruguay

In questo anno, che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato «Anno della Pace» [1986], è particolarmente opportuno riflettere sul concetto di pace, sulla sua realtà e efficacia e sul rispetto della pace come oggetto o materia di un diritto. L'Anno Internazionale della Pace non è stato caratterizzato dal rispetto del dovere di mantenerla e garantirla e, al contrario, la situazione mondiale mostra una preoccupante e progressiva violazione dei principi e dei doveri che la conservazione e il mantenimento della pace impongono. Ma proprio per questo è necessario raddoppiare gli sforzi per cercare di descrivere la situazione bellica folle e anomala in cui viviamo e per riflettere e definire il diritto alla pace nel diritto internazionale odierno.

Héctor Gros Espiell, giurista e diplomatico uruguaiano, è stato Relatore Speciale ONU sull'autodeterminazione e autore di numerose opere sui diritti umani. Ha ricoperto cariche come Vicepresidente della Corte Interamericana dei Diritti Umani e Ministro degli Esteri dell'Uruguay.

Il presente saggio si basa su una conferenza tenuta durante i corsi organizzati a Ginevra dall'associazione «Ecole Instrument de Paix», nel luglio del 1986. La traduzione dallo spagnolo è a cura di Carla Zanoni.

Ciò che oggi viene denominato «diritto alla pace», è un tema che, in certa forma, rientra o si può includere nella più generale tematica dei nuovi diritti umani che vanno configurandosi - in modo particolare anche se non

unicamente nell'ambito del diritto internazionale. Situare il diritto alla pace tra i «nuovi diritti umani», tra i diritti che vengono detti «diritti della terza generazione», o «diritti della solidarietà», implica accettare l'esistenza di questa categoria di diritti umani. Non ci inoltreremo nello studio concreto di questo punto. Voglio solo premettere che possono essere titolari di tali diritti, di quelli che vengono definiti allo stesso tempo individuali e collettivi, sia gli individui che le entità collettive. L'analisi di questa complessa e controversa questione, iniziata da Karel Vasak e che io ho studiato ampiamente in altra occasione (Espiell 1985, 12-14; 137-167; 168-193; 193-212; 213-273), ha diviso la dottrina ed inizia ad essere oggetto di una nuova impostazione critica (Cohen 1985). Ritengo, con tutte le riserve che avanzo nel mio lavoro e senza condividere la critica di fondo di Cohen Jonathan, che oggi l'esistenza e la possibilità dottrinale e teorica di questi nuovi diritti sono già dei valori acquisiti. Lo studio del diritto alla pace, nella sua odierna concettualizzazione, non è attuabile senza situare tale diritto tra i nuovi diritti umani che, rispondendo all'esigenza e alle sempre rinnovate necessità dell'uomo e dell'umanità, sono sorti e si sono sviluppati negli ultimi anni.

In primo luogo, desidero sottolineare, soprattutto per coloro che non sono giuristi, che parlare di un diritto alla pace in un mondo dove predomina la violenza tanto nelle relazioni individuali e collettive quanto in quelle interstatali, può sembrare una astrazione. Tuttavia credo che, come avviene in tutta la tematica giuridica, proprio nel momento in cui la violazione di un diritto è più acuta e profonda, quando sembra consumarsi la tensione tra l'essere e il dover essere che costituisce l'essenza della relazione dialettica tra il diritto e la realtà, allora si presenta l'occasione più adeguata per insistere sull'analisi e sui caratteri dei principi e delle norme violate, sul confronto e sulla relazione con la realtà fattuale alla quale il diritto deve applicarsi.

Non si può iniziare lo studio del diritto alla pace senza enunciare alcuni principi preliminari. L'idea di pace è consostanziale all'idea del diritto. Ricordo sempre che un magnifico libro intitolato «Diritto e pace» pubblicato da Hans Kelsen nel 1945, quando, dopo la seconda guerra mondiale, regnava l'ottimismo sulle prospettive di creazione di un nuovo ordine internazionale, iniziava con una frase che mi è sempre parsa adatta come preambolo a qualsiasi considerazione su questo tema: «Il diritto è, per essenza, un ordine per preservare la pace».

Tale concetto è ovvio, evidentemente certo, però penso sia ugualmente necessario ripeterlo, aggiungendo, comunque, che la pace non può caratterizzarsi solo per l'assenza di violenza, dato che la pace si integra necessariamente con un'idea di giustizia. La pace non può essere l'ordine dei cimiteri, ma un ordine armonico di libertà, in un equilibrio di diritti e doveri. Perciò nel dire che il diritto è per essenza un ordine per preservare la pace, diciamo che il diritto è per essenza un ordine per preservare una pace giusta, una pace che comporta un sistema adeguato, equilibrato e non discriminatorio di diritti e doveri in funzione del bene comune. Se pace e diritto sono concetti ineludibilmente uniti, se pace e giustizia si integrano reciprocamente, se anche pace e sicurezza sono concetti necessariamente relazionati, così accade per l'idea di pace e sviluppo. Fu Paolo VI nell'Enciclica «*Populorum Progressio*» ad affermare che «lo sviluppo è il nuovo nome della pace» perché nel mondo in cui viviamo è impossibile concepire la pace senza sviluppo, e al medesimo tempo, lo sviluppo senza pace. Tutto ciò conduce a una affermazione preliminare: pace e diritti umani sono concetti ineludibilmente legati. Non si possono rispettare i diritti umani senza pace e non si può avere pace senza rispetto dei diritti umani. Vi è una doppia relazione tra i due concetti pace e diritti umani. La guerra è la massima violazione dei diritti umani. E, viceversa, la pace è il presupposto necessario, ma non sufficiente, al rispetto dei diritti dell'uomo. Giovanni Paolo II ha detto recentemente che «la pace nasce dal rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, mentre la guerra scaturisce dalla violazione di questi diritti e causa violazioni anche più gravi». Joaquìn Ruiz-Giménez applicando questi concetti all'attuale situazione internazionale ha affermato:

> «Se la tutela di tutti i diritti umani - diritti di libertà e di promozione economica, sociale e culturale degli individui, delle minoranze e dei popoli - non sarà riconosciuta, non si avrà piena e stabile pace autentica. Si avrà solo equilibrio esterno di forze belliche, ingannevoli sicurezze nazionali, oppressioni domestiche, ribellioni soffocate, ansie di liberazione. Ma parallelamente, senza uno sforzo da parte di tutti i governi per favorire un processo di distensione e disarmo (graduale, simultaneo e controllato da organizzazioni internazionali) e di recupero di credibilità e fiducia collettive, sarà impossibile superare l'attuale crisi dei diritti fondamentali in quasi tutte le regioni del mondo ed evitare l'impatto sanguinoso con il definitivo olocausto causato dalla tragedia nucleare. Se non si salva una situazione di armistizio per quanto precaria ancora sia e come transito ad una vera pace, tutti i diritti umani rimarranno instabili. Se la guerra calda giunge ad esplodere, questi diritti, dal radicale diritto alla vita ai diritti di libertà, di uguaglianza e di partecipazione, soffocheranno nel sangue e nel fuoco».

La seconda e necessaria affermazione preliminare si riferisce all'attuale inesistenza di un'analisi completa ed esaustiva del concetto di diritto alla pace. Esistono contributi interessanti ed acuti, alcuni dei quali molto autorevoli, ma il carattere recente e fluido di questo argomento ha reso impossibile, sino ad oggi, la nascita di un'opera di analisi e di riflessione giuridica, su tale materia, che possa considerarsi definitiva e completa.

Il diritto alla pace è un diritto che riguarda sia l'ambito nazionale o interno sia il campo internazionale. Tanto la violenza del e nello Stato al suo interno, quanto la violenza esterna risultante dall'esistenza di un conflitto armato internazionale, costituiscono una violazione flagrante del diritto alla pace. Per questo motivo un vero e sistematico studio del diritto alla pace ne implica l'analisi nell'ambito sia del diritto interno che del diritto internazionale. Quanto andremo esponendo si riferisce esclusivamente al problema del diritto alla pace visto nel modo in cui è embrionalmente regolato nel diritto internazionale.

Ciò non implica assolutamente la mancanza di considerazione per l'analisi dell'altro versante, dell'aspetto interno della questione. Curiosamente, al contrario di quanto accade in altri casi, mentre in ambito internazionale il diritto alla pace già può contare su alcune importanti basi normative ed è stato oggetto di studi scientifici, nella maggior parte dei sistemi giuridici nazionali non vi è quasi nulla che riguardi tale diritto. E comunque evidente che qualsiasi riconoscimento e qualsiasi protezione dei diritti umani in ambito interno, hanno come obiettivo la garanzia di un ordine di pace, libertà e giustizia interna. Nei testi costituzionali è raro trovare una norma specifica relativa al diritto alla pace interna. Invece, per quanto riguarda la pace internazionale, è possibile rinvenire un esempio nella Costituzione sovietica del 1977 che afferma il principio secondo cui lo Stato sovietico deve realizzare una politica internazionale pacifica. Si riferisce però alla politica estera. L'unico esempio a mia conoscenza di un testo che dichiari il diritto alla pace con una prospettiva interna, è il progetto elaborato dalla Commissione speciale sui diritti e le libertà dell'Assemblea Nazionale Francese nel 1977, in cui si riconosce il diritto alla pace come un diritto interno dei francesi rispetto all'ordine giuridico francese. Questa Carta, però, non è stata approvata e quindi non esiste come norma vigente.

In campo internazionale, i testi su cui si può basare l'affermazione dell'esistenza di un diritto alla pace sono fondamentalmente i seguenti: la Carta delle Nazioni Unite, dove la pace e la sicurezza internazionali vengono fon-

date su due pilastri essenziali: la soluzione pacifica delle controversie e la rinuncia all'uso della forza.

In secondo luogo, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, in un testo che è stato oggetto di numerosi ed opposti commenti dottrinari, offre, a mio giudizio, una base importante per affermare che il diritto alla pace viene riconosciuto come un diritto umano. L'articolo 28 della Dichiarazione Universale recita: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine internazionale nel quale i diritti enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati».

Se il concetto di ordine internazionale include necessariamente l'idea di pace, bisogna dedurre che ogni individuo ha diritto ad un ordine internazionale capace di prevedere e garantire la pace.

Esistono, inoltre, due Risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite indispensabili all'analisi del diritto alla pace.

Una è la Risoluzione adottata nel 1978 dall'Assemblea generale intitolata «Dichiarazione sulla Preparazione delle società a vivere nella pace», (33/73 del 15 dicembre 1978), nella quale si sostiene che il diritto a vivere nella pace è un diritto di tutte le nazioni e di tutti gli individui. L'articolo 1.1. recita: «Ogni nazione ed ogni essere umano, indipendentemente dalla razza, dalle convinzioni, dalla lingua o dal sesso, ha un inerente diritto a vivere nella pace. Il rispetto di questo diritto, come di tutti i diritti umani, rientra nell'interesse comune di tutta l'umanità ed è una condizione indispensabile per il progresso di tutte le nazioni, grandi o piccole, in tutti i campi».

Questo articolo trova spiegazione e fondamento in un ampio Preambolo, che vale la pena citare perché riporta in modo adeguato gli antecedenti della questione e gli altri testi internazionali applicabili:

> «L'Assemblea generale
>
> Ricordando che nella Carta i popoli delle Nazioni Unite hanno dichiarato di essere risoluti nel preservare le generazioni future dal flagello della guerra e che uno dei propositi fondamentali delle Nazioni Unite è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionali,
>
> Riaffermando che, in conformità alla risoluzione 95 (I) dell'11 dicembre 1946 dell'Assemblea generale, gli atti di pianificazione, preparazione inizio o dichiarazione di guerra di aggressione sono crimini contro la pace, e che, con riferimento alla Dichiarazione sui principi di diritto internazionale regolanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, del 24 ottobre 1970, e la definizione di

> aggressione del 14 dicembre 1974, la guerra di aggressione costituisce un crimine contro la pace,
>
> Riaffermando il diritto degli individui, degli Stati e di tutta l'umanità a vivere nella pace,
>
> Consapevole che, posto che la guerra inizia nella mente degli uomini, lì bisogna costruire la difesa della pace,
>
> Ricordando la Dichiarazione sulla promozione tra i giovani degli ideali di pace, di mutuo rispetto e di comprensione tra i popoli, del 7 dicembre 1965,
>
> Ricordando ugualmente la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, del 10 dicembre 1947, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966 e tenendo presente che in quest'ultimo viene stabilito, tra l'altro, che ogni propaganda in favore della guerra è proibita dalla legge».

Successivamente a questa risoluzione del 1978, l'Assemblea generale adottò, nel 1984, un'importante Dichiarazione, non molto conosciuta perché, tra l'altro, non è ancora stata commentata dalla dottrina. Si tratta della risoluzione 39/11 del 12 novembre 1984, che approva la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace. E la prima volta che l'Assemblea generale si riferisce testualmente ed espressamente al diritto alla pace. Prima, nella risoluzione del 1978, era stata usata l'espressione «Diritto a vivere nella pace».

La Dichiarazione del 1984 al primo paragrafo recita: «Proclama solennemente che i popoli della terra hanno il diritto inviolabile alla pace».

Il quarto paragrafo del Preambolo dice: «Convinta che l'assenza di guerra è, a livello internazionale, una condizione primordiale del benessere, della prosperità materiale e del progresso degli Stati, nonché della realizzazione completa dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo proclamate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite».

L'articolo 2 recita:

> «Dichiara solennemente che rispettare il diritto dei popoli alla pace e promuovere la realizzazione di questo diritto costituiscono un obbligo fondamentale per ogni Stato; Sottolinea che, per assicurare l'esercizio del diritto dei popoli alla pace è indispensabile che la politica degli Stati tenda all'eliminazione delle minacce di guerra nucleare, all'abbandono del ricorso alla forza nelle relazioni internazionali e alla soluzione pacifica delle controversie internazionali sulla base della Carta delle Nazioni Unite».

In terzo luogo, la Conferenza generale dell'UNESCO, in due occasioni, nella Dichiarazione sull'insegnamento dei diritti umani e nella Dichiarazione sui mezzi di informazione, proclamò anche il diritto alla pace come un diritto di tutte le persone umane.

Anche in ambito regionale americano esiste la proclamazione del diritto alla pace. Tale riconoscimento avvenne per mezzo di una Risoluzione della Conferenza generale dell'Organizzazione per la messa al bando delle armi nucleari in America Latina, adottata nella Conferenza di Quito nel 1979, (R. 128 (VI)), che proclamò, condividendo quanto espresso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 33/73, il diritto di «ogni individuo, di ogni stato e dell'umanità a vivere nella pace».

Sempre in ambito regionale esiste un altro esempio di proclamazione del diritto alla pace. La Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, - l'equivalente africano della Convenzione interamericana dei diritti umani, - è un testo che dichiara, elenca e garantisce la protezione non solo dei diritti degli individui, ma anche dei diritti dei popoli. Questa Carta si riferisce espressamente al diritto alla pace. L'articolo 23 infatti recita: «Ogni popolo ha diritto alla pace e alla sicurezza nazionale ed internazionale».

Oltre alle citate fonti normative del diritto alla pace, è necessario menzionare la dottrina, potendo essa, in alcune circostanze e a determinate condizioni, giungere ad essere fonte suppletiva del diritto internazionale.

Il problema del diritto alla pace è stato studiato, da un punto di vista scientifico, in una serie di conferenze, specificatamente dedicate a questo tema e promosse dalla Fondazione Armand Hammer, il titolo delle quali era «Pace e diritti umani = Diritti umani e pace».

La prima conferenza Armand Hammer si tenne ad Oslo nel 1978. Il primo articolo del Documento finale così recita:

«Il diritto alla pace è uno dei diritti fondamentali dell'uomo. Ogni nazione ed ogni essere umano senza distinzione di razza e credo, di lingua o di sesso possiede un inalienabile diritto a vivere nella pace. Il rispetto di questo diritto, come di ogni altro diritto dell'uomo, nel comune interesse dell'umanità, costituisce una condizione indispensabile per il progetto di ogni nazione, grande o piccola, in tutti i settori».

La seconda conferenza ebbe luogo a Campobello nel 1979. Il Documento finale, nello specifico, dichiara:

> «La Seconda Conferenza Armand Hammer su «Pace e diritti umani = Diritti umani e pace» riunitasi dal 24 al 26 agosto 1979 a Campobello (Canada), isola alla quale sarà sempre legata la presenza storica di Franklin D. Roosevelt il

cui nome è inseparabile da quello della moglie Eleanor, uno dei principali autori della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Considerando la necessità di rinnovare a tutti gli Stati membri della comunità internazionale l'invito:

a) a ratificare e, se lo hanno già fatto, ad applicare esaustivamente sia gli strumenti internazionali delle Nazioni Unite, riguardanti i diritti dell'uomo, che il Protocollo facoltativo riguardante il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici;

b) a realizzare le diverse proposte e raccomandazioni contenute nel documento finale della Sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata al disarmo sia bilaterale, Accordo Salt II, sia regionale e universale;

Segnalando con soddisfazione la decisione del Summit di Monrovia dell'Organizzazione dell'Unità Africana di creare un comitato di esperti incaricato di studiare e di proporre misure e meccanismi destinati a realizzare e a promuovere effettivamente i diritti dell'uomo nel continente africano;

Rimarcando che il divario esistente tra le nazioni ricche e le nazioni povere costituisce una seria e crescente minaccia contro la pace;

Riaffermando solennemente che il diritto alla pace dovrà essere riconosciuto come un diritto dell'uomo, diritto alla definizione del quale la Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla preparazione delle società a vivere nella pace apporta un contributo essenziale;

I. Propone che siano adottate le seguenti misure tendenti a sottolineare e a rinforzare l'interdipendenza tra i diritti dell'uomo e la pace:

1. Ogni trattato concernente il disarmo o la limitazione degli armamenti dovrà essere accompagnato da una dichiarazione che impegni gli Stati contraenti nell'organizzare e promuovere un'educazione alla pace e al disarmo nella prospettiva dell'attuazione del diritto alla pace quale diritto umano fondamentale.

2. Così come i diritti economici, sociali e culturali contenuti nel Patto internazionale corrispondente vengono sviluppati ed approfonditi nelle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'UNESCO, è opportuno sviluppare e approfondire, con norme internazionali appropriate, i diritti civili e politici sanciti nel Patto internazionale concernente.

3. È importante che in quest'Anno internazionale del Fanciullo si inizi l'elaborazione di manuali scolastici che abbiano presente l'educazione dei bambini nello spirito dei diritti umani, della pace e dello sviluppo.

4. Dato che le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite e le organizzazioni regionali hanno adottato diverse procedure di attuazione dei diritti dell'uomo che permettono, in particolare, di esaminare le denunce di violazione dei diritti umani, è opportuno istituire procedure e meccanismi effettivi per quanto riguarda le violazioni del diritto alla pace.

II. Propone che, nella prospettiva della necessaria interdipendenza tra i diritti dell'uomo e la pace, vengano studiati i problemi seguenti:

1. Dovendo i diritti umani rispondere ai bisogni e alle aspirazioni di tutti gli uomini e di tutti i popoli, è necessario che, dopo i diritti dell'uomo della prima generazione — diritti civili e politici - e i diritti dell'uomo della seconda generazione - diritti economici, sociali e culturali - venga studiata la possibilità di definire i diritti dell'uomo della terza generazione ispirati all'idea di fraternità e di solidarietà tra i popoli, quali il diritto allo sviluppo, il diritto alla pace e il diritto al patrimonio comune dell'umanità che contribuiscano all'istituzione di un nuovo e giusto ordine internazionale.

2. È necessario che questo nuovo diritto, il diritto alla pace quale diritto dell'uomo in via di formazione nel diritto internazionale, sia studiato parallelamente alla elaborazione di un codice dei crimini contro la pace e la sicurezza internazionale e tenendo conto dei doveri degli individui come degli obblighi degli Stati prescritti dalla Carta delle Nazioni Unite.

3. Dovrà essere incoraggiata la creazione di Accademie o Istituti nazionali della pace e dei diritti dell'uomo o di istituzioni simili.

4. E opportuno studiare la possibilità di raccomandare al Segretario generale delle Nazioni Unite di unirsi ad una o più personalità eminenti, esperte di problemi internazionali, per esercitare i suoi buoni uffici in favore del rispetto dei diritti dell'uomo.

5. Ci si dovrà dedicare all'elaborazione di una Dichiarazione solenne su «Pace e diritti dell'uomo = Diritti dell'uomo e pace» destinata a migliorare la coscienza dell'opinione pubblica sui legami esistenti tra i diritti umani e la pace.

III. Accetta con gratitudine l'invito a tenere nel 1980 in Polonia la Terza Conferenza Armand Hammer su «Pace e diritti dell'uomo = Diritti dell'uomo e pace» e in Egitto la Quarta Conferenza nel 1981.

Decide che i lavori della Conferenza del 1980 saranno preparati da un comitato di cinque membri che esaminerà contemporaneamente la possibilità di istituzionalizzare la Conferenza su «Pace e diritti dell'uomo = Diritti dell'uomo e pace».

> Decide che venga stilato un documento in cui il diritto alla pace sia trattato nelle sue diverse dimensioni, individuale, collettivo, nazionale ed internazionale e in relazione al disarmo e allo sviluppo.

La Conferenza di Varsavia del 1981, in quello che venne denominato Manifesto di Varsavia, affermò la necessaria e indissolubile relazione tra i concetti di pace e diritti umani. Nel Preambolo si dice:

> «Affermiamo inoltre l'interdipendenza dei diritti dell'uomo e del diritto dell'individuo alla pace: dato che la guerra viola inevitabilmente i diritti dell'uomo, non si può avere vera pace in una società in cui i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali vengono violate. La pace non deve essere la pace dei cimiteri, essa deve essere una pace in cui la personalità umana e la sua dignità possano sbocciare e svilupparsi».

E al paragrafo 9 si stabilisce:

> «Decidiamo di creare due gruppi di lavoro incaricati di sottoporre alla prossima Conferenza dei rapporti in cui si tratti rispettivamente;
> a) del necessario legame esistente tra pace e diritti dell'uomo nelle loro reciproche relazioni;
> b) della definizione e del contenuto del diritto alla pace quale diritto fondamentale dell'uomo, rimanendo inteso che i gruppi di lavoro saranno composti da membri scelti su consultazione dei partecipanti alla Conferenza e in considerazione delle differenti regioni geografiche e dei differenti sistemi giuridici».

Durante la Conferenza di Varsavia vennero presentate due eccellenti relazioni sul diritto alla pace, la sua natura e i suoi caratteri. Una del prof. Asbjorn Eide; l'altra del francese prof. Luis Pettiti, Giudice della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, dal titolo «Il diritto alla pace è un diritto umano?».

Da quanto risulta dai lavori della Conferenza Armand Hammer non si possono dimenticare gli studi del prof. Adan Lopatka, polacco. Uno di questi è facilmente accessibile perché venne pubblicato col titolo *El Derecho a Vivir en Paz corno un Derecho Humano* nel volume «La Protecciòn Internacional de los Derechos humanos, Balance y Perspectivas» edito dalla UNAM, Messico, 1983.

Merita anche ricordare il lavoro di Alfonso Ruiz Miguel, *'Tenemos Derecho a la Paz?*, pubblicato nell'Annuario dei Diritti Umani dell'Università Complutense di Madrid (Voi. III). Inoltre, è stato pubblicato, in spagnolo, un libro di Diego Uribe Vargas, del quale esiste anche un'edizione francese (Uribe Vargas 1985), nel quale si studia il problema del diritto alla pace, alla luce dei diritti della terza generazione, come alcuni li definiscono.

A queste brevissime indicazioni bisogna aggiungere le monografie di Karel Vasak, Philippe Alston, Tornasevski, Hasicht, Sokalski, Tichonow e Mar-

chs, che sono indispensabili per un'aggiornata conoscenza dell'argomento. Inoltre, nel giugno 1985, è stato pubblicato il lavoro del prof. Bernhard Graefrath, *Priority to the Right to Peace*[1]. Questa rassegna bibliografica si può trovare nel mio libro *Estudio sobre Derechos Humanos* (Espiell 1985, 12).

Nelle pagine che precedono, abbiamo parlato della materia, del contenuto e dell'obiettivo del diritto alla pace. Abbiamo cercato di precisare il concetto di pace e tentato di determinare le fonti del relativo diritto nell'attuale diritto internazionale.

Dobbiamo ora rispondere alla domanda: chi sono i titolari del diritto alla pace?

Ogni diritto implica una relazione giuridica. Perciò è giusto determinare, in questo caso, i soggetti della relazione giuridica e, in special modo, il o i destinatari del diritto che possiedono la potestà giuridica di invocarlo e di esigere i correlativi obblighi e doveri. Il diritto alla pace, da questo punto di vista, è uno dei diritti più complessi e che pone più di un interrogativo al giurista. Perché? Perché oggigiorno si è tentato di concettualizzare il diritto alla pace come un diritto del quale possono essere titolari, secondo i differenti casi o situazioni, gli stati, i popoli, gli individui e l'umanità. Come altri «nuovi» diritti, il diritto alla pace è un diritto contemporaneamente individuale e collettivo.

In quanto diritto individuale è un diritto umano. In quanto diritto collettivo può essere un diritto di diversi soggetti collettivi: lo stato, i popoli, le nazioni, l'umanità. Si è affermato così, per esempio da Pettiti, che, come diritto individuale, il diritto alla pace ha effetti sia interni che internazionali, ma ha i medesimi effetti anche come diritto collettivo.

Gli Stati come soggetti del diritto alla pace. È un problema nuovo, ma può essere inquadrato in una prospettiva tradizionale. Viviamo in una società internazionale fondamentalmente suddivisa in Stati i quali, come membri delle Nazioni Unite, hanno rinunciato - su mandato della Carta - all'uso della forza, uso sempre illecito con eccezione dei casi previsti espressamente o implicitamente dalla Carta stessa. Gli Stati, che hanno il dovere di risolvere le proprie controversie con mezzi pacifici, possiedono il diritto ad agire, vivere e svilupparsi in una comunità internazionale pacifica. L'esistenza di tale diritto è deducibile dalla Carta delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione sui principi di diritto internazionale approvata con Risoluzione 2625/XXV dell'Assemblea generale e dalla Dichiarazione sulla definizione dell'aggres-

[1] V. GDR Committee for Human Rights, Bulletta, 2/85.

sione approvata nel 1974 dalla stessa Assemblea. Si può, cioè, affermare che gli Stati hanno un diritto alla pace, in quanto diritto a convivere e a svilupparsi in una comunità internazionale pacifica, nella quale è illecito l'uso della forza da parte degli Stati, salvo il caso di legittima difesa e nella quale è obbligatorio risolvere i conflitti e i dissensi con mezzi pacifici.

La contropartita del riconoscimento di un diritto internazionale alla pace, i cui titolari sono tutti gli Stati che formano la comunità internazionale, è l'esistenza di un insieme di doveri correlativi che gli Stati posseggono a questo riguardo. Se c'è un diritto alla pace esistono i doveri corrispettivi. Il dovere corrispettivo più importante è il dovere di non ricorrere né alla forza né alla minaccia dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica degli altri Stati, in accordo con quanto stabilito nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale, a risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici e ad adempiere in buona fede agli obblighi internazionali. Come in vari altri settori del diritto internazionale, questi principi chiave che costituiscono la colonna vertebrale del diritto internazionale moderno, e che inoltre, come per esempio nel caso del non uso della forza, sono stati riconosciuti come *ius cogens*, soffrono in questo momento una tremenda crisi, derivante dalla loro costante violazione che approfondisce il divario tra l'essere e il dovere essere, tra la normatività e la realtà.

Come conseguenza di questo essenziale dovere, risultato di un principio base, di non fare uso della forza in modo illecito, derivano l'obbligo di non commettere atti di aggressione e il dovere di non intervento negli affari interni degli Stati. L'esistenza di un diritto alla pace come diritto degli Stati si basa sullo sviluppo normativo e sull'attività delle Nazioni Unite a favore del disarmo, siano la tappa della limitazione e del controllo degli armamenti o l'obiettivo finale del disarmo generale e completo sotto adeguato controllo internazionale. Anche in questo caso, purtroppo, l'abisso tra la realtà e i principi, tra ciò che è la vita internazionale reale e ciò che risulta dai documenti, dalle parole e dai proclami, è penosamente grande.

Io non credo che l'intento di fondare l'esistenza di un diritto alla pace da parte degli Stati sia incompatibile con lo sforzo di costruire la concettualizzazione del diritto alla pace come un diritto umano. Karel Vasak a questo proposito ha un'opinione diversa dalla mia. Abbiamo dibattuto su questo problema durante la Conferenza Hammer di Varsavia. Allora dissi:

> «Gli Stati hanno il diritto di vivere in una comunità internazionale pacifica che ha rinunciato alla guerra e all'uso della violenza nelle relazioni internazionali, in una comunità basata sul principio secondo il quale tutti gli Stati sono uguali nella loro sovranità, sul non intervento, sul rispetto

> per l'integrità territoriale e sull'obbligo di risolvere pacificamente i conflitti internazionali»

Sono d'accordo poi con Eide, che nel suo lavoro[2] presentato alla conferenza di Varsavia dice che il diritto alla pace è un diritto «degli individui, delle nazioni, degli Stati, dell'umanità intera».

E aggiunge:

> «5.5. Il diritto degli Stati e dell'umanità intera a vivere nella pace è stato in parte sancito nei seguenti strumenti di diritto internazionale:
>
> - Il Patto Briand-Kellogg del 1928;
> - La Carta delle Nazioni Unite, articolo 2.4;
> - La Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e la protezione della loro indipendenza e sovranità, del 1965;
> - La Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati;
> - La definizione dell'aggressione del 1974».

Reputo che, se il diritto alla pace è un diritto contemporaneamente collettivo ed individuale, sia antistorico ed irrealista, ma anche controproducente e negativo, non includere gli Stati tra i soggetti del diritto collettivo alla pace. Gli Stati continuano ad essere i soggetti primari del diritto internazionale. I diritti e gli obblighi che essi posseggono rispetto alla pace, secondo la Carta, costituiscono la base della possibilità reale dell'esistenza della pace internazionale. E se gli Stati hanno un diritto alla pace, ciò non è incompatibile con la possibilità giuridica per altri enti collettivi di essere a loro volta soggetti di tale diritto e non è incompatibile col fatto che gli individui, parte integrante dello Stato, costituenti l'elemento umano indispensabile per la sua esistenza, che oggi sono pure soggetti di diritto internazionale, possano essere anche titolari del diritto alla pace. Tutto ciò si fonda soprattutto su una corretta interpretazione della Dichiarazione 33/37 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e della relazione che essa afferma tra pace e sicurezza internazionale (interstatale) e il diritto individuale a vivere nella pace. Lo stesso concetto si trova nella Dichiarazione 39/11.

In secondo luogo, il diritto alla pace è un diritto dei popoli. Il concetto di popolo, che continua ad essere vago, è di difficile definizione. Ciò su cui però non vi è dubbio è che esso costituisce uno dei punti essenziali di tutto lo

[2] Op. cit.

sviluppo dell'attuale diritto internazionale. I popoli, sia in quanto titolari del diritto all'autodeterminazione - quando lottano contro un dominio coloniale o straniero - sia come titolari del diritto alla pace, si configurano oggi, nel quadro delle risoluzioni dell'Assemblea generale, come soggetti del diritto internazionale. Ebbene, la risoluzione dell'Assemblea generale alla quale ho appena accennato, la risoluzione dell'anno 1984, proclama solennemente il diritto di tutti i popoli della terra, il «sacro diritto», come lo definisce l'Assemblea generale, alla pace. E la realizzazione di tale diritto costituisce un obbligo per ciascuno stato. Ciò significa che al concetto di diritto dei popoli alla pace si contrappone il dovere degli stati di rispettare e promuovere la pace.

Anche questo punto si offrirebbe ad un'analisi giuridica che nessuno ha ancora affrontato relativa alla complessa situazione nella quale all'interno del medesimo diritto i titolari del diritto sono i popoli mentre i titolari del dovere corrispettivo sono gli stati.

In ogni caso, comunque, credo che questa Risoluzione dell'Assemblea generale spiani la via ad un'analisi giuridica del tutto nuova ed estremamente interessante.

Anche i popoli, oltre agli stati, sono titolari del diritto alla pace. Ciò implica che, quando un popolo si costituisce come stato, saranno sia lo stato che il popolo ad essere titolari del diritto alla pace. Tuttavia, possono esistere popoli che non si sono costituiti come stato, ma che hanno ugualmente, in quanto popoli, un diritto alla pace riconosciuto internazionalmente. Per esempio, un popolo che lotta contro un dominio coloniale o straniero, un popolo colonizzato, non è costituito in stato, però ha diritto alla pace. Come si può interpretare questo fatto? A mio parere è corretto mettere in relazione il diritto alla pace con il diritto di questo stesso popolo all'autodeterminazione. Il colonialismo in tutte le sue forme è per sua natura una violazione della pace. La pace è un ordine di giustizia e non solamente l'assenza di violenza. Una situazione coloniale, in un determinato momento, può apparire come una situazione che assicura una pace fittizia, una pace apparente. Ma tale pace, essendo priva di un contenuto di giustizia, non è vera pace. Per tale motivo i popoli che lottano contro il colonialismo e che ancora non si sono costituiti in stati, esercitano il proprio diritto all'autodeterminazione e fanno uso, al medesimo tempo, del proprio diritto alla pace.

In terzo luogo, gli individui, tutti gli esseri umani, hanno diritto alla pace. Tale diritto è riconosciuto in particolar modo nella risoluzione dell'Assemblea generale del 1978, la Dichiarazione sul diritto delle società a vivere nel-

la pace. E forse questo aspetto del problema, il diritto degli individui, riconosciuto dal diritto internazionale come diritto a vivere nella pace, è uno dei più interessanti, perché presuppone in primo luogo, e senza tornare ad addentrarci nella questione della soggettività internazionale dell'individuo, una diretta attribuzione appunto di un diritto agli individui, voluta dal diritto internazionale.

Questo diritto umano alla pace, per esistere realmente, deve rientrare nel quadro del riconoscimento, della protezione e della tutela della maggior parte degli altri diritti umani. Durante la Conferenza di Varsavia, più volte ricordata, dissi:

> «Il diritto alla pace è concepibile solamente in un sistema generale di rispetto e garanzia di tutti i diritti umani. E intendo dire che tutti i diritti umani, economici, sociali, culturali possono esistere solo se i diritti civili e politici e la libertà nel suo senso più ampio vengono riconosciuti come inerenti a tutti gli esseri umani. I diritti, tutti i diritti, dipendono gli uni dagli altri ed è inaccettabile negare i diritti civili e politici adducendo la necessità di assicurare lo sviluppo. Ed è pure inaccettabile riconoscere formalmente la libertà mentre vengono negati i diritti economici e sociali. Tutto ciò può essere detto anche a proposito del diritto alla solidarietà, del diritto allo sviluppo, del diritto alla pace e del diritto a godere dell'eredità comune dell'umanità».

A quali conseguenze porta l'affermazione secondo la quale gli individui hanno diritto alla pace? Varie sono le risposte possibili e si è iniziato con fatica a proporne alcune. Eide ha dato una buona impostazione al problema nel suo già citato lavoro. Secondo questo Autore, dal riconoscimento del fatto che gli individui posseggono il diritto alla pace, attribuito loro dal diritto internazionale, deriva come possibile conseguenza il diritto di ogni individuo a negare la propria partecipazione ad una violazione della pace, in una politica aggressiva, anche quando sia promossa o realizzata dallo Stato di cui l'individuo sia cittadino. E, questa, una conclusione rivoluzionaria, in quanto darebbe all'individuo il diritto di negare la propria partecipazione ad una aggressione commessa dallo stato cui è sottomesso in ragione della propria nazionalità.

Riconoscere il diritto alla pace agli individui significa riconoscere loro il diritto ad essere agenti attivi nella lotta per la pace, a formare movimenti pacifisti e a realizzare attività di promozione della pace.

Tutta la dottrina concorda su queste prime conclusioni, in particolare sia gli autori scandinavi che quelli dei paesi comunisti.

Tuttavia, esiste un terzo modo di affrontare la questione ma sul quale esistono discrepanze dottrinali molto profonde. Ci stiamo riferendo al diritto

all'obiezione di coscienza che deriverebbe dal fatto che l'individuo è titolare del diritto alla pace, e che quindi come obiettore di coscienza può dire: mi rifiuto di fare il servizio militare obbligatorio perché lo considero un addestramento alla guerra e io ho il diritto di astenersi dall'agire in qualsiasi situazione che promuova la guerra. Per molti il diritto all'obiezione di coscienza, sia o no riconosciuto dall'ordinamento interno dello stato, deriva direttamente dal diritto internazionale in quanto quest'ultimo attribuisce all'individuo il diritto alla pace. C'è di più, e qui il disaccordo è ancora più marcato; alcuni sostengono che non solo è lecito essere obiettori di coscienza e rifiutare di assolvere il servizio militare, ma che esiste anche il diritto di rifiutarsi di combattere, pur appartenendo alle forze armate del proprio paese. Qui bisogna fare una dichiarazione, bisogna distinguere tra guerra di aggressione e guerra di difesa. Ci sembra necessario inserire questa distinzione nell'ambito della relazione individuo-stato in funzione del diritto di tutti gli esseri umani alla pace.

Può essere utile citare, come esempio, ciò che afferma Eide a questo proposito:

> «5.9. Libertà degli individui: il diritto alla pace include la libertà per l'individuo di rifiutare di essere coinvolto in azioni di guerra, di aggressione o di intervento illegale o di essere coinvolto in addestramenti militari con risvolti potenzialmente aggressivi. Di conseguenza l'individuo può rifiutare di prestare il servizio militare non solo su una base puramente pacifista, ma anche sulla base del fatto che il tipo di addestramento militare che si attua nel suo paese va oltre quanto è richiesto per la vera e propria difesa.
>
> 5.10. Gli individui possono perfino sentirsi vincolati da obblighi quale quello di disobbedire ad ordini che, se adempiuti, potrebbero costituire una violazione della pace, incluso l'obbligo a disobbedire ad ordini riguardanti il coinvolgimento in azioni di guerra o di intervento illegale.
>
> Tali obblighi per gli individui saranno in qualche modo limitati fino al momento in cui vengano negoziati ulteriori e dettagliati provvedimenti legali, giacché risulterà difficile per l'individuo determinare se l'addestramento militare adottato dal loro stato sia o meno illegale.
>
> In molti casi deve considerarsi inerente alla legge internazionale l'obbligo per gli individui di non partecipare a quelle azioni di guerra che il Consiglio di sicurezza abbia definito manifestazione aggressiva di un intervento illegale. Quando tali azioni di guerra o di intervento siano state così giudicate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gli individui devono almeno essere liberi di astenersi dal prendervi parte».

È ovvio che, qualsiasi sia la concezione che si voglia adottare, cioè l'idea più ampia e totale degli autori scandinavi e di alcuni studiosi occidentali,

- che traggono molteplici conseguenze interne dall'esistenza di un diritto alla pace per gli individui - o la concezione un po' più ristretta degli autori socialisti, - che partono sempre dal sacro dovere di difendere la patria da una aggressione l'affermazione secondo la quale gli individui hanno il diritto alla pace; possiede e produce conseguenze di importanza significativa in ambito interno e nella relazione individuo-stato. Senza dubbio questo argomento stimolerà nei prossimi anni ampi e provocatori svolgimenti.

In un mio lavoro pubblicato tempo addietro (Espiell 1985, 108) scrissi che il diritto alla pace, come diritto individuale e collettivo, è un diritto sintesi. Perché? Perché include e ingloba molti altri diritti la cui realizzazione effettiva, mediante il conseguimento dell'obiettivo di combattere per una pace integrata dal concetto di giustizia, presuppone la reale possibilità di esercitare tutti i diritti umani, visto che la guerra comporta la violazione essenziale di questi diritti e la pace, al contrario, è la condizione necessaria per la loro realizzazione. La guerra in effetti è la violazione più flagrante e totale dei diritti umani e allo stesso tempo la pace è la condizione necessaria, ma non sufficiente, per la realizzazione dei diritti umani.

In questo stesso lavoro spiegai alcuni concetti che trascrivo qui di seguito perché credo siano importanti per precisare il contenuto del diritto a lottare per la pace. Allora scrissi:

> «Il pacifismo, inteso come volontà di pace e azione tesa a promuoverla, se certamente presuppone un atteggiamento di opposizione alla corsa agli armamenti, non significa adottare una posizione irrealistica ed ingenua che sbandiera, a priori, la necessità di un disarmo unilaterale, totale e incondizionato. Questa posizione che a volte, erroneamente e in mala fede, viene assimilata al pacifismo, sarebbe contraria ad una concezione razionale della sicurezza nazionale e significherebbe privare lo Stato dei mezzi per esercitare il suo «diritto immanente di legittima difesa» in caso di attacco armato (articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite) ed oggi nell'attuale situazione internazionale, non porterebbe a nulla di positivo. D'altra parte, però, l'esprimere una posizione contraria all'armamentismo e favorevole a una concezione razionale di disarmo, alla limitazione e all'equilibrio dei mezzi bellici, rappresenta una manifestazione plausibile di un pacifismo logico e realista e un contributo alla causa della pace, visto che essa dipende, in gran parte, dalla forza dell'opinione pubblica, sia a livello nazionale che internazionale.
>
> Il vero pacifismo non è codardia, né abdicazione, né cieco e irreale idealismo, né rinuncia ad una negoziazione ferma ed energica. È una nobile manifestazione di idealismo in quanto ha come obiettivo l'ideale della pace. Ma è realista e attuale in quanto deve necessariamente fondarsi sui dati dell'attuale realtà internazionale sia politica che normativa.

> Denigrare il pacifismo, qualificarlo negativamente, confonderlo con la politica di rappacificamento dell'ultimo pre-guerra come fanno alcuni «politici» ed «intellettuali» di oggi, sostenitori della forza e della rottura dell'equilibrio a favore del loro partito, è un atteggiamento non solo negativo, ma può arrivare ad essere suicida. Il vero pacifismo non significa la rinuncia all'uso legittimo della forza nei casi previsti dal diritto internazionale, ma si rapporta alla volontà di ottenere un sistema di controllo e di limitazione degli armamenti; presuppone una corretta conoscenza della situazione militare, specialmente delle superpotenze e dei loro diretti alleati e implica una comprensione realistica ed obiettiva dell'attuale situazione internazionale. Non ha nulla a che vedere con il rappacificamento degli anni Trenta, come la guerra convenzionale allora possibile non ha nulla a che vedere con l'ecatombe nucleare, un conflitto bellico tradizionale non ha nulla a che vedere con uno scontro attuale tra superpotenze che coinvolgerebbe non solo il nostro pianeta ma anche lo spazio extraterrestre e che farebbe praticamente sparire l'umanità intera.
>
> Il pacifismo di oggi si fonda sul convincimento dell'impossibilità logica, strategica e politica delle guerre nucleari limitate o localizzate e dell'assurdità dell'ipotesi di impiego di armi atomiche tattiche ad effetto circoscritto o parziale che non provocherebbero l'impiego finale di armi nucleari strategiche e lo scontro bellico totale tra superpotenze. Per questo motivo l'attacco globale e indiscriminato al pacifismo, che sta diventando di moda in certi ambienti, costituisce una forma indiretta e velata di apologia della guerra, con tutto ciò che questo comporta in termini di illecito nel diritto internazionale e di atteggiamento demenziale, ingiustificato sia dal punto di vista politico che etico. Al contrario l'attività pacifista, e soprattutto le campagne di informazione - obiettive, corrette e responsabili - sul fenomeno bellico, i conflitti armati, il concetto di pace e i livelli, le tendenze e la natura dell'armamentismo dei nostri giorni, rappresentano l'esercizio di un diritto umano essenziale, attuato allo scopo di rendere possibile la vigenza della totalità di quei diritti che possono realizzarsi solo nella pace e di contribuire ad impedire il fenomeno della guerra, fenomeno per se stesso incompatibile con il pieno rispetto dei diritti dell'uomo».

Infine - sempre in accordo con la Risoluzione dell'Assemblea generale del 1978 - l'umanità è titolare del diritto alla pace. L'ingresso dell'umanità nel diritto internazionale è avvenuto nel 1967, con la Risoluzione 2749 dell'Assemblea generale che approvò il Trattato sui principi per l'uso dello spazio extraterrestre in cui si afferma che l'umanità è titolare del diritto sullo spazio extraterrestre. Perciò a partire dal 1967, l'umanità iniziò ad avere una configurazione giuridica, ad essere titolare di diritti e di obblighi e si trasformò in un nuovo soggetto di diritto internazionale. E si andò oltre. Poco dopo si iniziò a parlare del patrimonio comune dell'umanità riferito anche ai fondi marini. Un noto giurista francese, René Jean Dupuy, in un suo eccellente

lavoro intitolato *Réflexions sur la Patrimoine Commun de l'Humanité*[3], nel quale rielabora ed amplia suoi anteriori studi su questo argomento, ha sviluppato l'idea secondo la quale a partire dalla regolamentazione giuridica del problema dei fondi marini e dello spazio extraterrestre, l'umanità è passata ad essere titolare diretta di diritti e di doveri, e come tale, ad essere soggetto di diritto internazionale. La stessa idea è stata sviluppata brillantemente dall'attuale giudice della Corte internazionale di giustizia, M. Bedjaoui, nel suo libro *Pour un Nouvel Ordre Économique International*, (pagg. 243-247) e dal noto giurista messicano Antonio Gòmez Robledo nella sua opera sullo Jus Cogens[4]. A questo proposito bisogna anche ricordare le idee precorritrici che Luis Legaz y Lecambra espresse nella sua monografia *La Humanidad, sujeto de derecho*[5].

Io stesso ho analizzato questo tema nel mio studio *No Discriminaciòn y Libre Determinaciòn corno normas imperativas de derecho Internacional*[6]. E più recentemente del mio libro *La Idea de Comunidad Internacional en Vitoria, Grocio y Suàrez* pubblicato in «Estudios en Honor de Antonio Truyol y Serra».

La Risoluzione 33/75 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1978, esprime chiaramente la titolarità dell'umanità rispetto al diritto alla pace, quando, nel quarto paragrafo, riafferma «il diritto delle persone, degli Stati e di tutta l'umanità a vivere nella pace».

Ma che cosa si intende per umanità da un punto di vista giuridico? Ho detto, in un mio lavoro già citato, che questo nuovo soggetto di diritto internazionale costituisce, in certa forma, un modo per dare carattere giuridico alla comunità internazionale, dato che non sarebbe scorretto dire che la comunità internazionale è stata qualificata come umanità in quanto soggetto di diritto internazionale. E questa una nozione diversa da quella di comunità interstatale, visto che l'umanità non costituisce solo l'insieme degli stati ma si compone anche di altri soggetti di diritto internazionale. Questo nuovo concetto giuridico di umanità, tipicizzazione di una determinata accezione di comunità internazionale, non coincide con nessuno dei significati che l'espressione umanità ha volgarmente nelle lingue moderne. Per queste, umanità, e cito la definizione dell'Accademia Spagnola, è il genere umano, gli uomini considerati in genere come formanti un essere collettivo. Questa accezione ripresa, per esempio, nei dizionari spagnoli, inglesi e francesi, anche se è legata al significato giuridico che prima abbiamo dato alla parola uma-

[3] V. Droit Revue Française de Théorie juridique N. 1, 1985.
[4] V. Le Jus Cogens International, R. Cadi, 1981, III. Pagg. 205-206.
[5] V. Estudios en Honor de Luis Legaz y Lacambra, Voi. II, pagg. 549-559, Madrid, 1970.
[6] V. Annuario I.H.L.A.D.I., Voi. 6 p. 74.

nità, non coincide pienamente con esso. Ripeto, l'unico modo per dare significato giuridico al concetto umanità sta nella relazione fra l'idea di umanità e l'idea di comunità internazionale. Avendo l'umanità la possibilità di agire internazionalmente, dato che in una certa forma le Nazioni Unite sono l'espressione istituzionale della comunità internazionale, l'umanità si configura come soggetto di diritto internazionale, al quale l'ordinamento giuridico ha attribuito diritti e doveri e che si esprime istituzionalmente attraverso la comunità internazionale la cui voce sono le Nazioni Unite. L'umanità è un soggetto distinto dagli stati, dai popoli e dagli individui.

La formula adottata dalla risoluzione dell'Assemblea generale nel 1978, nella misura in cui si riferisce all'umanità in relazione con il diritto alla pace, è molto importante, dato che contribuisce ad affermare, a chiarire e a precisare l'idea di umanità come soggetto di diritto.

Tutto ciò, come ho detto, è una materia praticamente nuova, assolutamente rivoluzionaria per come viene tuttora concepito il diritto internazionale. Credo che negli anni a venire questa analisi del diritto alla pace, in funzione del diritto degli stati, del diritto degli individui, del diritto dei popoli, del diritto dell'umanità, produrrà veramente cambiamenti rivoluzionari nella tematica e nell'analisi dei principali istituti del diritto internazionale. Ciò sarà, logicamente, possibile se esiste la pace per poter continuare a studiare e dialogare su questi problemi. Il diritto alla pace è stato definito da alcuni autori come il primo e fondamentale diritto, perché se non esiste pace, soprattutto se si spezza la relativa, e discutibile, pace agonizzante nella quale viviamo - e arriva l'ecatombe nucleare e quindi la fine dell'umanità -, non solamente non ci sarà pace, ma non esisterà nemmeno la remota possibilità di sussistenza per nessun diritto umano, a partire dal diritto alla vita. Ritengo che, benché questa trattazione abbia potuto peccare di eccessivo formalismo - nell'affrontare un argomento molto interessante sia politicamente che giuridicamente, ma nel quale la normatività è lontanissima dalla realtà internazionale nella quale viviamo - lo sforzo non debba essere infecondo o inutile. Invece, per tornare a quanto ho detto all'inizio, credo che in momenti difficili di tensione internazionale come quello attuale, nel quale coesistono guerre internazionali periferiche, di diverso carattere e natura, e conflitti bellici interni, dove assistiamo a massicce violazioni dei diritti umani, in un mondo dominato dalla violenza in cui, come conseguenza di tutto ciò vi è una terribile carenza di vera pace, si debba maggiormente insistere sul fatto che la pace, integrata con l'idea di giustizia, è un diritto che tutti dobbiamo

rivendicare, sia a livello individuale che collettivo, per lottare per l'avveramento di un ordine pacifico, espressione di una convivenza libera e giusta.

Bibliografia

Espiell, H. G. (1985) *Estudios sobre derechos humanos* (Vol. 1), Ediciones del Instituto Interamericano de los Derechos Humanos.

Cohen Jonathan, Y. (1985) *'René Cassin et la conception des droits de l'homme', in Revue des Droits de l'Homme*, Paris: Pedone.

Uribe Vargas, D. (1985) *La troisième génération des droits de l'homme et la paix*, Paris: CIEM.

La pace come diritto umano: vox populi, ma non ancora dell'UNESCO

Antonio Papisca †
Università di Padova

La pace è rivendicata in tutto il mondo come «diritto umano» nell'ambiente delle organizzazioni e dei movimenti della società civile, ma manca ancora nell'elenco dei diritti riconosciuti dagli strumenti giuridici internazionali pertinenti. Per quanto riguarda il diritto alla pace, siamo ancora nella fase delle «dichiarazioni». Va fatta eccezione per la Carta africana dei diritti umani e dei popoli, ma il suo valore vincolante è a livello regionale africano. L'UNESCO, secondo la sua stessa Costituzione, dovrebbe occuparsi del riconoscimento giuridico del diritto alla pace nel quadro più ampio del diritto internazionale dei diritti umani. Da tempo l'UNESCO sta affrontando la sfida di costruire la pace come diritto fondamentale nel contesto del suo mandato politico-educativo. Nel 1997 il tema è stato inserito nell'agenda della Conferenza Generale, ma i risultati sono stati deludenti. Non c'è stato alcun consenso. I documenti includono dichiarazioni, la maggior parte delle quali di rappresentanti dei Paesi occidentali, che dimostrano sia il determinismo della Realpolitik sia la mancanza di competenze specifiche. Le argomentazioni contrarie sono state: se la pace viene riconosciuta come un diritto umano, la pace diventerebbe una pre-condizione per la realizzazione dei diritti umani, indebolendo così questi ultimi, oppure Pinochet e Stalin erano per la pace ma non per i diritti umani, e così via. Qualcuno ha persino affermato che l'UNESCO non dovrebbe affrontare l'argomento perché la pace e la sicurezza non rientrano nel suo mandato, e che la pace non dovrebbe essere elevata al livello di diritti fondamentali perché sarebbe difficile condurre una guerra! L'autore del saggio sostiene che, in realtà, il riconoscimento giuridico della pace come diritto umano implica pesanti obblighi per gli Stati: innanzitutto, essi saranno privati dello *ius ad bellum*, il diritto di fare la guerra, e saranno obbligati ad attuare pienamente i principi e le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite che riguardano l'uso della

forza e il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva. Ma il riconoscimento del diritto umano alla pace è diventato oggi un compito urgente per l'UNESCO, poiché la sindrome della «guerra facile» sta drammaticamente diventando una pandemia. Il saggio fornisce la prova che in alcuni Paesi le istituzioni governative locali, insieme alle organizzazioni della società civile e alle università, stanno facendo avanzare gli Stati nel riconoscimento del diritto alla pace. È il caso della Regione Veneto, in Italia, che ha approvato una proposta di legge nel 1988 e l'ha ulteriormente migliorata nel 1999: l'articolo 1 riconosce formalmente la pace come «diritto umano e diritto dei popoli».

Antonio Papisca, è stato professore emerito di Relazioni internazionali e Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace nell'Università di Padova dove ha fondato nel 1982 il Centro Diritti Umani.

Il presente saggio è stato pubblicato nel 1987 nel primo numero della Rivista del Centro Diritti Umani "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli".

Educazione e insegnamento per pace e sicurezza umana

Negli ambienti delle formazioni, nazionali e transnazionali, di società civile, la pace è diffusamente rivendicata quale «diritto umano». Ma essa non figura ancora, esplicitamente, nel catalogo dei diritti fornito dalle pertinenti convenzioni giuridiche internazionali. Sta seguendo la stessa sorte di altri diritti cosiddetti di terza generazione, quali sviluppo e ambiente, cioè si trova in una sorta di anticamera o di incubatrice in attesa di vedere la luce in termini di positivizzazione giuridico-formale. Questa anticamera è fatta di tappe di avvicinamento «raccomandatorie», che nella prassi normativa delle Nazioni Unite assumono la veste di «Dichiarazioni»: *in re* si segnalano la Dichiarazione sul diritto delle società a vivere nella pace del 1981, la Dichiarazione del 1984 sul diritto dei popoli alla pace e la Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo. Occorre peraltro precisare che in sede di sistema «regionale» africano dei diritti umani, quanto meno formalmente l'anticamera o l'incubazione è finita da qualche decennio, poiché pace, ambiente e sviluppo figurano tra i diritti fondamentali proclamati dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1984.

Sul piano universale, chi ha tentato a giusto titolo, ma finora invano, di fare uscire la pace dall'incubatrice della codificazione internazionale è l'UNESCO. L'art. 1 della sua Costituzione, adottata nel 1945, così recita:

> 1. Lo scopo dell'Organizzazione è di contribuire alla pace e alla sicurezza promuovendo la collaborazione tra le nazioni attraverso l'educazione, la scienza e la cultura al fine di rafforzare l'universale rispetto per la giustizia, i principi dello stato di diritto e per i diritti umani e le libertà fondamentali che sono proclamati dalla Carta delle Nazioni Unite per i popoli del mondo, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. 2. Al fine di conseguire questo obiettivo, l'Organizzazione: a) collaborerà nell'opera di avanzamento della reciproca conoscenza e comprensione dei popoli […]; b) darà vitale impulso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura […]. (Costituzione UNESCO 1945)

Nel sistema delle Nazioni Unite, l'UNESCO è l'«agenzia specializzata» che, per sua natura costitutiva, è legittimata a costruire e coltivare il terreno di un effettivo ordine mondiale di pace mediante lo sviluppo della cultura della pace e dei diritti umani. Sia il Preambolo della Costituzione – «Poiché le guerre iniziano nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che devono essere costruite le difese della pace» –, sia il citato art. 1 anticipano il significativo, non ambiguo art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948: «Ciascuno ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possono essere pienamente realizzati». Il significato di questo articolo è che tutti gli esseri umani hanno diritto alla pace, interna (pace sociale) e internazionale (pace tra Stati e tra popoli), la cui dinamica si riassume nell'aforisma «*si vis pacem, para pacem*».

Il mandato statutario dell'UNESCO proprio in questo campo è ulteriormente confermato dal Preambolo della Dichiarazione universale laddove questa si proclama «quale ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni, al fine che ogni individuo e ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà […]».

Quanto precede conforta la tesi di chi, come lo scrivente, sostiene che l'UNESCO ha il compito strategico di contribuire a fornire effettività sostantiva al diritto internazionale dei diritti umani, a quello ius universale che si radica nella prima parte della Carta delle Nazioni Unite e che è stato successivamente sviluppato da un corpo organico di convenzioni giuridiche internazionali.

È appena il caso di ricordare che la promozione e la protezione dei diritti umani sono perseguite per molteplici vie, fra loro diversificate quanto a ef-

ficacia: il giudiziario è una di esse, assolutamente necessaria e irrinunciabile, ma con la consapevolezza che la sentenza di un tribunale opera *ex post factum* mediante l'uso della sanzione più che della persuasione morale e che quindi, per realizzare per esempio il diritto al lavoro occorrono, oltre che sentenze, adeguate *public policies* per l'occupazione.

Per l'effettività dei diritti umani, l'educazione e l'insegnamento sono strumenti ancora più potenti, poiché essi vanno in profondità nelle menti e nei cuori. Esse facilitano l'interiorizzazione dei grandi valori universali e, diffondendo consapevolezza, prese di coscienza, convincimenti, insomma, operando *ante factum*, esse forniscono la via più sicura per la prevenzione delle violazioni dei diritti umani.

Da lungo tempo l'UNESCO sta affrontando il problema del «formale» riconoscimento della pace quale diritto fondamentale nel contesto del suo mandato politico-educativo. La sua idea di pace è quella di pace positiva, che si fonda cioè sul principio 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» (*Incipit* della Dichiarazione universale).

All'UNESCO deve essere riconosciuto il merito di una produzione pedagogica e didattica di altissimo livello scientifico e di forte carica innovativa: basta citare, tra gli altri «sussidi», la formidabile Raccomandazione del 1974 «sull'educazione per la comprensione internazionale, la cooperazione e la pace e l'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali», una vera e propria «summa» di educazione civica a dimensione internazionale, con approccio interdisciplinare e orientamento all'azione. Essa va considerata tra le più genuine interpretazioni, in ottica di pratica applicazione, del contenuto sostantivo dell'art. 13 del Patto internazionale del 1966 sui diritti economici, sociali e culturali:

> 1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'educazione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e *incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace* (corsivo aggiunto). (Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali 1966)

Correttamente, questa norma deve essere interpretata in relazione diretta con il citato art. 28 della Dichiarazione universale e con un più recente stru-

mento giuridico, la Dichiarazione delle Nazioni Unite del marzo 1999 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti». Questo documento, ormai diffusamente conosciuto come la «Magna Charta degli *human rights defenders*», contiene importanti principi e indicazioni operative per lo sviluppo della cultura fondata sull'inscindibile binomio «pace diritti umani». Si segnalano in particolare l'art. 1: «Ciascuno ha il diritto, individualmente o in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale»; l'art. 5: «[…] ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, a livello nazionale e internazionale: a) di incontrarsi o riunirsi pacificamente, b) di formare, associarsi o partecipare a organizzazioni non governative, associazioni o gruppi […]»; l'art. 12: «1. Ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, di partecipare in attività pacifiche contro le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali […]»; l'art. 15: «Lo Stato ha la responsabilità di promuovere e facilitare l'insegnamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali a qualsiasi livello di educazione […]».

Quanto ora citato non soltanto stabilisce una base legale per sviluppare ulteriormente l'educazione formale e informale per i diritti umani in aderenza all'approccio *action-oriented* (non si dimentichi che quella dei diritti umani è una cultura assio-pratica), ma anche legittima gli individui e i gruppi ad agire – alla sola condizione che ciò avvenga pacificamente – dentro e fuori degli Stati, in uno spazio che attraversa e supera i confini nazionali: è lo spazio planetario per la costruzione della pace mondiale.

Evidenza dei diritti umani *versus* ottusità della politica

Durante il quarantennio dell'era bipolare, il tema della pace è stato infettato dal confronto ideologico che ne ha strumentalizzato concetti e obiettivi pratici. All'interno di un dibattito tanto aspro quanto sterile si poneva il quesito se la pace fosse un prerequisito per la realizzazione dei diritti umani oppure se lo sviluppo fosse un pre-requisito sia per la pace sia per i diritti umani, se la democrazia politica venisse prima della democrazia economica e sociale, e così via. La reputazione dell'UNESCO fu pesantemente investita e danneggiata da questa snervante strumentalizzazione cui si accompagnava l'aspra contesa tra Est e Ovest sul tema dei «diritti dei popoli» e sulla rivendicazione, portata avanti dai Paesi in sviluppo, di un «nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione».

Con il crollo del Muro e la fine del bipolarismo, l'UNESCO fu percorsa da una rinnovata carica di mobilitazione intellettuale per lo sviluppo di una genuina cultura di pace basata sul paradigma dei diritti umani quale recepito dal vigente diritto internazionale. Ci furono iniziative di rilevante significato politico ed educativo, in particolare il Piano d'azione mondiale sull'educazione ai diritti umani e la democrazia, adottato dal Congresso internazionale dell'educazione per i diritti umani e la democrazia (Montréal, 1993), il lancio nel 1995 del Progetto transdisciplinare «Verso una cultura di pace», nonché l'investimento strategico costituito dall'ampia disseminazione di «Cattedre UNESCO» nel cuore stesso delle istituzioni di alta educazione. La Cattedra UNESCO di diritti umani, democrazia e pace presso l'Università di Padova fa parte di questa rete.

Il 20 novembre del 1997 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la Risoluzione 52/13 con cui proclamava il 2000 come Anno internazionale per la cultura della pace e il periodo fino al 2010 come il Decennio per la cultura della pace e della non violenza per i bambini del mondo.

In questo clima di rinnovato fervore irenico, nel novembre del 1997 la Conferenza Generale dell'UNESCO affrontò in modo specifico il tema riguardante il formale riconoscimento della pace quale diritto fondamentale. Lo spunto fu dato da un progetto di «Dichiarazione su una cultura di pace», caldamente perorato dall'allora Direttore Generale Federico Mayor Zaragoza. Dalla lettura dei verbali dei lavori, si ricava un'idea quanto meno sconcertante – termine eufemistico – del dibattito. Pur se a distanza di quasi dieci anni dal crollo del Muro, vecchi, stanchi, vischiosi ideologismi vennero a galla in quell'occasione. Alla fine, ottusità più che prudenza politica impedì che si pervenisse a un risultato.

Vale la pena di citare, a tutto diletto di chi legge, un elenco di prese di posizione dei delegati di alcuni Paesi occidentali, nell'insieme decisamente (e supponentemente) contrari all'adozione del documento:

- è inappropriato per l'UNESCO intromettersi in un campo che rientra nella competenza di altri organi delle Nazioni Unite, quale per esempio la Commissione affari legali dell'Assemblea Generale;
- non possiamo sostenere il progetto di Dichiarazione perché ci opponiamo all'adozione di qualsiasi nuovo strumento in materia di diritti umani;
- la discussione è una perdita di tempo;
- Pinochet e Stalin erano per la pace ma non per i diritti umani;
- l'idea di un diritto umano alla pace mina l'idea stessa di diritti umani, non può essere garantito (*enforced*);

- il nostro ruolo all'UNESCO è etico, per disseminare le convenzioni giuridiche esistenti piuttosto che per crearne di nuove;
- asteniamoci dal fare un nuovo diritto umano alla pace che è pericoloso;
- il progetto di Dichiarazione confonde diritti umani e pace, che devono invece essere trattati separatamente, esso porta confusione nelle politiche di disarmo e indebolisce i diritti umani;
- il diritto umano alla pace non rientra nelle competenze dell'UNESCO;
- il diritto umano alla pace indica che la pace è precondizione per la realizzazione dei diritti umani, una concezione che indebolisce i diritti umani;
- il mandato dell'UNESCO non è di garantire pace e sicurezza;
- il riconoscimento di un nuovo diritto può creare illusioni;
- è di moda inventare e appoggiare nuovi diritti umani mentre i diritti esistenti non sono rispettati; quanto al tasso di rispetto di questi, guardare alle critiche di Amnesty International;
- e così via.

A completamento di questa collana di smaglianti «perle», è interessante citare anche alcune posizioni espresse da delegati di Paesi non occidentali:

- avendo abolito il servizio militare nel 1948 (Ndr: Costarica), noi consideriamo concretamente la pace come un diritto umano;
- responsabili della guerra sono i Paesi le cui economie dipendono dalle armi;
- la cultura della pace è il principale compito dell'UNESCO; come si può sostenere che la pace non rientri nel campo di competenze dell'UNESCO?;
- cito da Gandhi: «occhio per occhio farà cieco il mondo». Durante il dibattito alla Conferenza UNESCO, lo scrivente fu raggiunto dalla telefonata di una Sottosegretaria del Governo italiano: «qui al Ministero, incontro difficoltà a portare avanti una posizione favorevole al progetto di Dichiarazione, si argomenta che se votiamo per il sì la nostra Costituzione sarebbe violata, lei cosa pensa?». La mia risposta fu: «prego, non esitate a procedere in senso favorevole al progetto di Dichiarazione; il nostro Paese, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, letteralmente "ripudia la guerra" e in caso di attacco armato vale l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite riguardante l'autotutela». Ma la consulenza «ufficiale» dall'interno del Ministero, orientata per il no, sterilizzò la pur sincera buona volontà della Sottosegretaria.

Dallo *ius ad bellum* all'*officium pacis*

In una conferenza fatta alla Simon Fraser University di Vancouver il 31 ottobre 2003, Douglas Roche, membro del Senato del Canada, ha citato una frase del Rappresentante degli Stati Uniti durante la discussione informale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul progetto di Dichiarazione e Programma d'azione su una cultura di pace, adottato nel 1997 con la Risoluzione 52/13 prima citata: «La pace non deve essere elevata al rango di diritto umano, altrimenti sarebbe molto difficile iniziare una guerra». Evviva la sincerità: abbiamo bisogno di altri argomenti per capire le ragioni dell'opposizione all'iniziativa dell'UNESCO? Il delegato statunitense dice in sostanza che la guerra è la negazione di tutti i diritti umani, ma che non bisogna frapporre ostacoli… È appena il caso di far notare che queste prese di posizione sono esplicitate ancor prima della messa in pratica della dottrina della «guerra preventiva».

Mi sono prima riferito alla stupidità delle argomentazioni contrarie al diritto alla pace, quale variabile indipendente dell'insuccesso dell'iniziativa UNESCO ma, ovviamente, ancora più forti e pericolosi della stupidità sono gli interessi geopolitici in gioco. Il riconoscimento giuridico internazionale del diritto alla pace non costituirebbe infatti un atto meramente simbolico, esso avrebbe un considerevole impatto sia sulla politica sia sull'economia, tocca la materia della sicurezza nazionale e della produzione industriale, esso pertiene all'agenda del «nuovo ordine mondiale». Intendo dire che con il formale riconoscimento del diritto alla pace gli Stati si troverebbero intrappolati dentro un contesto fatto di assunti impegnativi e di stringenti obblighi giuridici: tra l'altro, essi non potrebbero non considerare indivisibili e interdipendenti, cioè quali facce di una medesima medaglia, la vita e la pace. È appena il caso di sottolineare che nella logica del diritto internazionale dei diritti umani, la «vita», oltre che diritto tra i diritti è principio fondativo e significa non soltanto «sopravvivenza» dell'individuo, ma anche possibilità di piena realizzazione in un più ampio contesto di «sviluppo umano» e «sicurezza umana» di tutte le persone e di tutti i popoli. Discende logicamente da questi assunti che non soltanto pena di morte e guerra sono incompatibili con la vita, ma anche che la pretesa supremazia delle leggi del mercato sui principi della giustizia sociale è incompatibile sia con la vita sia con la pace. Ancora, in presenza di un diritto umano alla pace, il disarmo reale passerebbe dal campo della programmaticità a quello della precettività – come dire non un *optional* escatologico, ma un obbligo impellente – e il controllo sopranazionale in materia si imporrebbe come necessario per l'effettiva

«giustiziabilità» del diritto. Ancora, tra le ricadute di questo riconoscimento giuridico c'è quella che renderebbe ancora più forte il dovere dei membri delle Nazioni Unite di rispettare l'intero ventaglio dei principi della Carta delle Nazioni Unite: ripudio della guerra (definita «flagello»), divieto di usare la forza per la risoluzione delle controversie internazionali (con l'eccezione, rigorosamente restrittiva, dell'autotutela successiva ad attacco armato di Stato contro Stato), obbligo di risolvere le controversie in modo pacifico, autorità «sopranazionale» delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza, la stessa «sicurezza collettiva» quale principio prima ancora che come strategia e sistema. L'implementazione del diritto alla pace comporterebbe, tra l'altro, la costituzione di una forza di polizia militare (e civile) a disposizione, in via permanente, delle Nazioni Unite secondo quanto previsto dall'art. 43 della Carta, l'effettivo coordinamento «gerarchico» delle organizzazioni regionali cosiddette difensive ad opera del Consiglio di Sicurezza come previsto dalle disposizioni del Capitolo VIII della Carta, il potenziamento della *machinery* internazionale dei diritti umani, il rafforzamento del Consiglio Economico e Sociale quale organo deputato a orientare l'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale, l'accettazione dell'autorità e il rispetto dell'indipendenza della Corte penale internazionale. Alla fine, il riconoscimento giuridico internazionale del diritto alla pace porterebbe inesorabilmente alla mutazione della natura – rectius, della «forma» – dello Stato, fondamentalmente perché lo priverebbe di un attributo essenziale della sua tradizionale identità giuridica e politica: lo *ius ad bellum*, il diritto di fare la guerra. Secondo la dottrina e la prassi della sovranità statuale armata, lo *ius ad bellum* si accompagna con lo *ius ad pacem*, il diritto di fare la pace. Ragion per cui, se scompare il diritto di fare la guerra e il diritto alla pace diventa un diritto fondamentale della persona e dei popoli, ciò che rimane agli Stati non è più tanto il «diritto» di fare la pace quanto il «dovere» di fare la pace, un vero e proprio *officium pacis*.

Diritto alla pace per contrastare la sindrome della *easy war*

I soliti «realisti» denunceranno il teorizzare questo tipo di benefica castrazione istituzionale a raggio planetario come *ratione alienum*: è appena il caso di segnalare che l'enciclica «Pacem in Terris» di Giovanni XXIII usa la stessa espressione latina con riferimento però alla guerra, in particolare a quella nucleare. La mia risposta è che un atto giuridico *ad hoc* il quale sancisca il formale riconoscimento del diritto alla pace, è oggi da considerare

come un frutto che è maturo sotto il duplice profilo della giustificazione storica e della logica giuridica. Gli argomenti a sostegno di questa tesi possono così riassumersi. La pace è possibile, quindi doverosa, come ha insistentemente ammonito l'indimenticabile Giovanni Paolo II, perché esistono oggi, realmente, metodi e strumenti che sono alternativi alla guerra. Il riferimento è ancora una volta a quanto indicato dalla Carta delle Nazioni per la messa in funzione di un efficace sistema di sicurezza collettiva, nonché alla ancor più ampia realtà delle organizzazioni regionali. Insomma, il mondo dispone oggi di un ricco e sofisticato complesso di attrezzature che, se debitamente fatte funzionare, sono in grado di evitare agli Stati, resi orfani dello *ius ad bellum*, di compiere un salto nel vuoto. Gli Stati rimarrebbero pur sempre «Stati», ma a statualità sostenibile.

E c'è un argomento che, in termini fattuali, dovrebbe forse essere il più convincente di tutti: anche quegli Stati potenti che, andando flagrantemente *contra legem*, fanno la guerra, non sono più in grado di vincerla, tanto vale… Risponde dunque a una «ragione d'utilità» il riconoscimento della pace come un diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Purtroppo, da alcuni documenti ufficiali portanti sulla riforma delle Nazioni Unite – in particolare il Rapporto del Panel di alto livello del dicembre 2004 e quello, ampiamente ricettivo di tale Rapporto, del Segretario Generale del marzo 2005 –, si evince un insidioso disegno che non va in questa direzione di razionalità, ragionevolezza e legalità. In ambedue i Rapporti si parte dalla distinzione tra *peace-keeping* e *use of force* per stabilire una arbitraria «divisione del lavoro armato» tra ONU e Stati che stravolge la logica costitutiva della Carta delle Nazioni Unite. L'«uso della forza» (ma cosa è il *peace-keeping*? il militare angelicato?) spetterebbe esclusivamente agli Stati, in presenza di una tipologia arbitrariamente dilatata di minacce-occasioni: attacco armato in atto, minaccia preventiva, minaccia non-preventiva o latente, casi di genocidio e di efferatezze su vasta scala. Questo generoso prospetto di uso della forza *à la carte*, purtroppo avvalorato dalla corsa al riarmo in atto, rilancerebbe il protagonismo delle sovranità statuali armate, che significa riappropriazione dello *ius ad bellum* e, quindi, ri-legittimazione della guerra «classicamente» intesa, quale strumento fisiologico delle relazioni internazionali. Insomma, si starebbe preparando la trappola della *easy war*.

Proprio per contrastare questo disegno, oltre che svelare e denunciare la potenziale trappola della «guerra facile» contenuta nei citati Rapporti, riconoscere la pace come diritto fondamentale costituisce un importante elemento di difesa immunitaria che troverebbe immediata e amplificata risonanza in larghi strati di opinione pubblica. Negli ambienti di società civile globale

la pace è ormai da lungo tempo, e con crescente consapevolezza, proclamata «diritto umano». Possiamo senz'altro dire che la *vox populi* transnazionale la ha già inclusa nella lista dei diritti fondamentali insieme con sviluppo e ambiente. Un lungimirante legislatore internazionale potrebbe avvalersi di questa estesa advocacy, supportata dalle norme citate all'inizio del presente saggio, per formalizzare giuridicamente il riconoscimento.

Un'interessante iniziativa è stata di recente presa da un'Organizzazione non governativa alla 61a sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. Si propone che la Sotto- commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani nomini un Rapporteur Speciale con il compito di preparare un progetto di Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto umano alla pace nel contesto del diritto internazionale dei diritti umani.

Pur ritenendo questa via non alternativa rispetto a quella dell'UNESCO, ritengo che quest'ultima rimanga la sede più idonea dentro cui condurre in porto una seria iniziativa, tenuto conto di elementi quali l'espressa legittimazione *in re* che all'UNESCO viene dalla sua stessa Costituzione e il preminente valore educativo e formativo che avrebbe l'atto di riconoscimento. Facendosi carico di rispondere alle sfide della pace e della sicurezza internazionali secondo la propria vocazione statutaria, non si tratterebbe per l'UNESCO di sostituirsi e neppure di sovrapporsi al Consiglio di Sicurezza o all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, bensì di mettere in campo poteri e risorse che non sono meno efficaci di quelli di cui dispone in particolare il Consiglio: l'insegnamento e l'educazione orientata all'azione.

Una Dichiarazione UNESCO sul diritto umano alla pace dovrebbe richiamare pertinenti principi e disposizioni di diritto internazionale, in particolare di diritto internazionale dei diritti umani, quali tra gli altri:

- il diritto alla vita;
- il superiore interesse dei bambini (*the best interest of children*);
- la proscrizione della guerra;
- il divieto dell'uso della forza;
- l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali;
- il divieto della pena di morte;
- l'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite nel perseguire gli obiettivi della pace e della sicurezza;
- il diritto all'educazione;
- il diritto allo sviluppo e il diritto all'ambiente;
- l'universalità della giustizia penale internazionale;
- la responsabilità penale internazionale personale.

Il Preambolo della Dichiarazione dovrebbe dare visibilità a concetti quali quelli relativi a:

- democrazia rappresentativa e partecipativa, nazionale e internazionale, dalla scuola e dalla comunità locale fino all'ONU;
- cittadinanza come cittadinanza universale e plurima;
- *ratio umana* e multidimensionale della sicurezza e dello sviluppo;
- dialogo interculturale per la comunità politica inclusiva.

La Dichiarazione dovrebbe richiamare alla lettera, tra l'altro, l'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che recita: «1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge». Sarebbe altresì congruo il puntuale richiamo del Protocollo relativo all'abolizione della pena di morte, allegato al suddetto Patto internazionale.

Per l'effettività dell'auspicata Dichiarazione sarebbe utile prevedere la costituzione, sempre in ambito UNESCO, di un «Comitato permanente per la cultura pace diritti umani», formato da esperti indipendenti del campo della cultura e dell'educazione, con funzioni di monitoraggio sulla pratica applicazione della Dichiarazione.

Ci si potrebbe anche attendere che la Dichiarazione apra la strada per il formale inserimento del diritto alla pace tra i diritti presenti in ambedue i Patti internazionali del 1966, auspicabilmente prima o dopo l'identico art. 1 riguardante il diritto di autodeterminazione dei popoli.

La governance locale gioca d'anticipo

Accennavo prima al fatto che, ormai da tempo, la pace come diritto fondamentale è *vox populi*. In Italia, questa «voce» ha trovato formale accoglimento negli ordinamenti giuridici sub-nazionali a partire dal 1988.

«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 degli uomini e dei popoli». È l'art. 1 della Legge Regionale del 30 marzo 1988, n. 18, contributo «infrastrutturale» della Regione del Veneto alle celebrazioni del quarantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani. È un testo di alta valenza giuridico-costituzionale per l'intero ordinamento italiano, sia perché esalta il generale principio del ripudio della

guerra, proclamato dall'art. 11 della Costituzione italiana, nel «diritto alla pace» quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, sia perché innova significativamente nel comportamento normativo degli enti di governo sub-nazionale dal momento che dà implicita attuazione a un atto internazionale, in particolare a quanto proclamato dall'art. 28 della Dichiarazione universale. Il collegamento dell'ordinamento regionale con principi e norme del nuovo diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale, diventa ancor più esplicito nelle leggi di quelle (sempre più numerose) Regioni che si sono incamminate nel solco del binomio indissociabile pace-diritti umani, quale tracciato dal «prototipo» veneto: si vedano, tra le altre, la Legge della Lombardia del 5 giugno 1989, n. 20, e quella del Piemonte del 17 agosto 1995, n. 67, il cui art. 1, primo comma, recita: «La Regione Piemonte, in coerenza con le norme, le dichiarazioni internazionali e i principi costituzionali, che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, riconosce la pace come diritto fondamentale dei popoli e condizione irrinunciabile per il progresso civile, sociale ed economico». Ancora la Regione del Veneto, ricca della decennale esperienza della Legge del 1988, compie un ulteriore importante passo con la Legge n. 55 del 16 dicembre 1999, «riconoscendo» quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, insieme con la pace, anche lo sviluppo. Come prima segnalato, il diritto alla pace, il diritto allo sviluppo e il diritto all'ambiente sono tuttora in attesa di pieno riconoscimento giuridico sul piano internazionale universale. La peculiarità del «caso italiano» sta nel fatto che proprio le Regioni hanno attuato tale riconoscimento, ponendosi così alla testa del movimento costituzionalista mondiale mirante a dare piena effettività al diritto universale dei diritti umani.

Il quadro italiano in materia si arricchisce di anno in anno: a partire dal 1991 si contano a migliaia gli statuti di Comuni e Province che vantano la «norma pace diritti umani» modellata sul prototipo regionale. È una situazione tuttora unica al mondo, dal punto di vista sia strettamente giuridico sia politico, sociale e culturale: la cultura pace-diritti umani-cooperazione, una cultura «orientata all'azione» che possiamo tradurre come «via istituzionale non violenta alla pace», sta sempre più coinvolgendo i mondi della scuola, dell'università, dell'associazionismo e del volontariato, con benefico sviluppo dell'articolazione partecipativa della democrazia e della cultura della legalità e della solidarietà. Quanto esemplarmente accade in Italia è un messaggio di speranza al mondo intero e un segnale di ricapitolazione umanocentrica degli ordinamenti giuridici. Per quanto attiene soprattutto alla materia dei diritti umani, gli ordinamenti giuridici ai vari livelli – nazionali,

subnazionali, internazionali – sono infatti sollecitati ad armonizzarsi, anzi a saldarsi fra loro. È interessante notare che questa dinamica parte dai livelli territoriali di *governance* che più sono vicini alle necessità dei cittadini: come ribadire che i diritti della persona e dei popoli e i correlati doveri non hanno, non devono avere, confini. Lo spazio per la protezione e la promozione dei diritti umani e per la correlata costruzione della pace è, come già ricordato, lo spazio-mondo. Il riconoscimento dei diritti umani, in particolare della pace come diritto fondamentale, esplicitamente operato in Italia con statuti di Comuni, Province e leggi di Regioni ha una duplice ricaduta su queste istituzioni: l'esplicitazione dei valori che fondano la loro originaria autonomia e la loro piena legittimazione a rivendicare ed esercitare il ruolo di «polo territoriale basilare» nella dinamica del principio di sussidiarietà nello spazio che è proprio dei diritti umani, dal quartiere e dalla città fino alle Nazioni Unite. E ha un'ulteriore ricaduta verso l'alto, sulla Costituzione nazionale, nel senso che ne rafforza la parte dedicata ai valori e ai principi fondativi. Le buone costituzioni nazionali democratiche vengono dunque a trovarsi consolidate in virtù di una duplice, convergente pressione-garanzia: quella dall'alto, proveniente dal diritto internazionale dei diritti umani, quella dal basso, proveniente appunto dagli ordinamenti degli enti di governo locale.

Il diritto dei diritti umani, un diritto per la vita e per la pace

Paolo De Stefani
Università di Padova

Il diritto alla pace è spesso visto come un diritto «nuovo», un diritto-sintesi o di terza generazione. La sua definizione normativa però trova significative resistenze. Queste derivano dal suo stretto rapporto con il fenomeno della guerra e la sua densa articolazione normativa nel diritto internazionale. Fin dalle sue origini, il diritto internazionale ha fatto convivere in modo necessariamente contraddittorio queste due dimensioni. Nella seconda parte del XX secolo, una forte corrente di «umanizzazione» ha investito il diritto internazionale, compreso il diritto dei conflitti armati. La recente formalizzazione in alcuni strumenti di *soft law* del diritto alla pace riflette il progressivo irrompere dei diritti umani come istanza unificatrice del quadro normativo internazionale. Alcuni esempi illustrano questo sviluppo. Da un lato, la pervasività dei diritti umani (in particolare del diritto alla vita) quali parametri che si affiancano al diritto internazionale umanitario nel riconoscere diritti e responsabilità di combattenti e civili nei conflitti armati. Dall'altro, la proposta interpretativa che si fa strada in alcuni ambiti di considerare il crimine internazionale di aggressione come una violazione dei diritti dei civili e dei combattenti della parte avversa, invece che un attacco alla sovranità dello stato. In questo modo, anche lo *ius ad bellum* sarebbe radicalmente trasformato. Le implicazioni di queste possibili trasformazioni sono complesse e non sempre chiare. In ogni caso, resta confermata l'importanza di costruire spazi di esercizio del diritto alla pace in tutti i contesti, compresi quelli da cui sembrerebbe escluso.

Paolo De Stefani è docente di diritto internazionale dei diritti umani all'Università di Padova. È direttore per l'Italia del Master europeo in Human Rights and democratisation e collabora con il Centro di Ateneo per i diritti umani dell'Università di Padova.

Introduzione

Qual è il significato, il valore aggiunto, di elaborare un diritto umano alla pace? Questo contributo si propone di articolare una risposta a questa domanda. Il punto di partenza è il riconoscimento delle difficoltà concettuali che emergono quando si cerca di elaborare una nozione di diritto alla pace nel quadro del diritto internazionale. Subito (1) viene in evidenza il rischio di offrire un altro strumento retorico che possa essere manipolato dagli stati e dagli altri attori politici per giustificare strategie e tattiche di violenza e oppressione (e il fatto che in questi ultimi anni il tema del diritto alla pace e della «promozione della pace come requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani per tutti» sia principalmente sponsorizzato, presso le Nazioni Unite, da paesi come Russia e Bielorussia non rassicura affatto)[1]. Ma c'è anche un problema più sistemico (2): è lo stesso diritto internazionale ad essere articolato in modo binario intorno al binomio pace/guerra. La logica dei diritti umani si inserisce in questo quadro, ma ne evidenzia i limiti normativi e operativi (il sistema di sicurezza collettiva creato dalle Nazioni Unite per prevenire la guerra non ha funzionato). Lo spazio della prevenzione della guerra e della sua regolamentazione (*ius ad bellum/in bello*) restano ancorati a una visione binaria e quasi schizofrenica (3). Un ponte (o forse un rampino d'abbordaggio) è stato gettato dalla normativa sui diritti umani (4), il cui impatto sull'insieme del diritto internazionale, e in particolare sul diritto di prevenzione della guerra e sul diritto umanitario non è ancora stato del tutto esplorato. Per quanto concerne lo *ius in bello*, si evidenzia la sua progressiva permeabilità alle fonti sui diritti umani. Circa lo *ius ad bellum* (6), le considerazioni che la dottrina sta sviluppando sul crimine di aggressione come una forma di crimine contro l'umanità, piuttosto che illecito contro lo stato, sono portate come esempio (problematico) della rilevanza della posta in gioco. Alcune considerazioni finali invitano a valorizzare gli spunti offerti dal *soft law* sul diritto alla pace per sviluppare esperienze e pratiche di pace su tutti i terreni, in particolare laddove prevale la logica della guerra.

[1] Una Risoluzione dal titolo *Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all* è adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ogni due anni dal 2003 al 2007 e poi dal 2010 fino al 2024, sempre con la sponsorizzazione o co-sponsorizzazione di Russia e Bielorussia, nonché di Cuba, Cina, Iran (tra gli altri). Per il 2024, v. il rapporto del Terzo Comitato: (UNGA Third Committee 2024, par. 20–25).

Pace e guerra concetti «transazionali»

Tra i diritti di «terza generazione» (allo sviluppo, all'ambiente, alla pace), quello alla pace è certamente il più «politico» e il più sfuggente (Alston 1980, 328; Bailliet al. 2015, 1). I due aspetti sono correlati e riconducono al carattere transazionale del valore protetto.

Perché un rapporto giuridico si cristallizzi nella forma di un diritto soggettivo, è necessario che sussista un solido consenso tra i vari soggetti coinvolti - titolari del diritto, titolari degli obblighi correlati, e altri soggetti indirettamente avvantaggiati o gravati di qualche onere – intorno al valore da proteggere. Ora, se si parla di ambiente o di sviluppo, l'idea che ciascuno dei soggetti coinvolti – individui, collettività, organizzazioni e stati – abbia un vantaggio dalla tutela dei valori in questione e che sia pertanto equo bilanciare i reciproci interessi in vista una giustizia solidale, appare praticabile e convincente – almeno in teoria (la realizzazione pratica, come tutti possiamo constatare, è cosa ben diversa: ma questo vale per tutti i diritti fondamentali e i valori ad essi sottesi). L'autorevolezza di esperti e scienziati, il peso di istituzioni internazionali e le decisioni di corti nazionali e internazionali e forniscono una guida abbastanza sicura all'individuazione del contenuto normativo di un diritto allo sviluppo o all'ambiente sano.

Non così – sempre meno così - se si parla di pace. Qui, l'assunto che essa rappresenti un valore condiviso per raggiungere il quale è giusto che i contendenti sacrifichino qualche loro legittima pretesa risulta assai meno persuasivo. Questo perché il valore «pace», non nella sua accezione ideale ma nella suo concreto significato normativo, oltre a cambiare con il tempo e le situazioni storiche, ha assunto negli ultimi anni una struttura sempre più nettamente transazionale: è condizionato non solo dal generale contesto sociale e politico, ma anche dagli interessi immediati delle parti, dai loro reciproci rapporti, da interessi tattici che possono mutare bruscamente secondo traiettorie imprevedibili. Il «transazionalismo» caratterizza un approccio all'uso della forza e alla diplomazia per la pace selettivo, di corto respiro, essenzialmente bilaterale, spiccatamente utilitaristico e teso a massimizzare i propri vantaggi, per non dire predatorio (Hellmüller e Salaymeh 2025).

Nella perdurante drammatica assenza di un'istanza centralizzata che accerti e determini i casi di aggressione e rottura della pace (il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non ha svolto il ruolo attribuitogli dalla Carta) e in mancanza di un consolidato ed efficiente meccanismo giurisdizionale in materia, sono le parti in conflitto e i loro alleati a negoziare l'esistenza o meno di guerra o pace, in trattative bilaterali che enfatizzano la sperequa-

zione nei rapporti di forza per lucrare vantaggi immediati rapidamente monetizzabili in chiave di guadagni economici o di consenso politico interno.

Tradizionalmente, e ancor più in epoca di transazionalismo trumpiano (Beeson 2020), nella considerazione del diritto alla pace prevale una visione binaria («la pace, o c'è, o non c'è») che appare debitrice della tradizione intellettuale e retorica che si è formata intorno al suo opposto, la guerra. Secondo l'idea dominante, nella pace (come nella guerra) c'è un vincitore e un perdente, il gioco è a somma zero. C'è, insomma, il diritto alla pace di chi si colloca dalla parte dei vincenti, e il diritto alla pace di chi si vede dalla parte dei vinti. I primi considerano la pace come il suggello dell'ordine e della stabilità conseguiti sul campo o in sede diplomatica; i secondi, come una promessa di riscatto[2] In entrambi i casi, la nozione di pace (e anche quella di guerra) si carica di ambiguità e di non-detto.

Di qui la difficoltà, evidenziata anche nel corso del negoziato che ha portato alla Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 (UNGA A/RES/71/189 2017), di costruire un consenso intorno all'esistenza di un «diritto alla pace» (che infatti diventa, nell'art. 1 della dichiarazione, il «diritto di godere della pace» (Guillermet Fernández et al. 2015, 97–99, 266–70). Come si può accettare che sulla propria causa, quella che ha condotto a scatenare o a subire una violazione della pace e che viene considerata una legittima motivazione per prendere le armi, si possa formare una pretesa giuridica che non sia il pieno e incondizionato riconoscimento delle proprie sacrosante ragioni? Non sorprende che, nel voto con cui il Terzo Comitato dell'Assemblea generale ha approvato la Dichiarazione sul diritto alla pace, i 125 voti a favore sono venuti da molti paesi che risultavano in quell'anno coinvolti in qualche forma di guerra (compresi 25 stati recensiti nel 2016 tra quelli impegnati in un conflitto armato (UCDP/PRIO 2023); tra i 34 contrari, l'unico stato coinvolto in un conflitto bellico risultavano gli USA (Sud Sudan e Turchia erano tra i 19 astenuti). Il diritto alla pace, a questo pare, interessa (salvo eccezioni) gli stati in guerra, più che quelli che si considerano in pace.

Il «transazionalismo» è certo una caratteristica di questi anni di accentuato disordine internazionale; ma è anche una conseguenza delle aporie, mai veramente affrontate, introdotte dall'irrompere, in un sistema internazionale imperniato sulla sovranità statuale, della novità dei diritti umani e dall'incapacità di formulare una nozione «positiva» di pace.

[2] «Throughout human history mankind has been divided between those who believe that peace must be preserved, and those who believe that it must be attained» (Howard 2001, 6). [Traduzione: «Nel corso della storia umana, l'umanità si è sempre divisa tra coloro che credono che la pace debba essere preservata e coloro che credono che debba essere conquistata»].

Pace attraverso il diritto?

L'affermazione del diritto alla pace negativa va di pari passo con l'affermazione di un regime che formalmente e efficacemente metta fuori legge la guerra. Questo è il progetto classicamente «liberale» delineato da Lauterpacht e Kelsen all'indomani del secondo conflitto mondiale e che vede al centro le Nazioni Unite. La Carta delle Nazioni Unite sancisce solennemente il dovere degli stati di «astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite» (articolo 2.4). Il diritto alla pace si configura in questo senso come una mera conseguenza, l'altra faccia della medaglia, dell'obbligo degli stati di non fare la guerra, rispettando la legalità internazionale. È in questo senso che, secondo la Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016, esso si articola come «diritto a godere della pace», ovvero a fruire del risultato virtuoso dell'azione degli stati e delle loro organizzazioni, primo fra tutti il sistema di difesa collettiva dell'ONU, per la prevenzione della guerra e il mantenimento della pace. Ed è anche in questo senso che si può leggere la sottile distinzione fatta all'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani tra i «diritti» e «*entitlements*» (Guillermet Fernández et al. 2015, 268–70). La Dichiarazione del 2016, del resto, ribadisce all'articolo 5 il suo pieno allineamento con il sistema delle Nazioni Unite: «Nulla della presente Dichiarazione sarà interpretato in senso contrario agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite;» anche se, come vedremo, in essa si delinea un'idea di pace positiva che va oltre la semplice *absentia belli*.

Lo Statuto delle Nazioni Unite è lungi dal proscrivere in modo totale e effettivo la guerra, attribuendo al Consiglio di sicurezza il monopolio dell'uso legittimo della forza. La Carta riconosce agli stati «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva» (art. 51 Carta NU), quindi la legittimità della guerra di difesa. In questo modo, la Carta non fa che aggiornare, adattandola al contesto del XX secolo, la tradizionale dottrina (codificata nel diritto internazionale da Grozio) della guerra giusta. I limiti concettuali e pratici della dottrina della guerra giusta sono ben noti: a parte i casi di scuola, una guerra giusta è ontologicamente una chimera: essendo la guerra un rapporto tra due o più belligeranti, anche la più «giusta» delle guerre è «ingiusta» per chi la combatte sull'altro fronte e considera «giusta» la propria lotta. Specie nella sostanziale assenza di un credibile sistema di sicurezza collettiva, istituito nella Carta delle NU (articoli 43-50), ma mai reso operativo.

Ma è soprattutto in rapporto alla logica dei diritti che l'uso della forza per autotutela sul piano internazionale si presenta carico di contraddizioni. Le manipolazioni a cui si presta la legittima difesa (interventi militari fatti con il consenso dello stato territoriale o anche senza il suo consenso, sull'assunto che lo stato sia incapace di provvedere alla propria difesa, difesa preventiva o *pre-emptive*…) sono state ampiamente denunciate. In più occasioni è stata segnalata e stigmatizzata la tendenza dei governi a strumentalizzare violazioni dei diritti umani per aggirare la proibizione della guerra e lanciare «guerre umanitarie», a favorire letture «permissive» della dottrina sulla «responsabilità di proteggere», a mascherare da «guerre al terrore» o «operazioni militari speciali» delle invasioni.

Anche l'uso della forza armata per la genuina difesa e promozione dei diritti fondamentali, come per esempio nelle lotte di liberazione o nella resistenza all'aggressione, solleva rilevanti dilemmi etici e giuridici (Tomasevski 1982, 45). Può uno stato aggredito rinunciare all'autodifesa per tutelare i diritti individuali dei suoi abitanti, senza che ciò si traduca in accondiscendenza alla legge del più forte – e quindi in una forma di tutela puramente fittizia e illusoria dei diritti delle popolazioni oppresse? E, ribaltando la prospettiva, quando e fino a che punto la vita e i diritti degli individui e delle comunità che pagheranno le conseguenze della guerra possono essere sacrificati per affermare l'indipendenza o integrità territoriale dello stato aggredito?

Pace e guerra, gemelli diversi

Le questioni sopra brevemente schematizzate risultano intrattabili all'interno della logica binaria che presenta la nozione di pace (e il diritto alla pace) come un calco del concetto di guerra (e del divieto della guerra). Secondo tale logica, i due piani, quello della pace e quello della guerra, sono in un rapporto dicotomico: se c'è la pace, i diritti sono tutelati, compreso il diritto alla pace, e la guerra è assente (*absentia belli*); se c'è la guerra, i diritti non sono garantiti se non nella misura minima (il minimo umanitario dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra), e la pace non c'è. Secondo una finzione che dura dai tempi di Grozio (che scrisse il *De Iure Belli ac Pacis*), la pace è vista come la condizione «normale» della comunità degli stati, mentre la guerra ne sarebbe la patologia. Il diritto e la giurisprudenza internazionale (Bailliet 2019), la politica, le relazioni internazionali, la visione della storia, gli stessi *Peace and Conflict Studies* sono per lo più guidati da questa visione binaria (Dijkema e and Koopman 2024) e in larga prevalenza si concentrano

sulla «pace negativa» e sulle condizioni per prevenire e limitare la guerra. Oppure analizzano il *peacebuilding*, sull'assunto – purtroppo raramente confermato dai fatti – che la situazione post-conflitto non sia reversibile e possa concludersi con il pieno ristabilimento della pace. In verità, il dopoguerra può durare per generazioni e, nel caso degli sconvolgimenti apportati dalla violenza coloniale, aprire a prospettive sociali, politiche e istituzionali che il *peacebuilding* e l'approccio liberal-occidentale fatica a inquadrare[3].

Così facendo, però, si rinuncia in partenza a gettare un ponte tra i due piani paralleli, quello della pace e quello della guerra, quello dei diritti e quello dello stato d'eccezione.

È un po' la stessa logica che presiedeva alla distinzione tra il diritto e la politica interna agli stati, fatta di regole, mediazione, dialogo tra istituzioni e società civile e, almeno in Occidente, libero mercato e democrazia, e la dimensione internazionale, dove prevale la forza, il confronto tra stati e blocchi, la politica di potenza in un ordine fondamentalmente anarchico. Le barriere tra interno e esterno sono gradualmente cadute sia nella pratica degli attori sociali e politici sia sul piano epistemologico. La visione multilivello dei fenomeni sociali è ormai data per scontata. In questo, la forza del discorso giuridico e politico dei diritti umani ha avuto un'influenza innegabile, forse decisiva (Della Porta, Tarrow, e Kathryn Sikkink 2005; Risse, Ropp, e Sikkink 2013).

La dicotomia pace/guerra resta, invece, fortemente sedimentata nel discorso politico (specialmente in tempi di neo-isolazionismo come quelli che stiamo inaugurando). Ed è presidiata, come abbiamo visto, dallo stesso diritto internazionale, che in questo mostra la propria tragica (cfr. Mendes 2022, 3, e passim) duplice vocazione di garanzia della sovranità legittima degli stati (la pace attraverso la cooperazione e l'organizzazione internazionale), ma anche di strumento a servizio della loro sovrana libertà di perseguire i propri fini politici senza restrizioni.

[3] «Decolonial theory has shed light on how colonial imaginaries are shaping our conceptions of peace [...] As a result, the coloniality of peace is also located in epistemological premises, when peace comes to mean pacification» (Dijkema e and Koopman 2024, 1526). [Traduzione: «La teoria decoloniale ha messo in luce come gli immaginari coloniali stiano plasmando le nostre concezioni di pace [...] Di conseguenza, la colonialità della pace si colloca anche nelle premesse epistemologiche, quando la pace finisce per significare pacificazione»].

Diritto alla pace, diritto alla vita e diritto umanitario

La sfida sottesa al riconoscimento del diritto alla pace consiste quindi nell'insinuare la logica dei diritti nello spazio, nel tempo e nella normatività della guerra, «dominio riservato» del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite (*ius ad bellum*) e del diritto internazionale dei conflitti armati (*ius in bello*). Prendere sul serio il diritto alla pace significa restringere sempre più lo spazio in cui gli Stati esercitano «liberamente» la loro sovranità sottraendola al controllo dei cittadini, soggetti solo al sindacato politico e «transazionale» dei loro pari.

Due esempi possono servire a dare un'idea di quello che è in gioco.

Il primo riguarda il diritto alla vita e la sua protezione durante i conflitti armati. Nel 2019, il *General Comment 36* del Comitato sui diritti umani (CCPR 2019), dedicato al diritto alla vita, elaborando concetti che anche la Corte internazionale di giustizia ha sviluppato negli ultimi decenni (ICJ 2004, 2024), ha chiarito che non solo l'articolo 6 del Patto sui diritti civili e politici che tutela il diritto alla vita continua ad applicarsi – parallelamente alle norme del diritto umanitario – nel corso dei conflitti armati, ma anche che «gli stati parti [al Patto] che intraprendano atti di aggressione come definiti dal diritto internazionale da cui derivino privazioni della vita umana, violano *ipso facto* l'articolo 6 del Patto;» inoltre, «Gli stati parti che non adottino tutte le misure necessarie per comporre le loro controversie internazionali con mezzi pacifici possono essere considerati inadempienti rispetto al loro obbligo positivo di garantire il diritto alla vita» (CCPR 2019, par. 70).

L'antica separazione tra stato di pace e stato di guerra è quindi parzialmente superata: il diritto alla vita non è automaticamente compresso allo scoppio di un conflitto armato e, soprattutto, la presenza di un conflitto non può essere sfruttata come pretesto per giustificare deroghe o limitazioni al diritto alla vita o ad altri diritti fondamentali al di là di quanto sia necessario e proporzionale (Droege 2025, 994–95). Questo non vuol dire che il diritto umanitario abbia improvvisamente perso la sua ragion d'essere. Esso, in effetti, contiene una quantità di norme specifiche molto più adatte delle «generiche» disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani a regolare le situazioni che si creano in un conflitto armato (basti pensare alla problematica dei prigionieri di guerra e degli internati). La convivenza tra i due regimi non è necessariamente un problema e anzi la ridondanza offre l'opportunità di scegliere la norma più adatta alla circostanza (Schabas 2007).

Anche il diritto internazionale umanitario, peraltro, è attraversato da una corrente di «umanizzazione» (Demeyere 2022; Meron 2000), sostenuta dal-

la giurisprudenza dei Tribunali ad hoc, della Corte penale internazionale e di tribunali nazionali, nonché dagli studi sulla consuetudine internazionale promossi dallo stesso Comitato internazionale della Croce Rossa (Henckaerts, Doswald-Beck, e Alvermann 2005).

A fronte di ciò, è da considerare molto deludente la scelta effettuata dalla Corte europea dei diritti umani di auto-limitarsi nell'affrontare i casi di violazione del diritto alla vita nel corso della fase «dinamica» del conflitto armato che ha interessato Federazione Russa e Georgia nell'estate del 2008. Secondo la Corte (ECtHR 2021), la propria giurisdizione non si estende ai fatti occorsi durante la fase attiva dei combattimenti durata dall'8 al 12 agosto 2008, perché in quei giorni nessuno dei due stati in guerra poteva dirsi esercitare la propria giurisdizione sulle porzioni del territorio dell'Ossezia meridionale. La condanna della Federazione Russa decretata dalla Corte per sistematica violazione di vari articoli della Convenzione europea dei diritti umani, compreso l'articolo 2 sul diritto alla vita, ai danni di cittadini georgiani, ha riguardato quindi solo fatti commessi, nei mesi successivi, nelle aree occupate e controllate dalle forze armate russe. Dietro l'argomento della carenza di giurisdizione territoriale non è difficile intravedere la ritrosia ad applicare le norme della Convenzione in un contesto considerato di conflitto armato internazionale e regolato, in modo predominante, da norme diverse da quelle della Convezione europea dei diritti umani, ovvero dal diritto umanitario (paragrafo 141). Da notare che la Corte in varie altre occasioni ha già applicato le sue norme a situazioni regolate anche dal diritto internazionale umanitario e dovrà farlo massicciamente in relazione alle cause nate dalla guerra russo-ucraina.

Aggressione, diritti umani e *ius ad bellum*

Il secondo ambito in cui la considerazione del diritto alla pace potrebbe sostenere la «rivoluzione del diritti umani» nel contesto del diritto internazionale riguarda il crimine contro la pace di aggressione.

Nel 2010, gli stati parte della Corte penale internazionale (CPI) hanno adottato alcuni emendamenti allo Statuto di Roma che ha dato vita alla CPI, introducendo, tra le altre cose, il crimine di aggressione. La novella è entrata in vigore nel 2018 e riguarda al momento una trentina di stati. Non è il caso di entrare nel merito della regolamentazione del reato; è chiaro tuttavia che un crimine di aggressione esiste in quanto sia realizzato un atto di aggressione ovvero, secondo l'esemplificazione fatta dallo stesso Statuto della CPI, un

atto di guerra tra due o più stati in violazione della Carta delle Nazioni Unite. Il solo fatto che la CPI sia messa nelle condizioni di sollecitare una presa di posizione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU circa l'esistenza di un atto di aggressione o una rottura della pace è potenzialmente idoneo a rilanciare l'azione dell'ONU in questa materia (i casi in cui il Consiglio di Sicurezza ha accertato un atto di aggressione dal 1945 ad oggi sono pochissimi).

La codificazione del reato di aggressione a distanza di decenni dallo Statuto dei tribunali di Norimberga e Tokyo ha riportato di attualità la discussione sulla nozione di questo crimine e in particolare su quali siano i valori giuridici tutelati da questa norma. Tradizionalmente, l'aggressione è stata intesa essenzialmente come illecito di uno stato contro un altro stato. Si fa strada tuttavia l'interpretazione che fa dell'aggressione un reato contro la popolazione (compresi i militari dello stato aggredito), piuttosto che contro la sovranità dello stato. E in effetti, è generalmente è l'impatto che ha sulla vita delle persone, il patrimonio culturale e l'ambiente naturale del territorio attaccato ciò che motiva la reazione della comunità internazionale contro un atto di guerra. Attentati alla sovranità statale anche più gravi di un intervento armato, per esempio l'instaurazione di un governo fantoccio in uno stato estero operata senza interventi militari, non costituiscono un crimine internazionale, mentre un attacco di droni che fa strage tra la popolazione può non incidere in nulla sull'indipendenza, l'autodeterminazione e l'integrità territoriale di uno stato, ma verrebbe certamente qualificato come aggressione criminale (Dannenbaum 2017, 1268–69). Questo approccio potrebbe suggerire di trattare in modo differenziato, dal punto di vista delle conseguenze penali, l'aggressione della Russia all'Ucraina del 2014 (occupazione e annessione della Crimea) e l'aggressione del 2022: se la prima costituisce un atto internazionalmente illecito ma di dubbio o relativamente modesto impatto dal punto di vista penale, la seconda non può sfuggire allo stigma dell'atto criminale. Questa lettura consentirebbe di affermare la responsabilità di chi scatena una guerra di aggressione non solo nei confronti della popolazione dello stato aggredito, ma anche verso la popolazione del proprio paese, trascinata in una guerra criminale e a subirne le conseguenze (Mégret e Redaelli 2022). E fornirebbe anche argomenti per sostenere i diritti di chi, nell'esercito dell'aggressore, manifesta la sua obiezione di coscienza e decide di sottrarsi alla partecipazione ad un delitto (Dannenbaum 2017, 1306–12). L'accento posto sui diritti umani (e il diritto alla pace) aiuterebbe anche identificare negli individui e nelle comunità colpite dagli eventi bellici le vittime di questo reato, con le immaginabili conseguenze sul piano della partecipazione al processo penale e alle forme di riparazione.

Certo, la netta separazione tra ius *ad bellum* e *ius in bello* è centrale nel dispositivo di neutralità del diritto umanitario: i combattenti, in qualsiasi fronte militino, devono avere gli stessi diritti e gli stessi doveri, pena il venire meno dell'accesso umanitario a chiunque ne ha bisogno. Ci sono importanti e delicate questioni etiche e giuridiche che meritano attenta considerazione. Pensare che tutti i combattenti di una determinata parte in un conflitto siano complici di un crimine internazionale in quanto consapevoli del carattere ingiusto della loro causa e considerare un omicidio ogni uccisione da loro commessa in un'azione bellica anche se nel rispetto del diritto umanitario, rischia di aumentare il tasso di violenza ed esacerbare il rischio di strumentalizzazione dei diritti e quindi la loro perdita di credibilità come fonte di legittimità (Redaelli 2020, 638–40). La svolta ispirata ai diritti umani e al diritto alla pace consente tuttavia di mettere in maggiore evidenza questi dilemmi e contraddizioni, invece di oscurarli dietro la loro pretesa di intoccabilità, e obbliga a elaborare costruzioni giuridiche e istituzionali innovative rispetto a quelle dominanti e spingere un po' più avanti l'equilibrio tra pace negativa e pace giusta.

Conclusioni

Non sarebbe giusto vedere nell'elaborazione di un diritto umano alla pace solo una strategia volta ad annacquare il valore normativo dei diritti umani già internazionalmente riconosciuti e distogliere l'attenzione dal basso livello di attuazione degli stessi che esiste in molti stati. E' all'opera infatti una dinamica più profonda. La logica dei diritti rinnova in modo pervasivo tutti i settori del diritto internazionale. L'idea del diritto umano alla pace è, in questa chiave, il segnale che anche il *sancta sanctorum* del diritto delle sovranità nazionali (e delle altre sovranità non-statali) che la globalizzazione e la «quarta rivoluzione industriale» producono (Gu 2023) può essere permeabile a un progetto umanista di emancipazione e solidarietà e a pratiche di resistenza, creatività e nonviolenza. La pace può (deve!) essere coltivata anche (soprattutto!) se attorno cresce la violenza.

Bibliografia

Alston, P. (1980) 'Peace as a Human Right'. *Bulletin of Peace Proposals* 11(4): 319–30.

Bailliet, C. M. (2019) 'Chapter 1: Introduction: Researching International Law and Peace'. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781788117463/9781788117463.00009.xml> (21 aprile 2025).

Bailliet, C. M., e Larsen K. M., a cura di. (2015). 'Introduction: Promoting Peace through International Law'. In *Promoting Peace Through International Law*, Oxford University Press, 1–28. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198722731.003.0001>.

Beeson, M. (2020) 'Donald Trump and Post-Pivot Asia: The Implications of a "Transactional" Approach to Foreign Policy'. *Asian Studies Review*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10357823.2019.1680604> (19 aprile 2025).

CCPR. (2019) *General Comment No. 36 on Article 6: Right to Life*. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-36-article-6-right-life> (22 aprile 2025).

Dannenbaum, T. (2017) 'Why Have We Criminalized Aggressive War?' *The Yale law journal* 126(5): 1242–1399. <https://ssrn.com/abstract=2760520>.

Della Porta, D., Tarrow , S., e Sikkink , K. (2005) 'Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition'. In *Transnational Protest and Global Activism*, New York: Rowman and Littlefield, 151–73.

Demeyere, B. (2022) 'How International Humanitarian Law Develops: Towards an Ever-Greater Humanization? An Interview with Theodor Meron'. *International Review of the Red Cross*. <http://international-review.icrc.org/articles/interview-how-ihl-develops-theodor-meron-920> (21 aprile 2025).

Dijkema, C., Anctil A., Koopman P. and S. (2024). 'Making Space for Peace in Contexts of 'Non-war' Violence: Challenging War-Peace Binaries Through Feminist, Spatio-Temporal, and Decolonial Approaches'. *Geopolitics* 29(5): 1511–37. <https://doi.org/10.1080/14650045.2024.2379316>.

Droege, C. (2025) 'International Humanitarian Law and Peace: A Brief Overview'. *International Review of the Red Cross* 106(927): 989–1001. <https://doi.org/10.1017/S1816383125000062>.

ECtHR. (2021) (ECtHR [GC]) *Georgia v. Russia (II)*.

Gu, H. (2023) 'Data, Big Tech, and the New Concept of Sovereignty'. *Journal*

of Chinese Political Science: 1–22. <https://doi.org/10.1007/s11366-023-09855-1>.

Guillermet Fernández, C., Fernández Puyana, D., Bosé, M. e University for Peace (2015) *The Right to Peace : Past, Present and Future*. San Jose: University for Peace.

Hellmüller, S., e Bilal S. (2025) 'Transactional peacemaking: Warmakers as peacemakers in the political marketplace of peace processes'. *Contemporary Security Policy* 46(2): 312–42. <https://doi.org/10.1080/13523260.2024.2448908>.

Henckaerts, J. M., Doswald-Beck, L., e Alvermann, C. a c. di (2005). *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Howard, M. (2001) *The Invention of Peace & the Reinvention of War*. London: Profile Books.

ICJ (2004) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

ICJ (2024) *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion*.

Mégret, F., e Redaelli, C. (2022) 'The crime of aggression as a violation of the rights of one's own population'. *Journal on the Use of Force and International Law* 9(1): 99–137. <https://doi.org/10.1080/20531702.2022.2059155>.

Mendes, Errol P. (2022) *Global Governance, Human Rights and International Law: Combating the Tragic Flaw*. 2ª ed. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003282792>.

Meron, T. (2000) 'The Humanization of Humanitarian Law'. *The American Journal of International Law* 94(2): 239–78. <https://doi.org/10.2307/2555292>.

Redaelli, C. (2020) 'The Human Dimension of Peace and Aggression'. *International Law Studies* 96(1). <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol96/iss1/20>.

Risse, T., Ropp S. C. , e Sikkink, K. a c. di. (2013) *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139237161>.

Schabas, W. A. (2007) 'Lex Specialis? Belt and Suspenders? The Parallel Operation of Human Rights Law and the Law of Armed Conflict, and the Conundrum of Jus Ad Bellum'. *Israel Law Review* 40(2): 592–613.

<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1044281>

Tomasevski, K. (1982) 'The Right to Peace'. *Current Research on Peace and Violence* 5(1): 42–69.

UCDP/PRIO. (2023) 'UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset'. <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#armedconflict> (21 aprile 2025).

UNGA A/RES/71/189. (2017) *Declaration on the Right to Peace*. UN,. <https://digitallibrary.un.org/record/858594> (22 aprile 2025).

UNGA Third Committee. (2024) *Promotion and Protection of Human Rights : Human Rights Questions, Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Report of the 3rd Committee, General Assembly, 79th Session*. UN,. <https://digitallibrary.un.org/record/4069372> (22 aprile 2025).

La Corte internazionale di giustizia e la pace

Mirko Sossai
Università degli Studi Roma Tre

Il Palazzo della Pace all'Aia, sede della Corte internazionale di giustizia (CIG), è un edificio iconico in cui si riflette l'ideale della pace in ogni dettaglio. Il motto «Peace through Law» trova espressione nelle opere d'arte presenti al suo interno. Da almeno 150 anni, l'idea che le guerre possano essere evitate offrendo agli Stati mezzi pacifici per risolvere le controversie ha avuto un ruolo centrale nelle relazioni internazionali. La CIG rappresenta un elemento chiave del sistema istituito dalla Carta delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Sebbene la giurisprudenza della Corte non abbia affrontato in modo estensivo il diritto dei popoli alla pace, nei suoi ottant'anni di attività essa ha contribuito significativamente allo sviluppo del diritto internazionale verso la tutela di interessi generali della comunità internazionale, quali la pace, i diritti umani e la protezione dell'ambiente. Inoltre, la Corte ha fornito un'interpretazione autorevole delle norme che vietano l'uso della forza, riaffermando il divieto di annessioni territoriali illegittime, anche alla luce del diritto dei popoli all'autodeterminazione. Negli ultimi anni si è registrato un aumento dei ricorsi alla Corte, in particolare riguardo alle aree di maggiore conflittualità, come l'Ucraina e la Palestina. Quali riflessioni ne derivano? Il coinvolgimento della Corte potrebbe certo contribuire a mitigare alcuni effetti delle ostilità, soprattutto attraverso l'adozione di misure cautelari. In linea teorica, i procedimenti giudiziari possono favorire la fiducia tra le parti, offrendo una cornice di stabilità. Una sentenza, inoltre, fornisce una struttura argomentativa che potrebbe costituire un punto di riferimento per futuri negoziati, anche nella prospettiva della ricostruzione postbellica, comprese le questioni legate alle riparazioni. Tuttavia, le aspettative di contenimento e de-escalation devono restare realistiche: storicamente, il ruolo della Corte nel limitare i conflitti è stato marginale, potendosi occupare solo di segmenti specifici di una crisi. Tuttavia, portare questioni di grande rilevanza politica davanti alla CIG ha

un valore. Per le parti più deboli, i procedimenti giudiziari rappresentano un mezzo per sensibilizzare l'opinione pubblica sui conflitti, mobilitare il sostegno internazionale e promuovere il rispetto del diritto internazionale.

Mirko Sossai è professore ordinario di diritto internazionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna anche diritto delle organizzazioni internazionali.

Introduzione

Il Palazzo della Pace all'Aia, sede della Corte internazionale di giustizia, è un edificio iconico che incarna, in ogni suo dettaglio, l'ideale della pace. Il principio guida, espresso nel motto «la pace attraverso il diritto», trova una suggestiva rappresentazione nelle numerose opere d'arte che adornano l'interno del palazzo. Nella grande sala dove si tengono le udienze della Corte, spicca un'imponente tela allegorica donata dal governo francese nel 1914, significativamente intitolata «*La Paix et la Justice*». Al centro del dipinto è raffigurata Irene, dea della pace, che porta in braccio Pluto bambino, dio della prosperità, e stringe con l'altra mano un ramo d'ulivo, simbolo universale di pace e riconciliazione. Ai suoi lati, due cavalieri rappresentano le parti in conflitto che abbandonano la battaglia, disarmati dalla presenza pacificatrice della dea. Nella parte superiore dell'opera, tra le nuvole del cielo, compare la bilancia della giustizia. Più in basso, una figura femminile vestita di rosso – personificazione della giustizia internazionale, o forse del diritto stesso – ascolta le arringhe di due avvocati. Uno, agitato e gesticolante, l'altro più composto e autorevole. La figura in rosso si protende verso il cavaliere scalzo, il più vulnerabile tra i due contendenti, a significare che la giustizia può dare voce alla parte più debole, in assenza della forza.

Sin dalle sue origini, l'istituzione di una giurisdizione internazionale permanente è stata portatrice di una promessa: quella di promuovere la pace e la giustizia, rimuovendo la guerra come mezzo per la risoluzione delle controversie tra Stati. Alla luce delle sfide contemporanee, è necessario interrogarsi sul ruolo che la Corte internazionale di giustizia ha avuto, e che potrà ancora avere, non solo nella promozione di percorsi di pacificazione ma anche nello sviluppo del diritto internazionale della pace.

La giustizia internazionale come metodo di soluzione pacifica delle controversie

Da almeno 150 anni, l'idea che le guerre possano essere evitate offrendo agli Stati strumenti pacifici per risolvere le controversie ha occupato un ruolo centrale nelle relazioni internazionali. Alla fine del XIX secolo, era diffusa la convinzione che l'istituzione di un tribunale internazionale permanente avrebbe rappresentato un passo decisivo verso un mondo finalmente libero dalla guerra (Caron 2000). Un primo tentativo concreto in questa direzione fu la Conferenza della pace dell'Aja del 1899: sebbene i partecipanti non riuscirono a raggiungere un accordo sull'istituzione di una vera e propria corte mondiale con un collegio permanente, la Convenzione sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali sancì comunque la creazione di un meccanismo stabile: la Corte Permanente di Arbitrato (CPA), un'istituzione tuttora attiva. Nonostante il nome, si tratta in realtà di un elenco di arbitri, tra i quali gli Stati coinvolti in una controversia possono scegliere di volta in volta coloro a cui affidare la risoluzione della lite.

Tuttavia, lo strumento dell'arbitrato non fu in grado di impedire che, pochi anni dopo, le potenze precipitassero in un conflitto di portata mondiale, muovendosi come sonnambuli verso la catastrofe (Clark 2013) né fu in grado di evitare che la guerra fosse combattuta con una brutalità senza precedenti, anche nei confronti della popolazione civile. Ma la Grande Guerra, nonostante le enormi distruzioni e i milioni di vittime che causò, non segnò la fine del diritto nei rapporti internazionali. Al contrario, al termine di un conflitto mondiale che per molti rappresentò la «bancarotta del diritto internazionale», il giurista padovano Enrico Catellani sostenne che proprio gli esiti della guerra ne avevano dimostrato la «completa rivendicazione» (Catellani 1919). La Società delle Nazioni costituì il primo tentativo concreto di organizzare un ordine politico e sociale su scala globale, in cui gli interessi comuni dell'umanità – in primo luogo la pace – potessero essere riconosciuti e perseguiti al di là delle barriere delle tradizioni nazionali, delle differenze razziali e delle separazioni geografiche (Walters 1952). La creazione della Società delle Nazioni sancì anche il raggiungimento dell'obiettivo di un tribunale permanente per la risoluzione delle controversie, visto che il Patto prevedeva l'istituzione della Corte permanente di giustizia internazionale. All'idealismo di fine Ottocento si sostituì un approccio più pragmatico: gli organi politici della Società (il Consiglio e l'Assemblea) erano gli attori chiave del sistema di sicurezza collettiva, mentre alla Corte spettava al più un ruolo di «utile comprimario» (Tams 2021, 741). Il successo della nuova organizzazione doveva essere garantito non tanto dalla forza del diritto quanto dalla forza

dell'azione politica. Nei suoi vent'anni di vita, la Corte permanente giocò un ruolo limitato perché fu poco coinvolta dagli Stati nell'affrontare le più importanti questioni politiche del tempo. Resta la rilevanza delle sue decisioni che continuano a essere citate dall'organo giurisdizionale che le succede: la Corte internazionale di giustizia.

Con lo scioglimento della Società delle Nazioni, infatti, anche la Corte permanente cessò le sue funzioni. Sebbene i redattori della Carta delle Nazioni Unite si fossero proposti di correggere alcuni difetti intrinseci della Società, non toccarono la divisione dei ruoli tra i suoi organi principali: al Consiglio di sicurezza, veniva affidata la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Quanto alla Corte internazionale di giustizia, il suo Statuto – annesso alla Carta di cui ne costituisce parte integrante – è nel solco della continuità con la vecchia Corte: la nuova avrebbe esercitato le stesse funzioni di risolvere le controversie tra Stati e di emanare pareri consultivi. Tenue rimane il suo legame con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e la sua giurisdizione comunque basata sul consenso: infatti, occorre che le parti di una controversia accettino la competenza della Corte mediante una propria manifestazione di volontà, che può essere contenuta in un compromesso o in una clausola compromissoria inserita in un trattato.

Eppure, non va sottovalutato il fatto che con la Carta delle Nazione Unite, il diritto internazionale contemporaneo ha definitivamente ripudiato i mezzi non pacifici di soluzione delle controversie internazionali. L'art. 2(3) della Carta impone ai membri dell'Organizzazione di risolvere pacificamente le loro controversie, stabilendo che la soluzione deve raggiungersi «in maniera tale da non mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali». Non è un caso che questa disposizione preceda quella, contenuta nel paragrafo successivo, che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali: sebbene l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie acquisisca pieno significato soprattutto in relazione al divieto dell'uso della forza, esso possiede una forte valenza di principio fondamentale della comunità internazionale. Questo principio appartiene certamente al diritto consuetudinario, come si evince dalla ris. 2625 (XXV) dell'Assemblea generale sulle relazioni amichevoli del 1970, dalla Dichiarazione di Manila sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali (ris. 37/10 dell'Assemblea generale del 15 novembre 1982) nonché dalla stessa giurisprudenza della Corte internazionale giustizia. Va comunque precisato che gli Stati non sono obbligati a scegliere un particolare mezzo di risoluzione (principio della «libera scelta dei mezzi», v.

Palmisano 2025, 450): l'art. 33 della Carta fa riferimento, oltre al regolamento giudiziale e all'arbitrato, a negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione.

Il contributo della Corte al diritto internazionale della pace

La Corte internazionale di giustizia ha attraversato fasi alterne nel corso della sua storia. In particolare, gli anni Sessanta e Settanta del Novecento sono stati caratterizzati da una profonda crisi istituzionale, al punto che si affermava che la Corte fosse «forse caduta al livello più basso del suo prestigio internazionale» (Falk 1971, 315) e che la questione centrale non fosse più la sua capacità di prevenire le guerre, bensì la sua stessa rilevanza nell'ambito delle relazioni internazionali. In quel periodo, oltre ai Paesi del blocco comunista, anche numerosi Stati di recente indipendenza, emersi dal processo di decolonizzazione, manifestavano una forte diffidenza nei confronti della Corte. A questo scetticismo aveva contribuito la stessa Corte nel 1966 con una controversa sentenza con la quale, non entrando nel merito, aveva rigettato i ricorsi presentati da Liberia e Etiopia contro il Sudafrica, ritenendo che i due Paesi africani non avessero un interesse legittimo a contestare le politiche razziste e discriminatorie perpetrate nel territorio del Sud-Ovest Africano (l'odierna Namibia) (Sands 2023, 64).

Una nuova fase si è aperta a partire dagli Ottanta e soprattutto con la fine della guerra fredda, in cui sono cresciute le attività della Corte internazionale di giustizia, e più in generale si è registrato il fenomeno della proliferazione di tribunali internazionali: dalla creazione della Corte penale internazionale al consolidamento delle corti regionali. Non c'è dubbio che un momento di svolta sia rappresentato dalla sentenza epocale resa nel 1986 dalla Corte nel caso *Nicaragua contro Stati Uniti*, riguardante il sostegno prestato da Washington ai gruppi armati dei *contras*. In seguito, alla Corte è stato chiesto di pronunciarsi su varie questioni legate a situazioni di conflittualità armata: ad esempio, varie cause hanno riguardato le guerre nei Balcani negli anni Novanta, oppure il coinvolgimento di Burundi, Ruanda e Uganda nel conflitto in Congo, o ancora la guerra russo-georgiana del 2008, oppure, più di recente, l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Non è facile stabilire quale sia stato l'impatto della Corte in conflitti già in corso. Certamente la Corte ha esercitato un ruolo importante in altri casi, per impedire che situazioni di tensione e crisi degenerassero ulteriormente: è il caso delle sentenze relative ad alcune controversie di natura territoriale – ad esempio, tra Burkina Faso e Mali, tra Libia e Ciad, oppure tra Camerun e Nigeria – che sono

state considerate passaggi importanti di un percorso verso la pacificazione. Il coinvolgimento della Corte nelle più gravi crisi internazionali contemporanee – come le guerre in Ucraina e in Medio Oriente – segna un'ulteriore fase di trasformazione, che impone una rinnovata riflessione sul suo ruolo.

Per provare a comprendere gli sviluppi più recenti occorre tenere presente un ulteriore aspetto. La Corte concepisce il proprio ruolo in un senso più ampio rispetto al fornire una concreta soluzione alla controversia tra due Stati in un procedimento dinanzi ad essa. Infatti, come è scritto nella sentenza del 2010 relativa al caso *Ahmadou Sadio Diallo* (*Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo*), la Corte cerca di raggiungere, nell'esercizio della sua funzione contenziosa, «la necessaria chiarezza e l'indispensabile coerenza del diritto internazionale», nonché «la sicurezza giuridica, che costituisce un diritto tanto per i soggetti privati beneficiari di diritti garantiti, quanto per gli Stati tenuti al rispetto degli obblighi derivanti da trattati» (ICJ Reports 2010, 664, para 66). Scrivendo nel 1958, l'autorevole giurista e giudice della Corte Sir Hersch Lauterpacht aveva evidenziato che, sebbene fosse «un'esagerazione affermare che la Corte si [fosse] rivelata uno strumento significativo per il mantenimento della pace internazionale», essa aveva comunque «dato un contributo concreto allo sviluppo e al chiarimento delle norme e dei principi del diritto internazionale» (Lauterpacht 1958, 4 e 5). Secondo un altro autorevole studioso, il ruolo della Corte è quello di sostenere i «valori globali della comunità internazionale» piuttosto che agire come un semplice «mediatore tra due parti in conflitto» (Abi-Saab 1996, 7). In effetti, la Corte, «principale organo giudiziario delle Nazioni Unite» secondo l'art. 92 della Carta, è l'unico tribunale dotato di competenza generale: fatte salve le disposizioni del suo Statuto, la Corte può esaminare qualsiasi questione di diritto internazionale. Nella sua prima sentenza nel merito relativa al *Canale di Corfù*, la Corte si definì «l'organo» del diritto internazionale, cui era stato affidato un ruolo specifico nel garantirne il rispetto (ICJ Reports 1949, 35). Proprio dalla natura di questo ruolo, così come delineato nella Carta e sviluppato dalla stessa Corte, derivano l'autorità e la particolare legittimità di cui godono le sue decisioni (Bjorge and Motzfeldt Kravik 2025, 14). Nei suoi ottant'anni di attività essa ha contribuito significativamente allo sviluppo del diritto internazionale verso la tutela di interessi generali della comunità internazionale, quali la pace, i diritti umani e la protezione dell'ambiente.

Del resto, sin da quel primo procedimento avviato dal Regno Unito contro l'Albania, la Corte è stata chiamata a giudicare su questioni di guerra e di pace e da allora ha contribuito a chiarire il contenuto sia del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali (*jus ad bellum*) sia dei principi fon-

damentali del diritto internazionale umanitario (*jus in bello*). L'importanza del caso del *Canale di Corfù* risiede nel fatto che la Corte adottò un approccio rigoroso per cui il divieto dell'uso della forza, contenuto all'art. 2(4) della Carta, doveva interpretarsi in senso assoluto e onnicomprensivo, salvo le circostanze speciali previste dal Capitolo VII e dall'art. 51 in materia di legittima difesa. In particolare, la Corte respinse la pretesa del Regno Unito di giustificare la propria azione coercitiva con l'affermazione di aver agito in nome della comunità internazionale: in un passaggio divenuto celebre, la Corte affermò che «il presunto diritto di intervento è la manifestazione di una politica di forza, come quella che in passato ha dato origine ad abusi gravissimi e che non può, per quanto possano essere presenti difetti nell'organizzazione internazionale attuale, trovare posto nel diritto internazionale». Inoltre, un intervento del tipo rivendicato dal Regno Unito era ancor meno ammissibile, «poiché, per sua stessa natura, sarebbe riservato agli Stati più potenti». Non sorprende che l'approccio adottato dalla Corte non sia risultato particolarmente attraente per chi rivendicava diritti speciali per gli Stati potenti di usare la forza «a nome della comunità internazionale» o per «promuovere gli scopi delle Nazioni Unite», come accadde rispetto agli interventi militari in Kosovo nel 1999 o in Iraq nel 2003 (Gray 2013, 247).

Nell'altra importante sentenza del 1986, in cui era chiamata a decidere sulla liceità di azioni militari e paramilitari da parte di bande armate controllate o dirette dagli Stati Uniti sul territorio del Nicaragua, la Corte affermò che il principio del divieto dell'uso della forza e l'eccezione della legittima difesa non erano contenuti soltanto nella Carta delle Nazioni Unite ma appartenevano anche al diritto internazionale consuetudinario (ICJ Reports 1986, 99, para. 188). In quella pronuncia, la Corte affrontò anche la questione di quali attività costituiscano «uso della forza», distinguendo tra le forme più gravi di forza, che rientrano nella nozione di attacco armato, e altre forme meno gravi. Questa impostazione riflette la distinzione presente nella Carta tra l'«uso della forza» dell'art. 2(4) e l'«attacco armato» dell'art. 51, che giustifica un intervento armato a titolo di legittima difesa.

L'autorevolezza tipica delle sentenze della Corte è ulteriormente accentuata nel caso dei pareri consultivi, che la Corte può rendere, ai sensi dell'art. 96 della Carta, su richiesta dell'Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza, di altri organi delle Nazioni Unite o di istituti specializzati. Pur non essendo obbligatori, i pareri hanno avuto grande importanza nella ricostruzione del diritto internazionale, anche perché essi prescindono dall'esistenza di una controversia tra gli Stati. Così, nel parere del 1996 sulla *liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari*, la Corte ha evidenziato due principi

fondamentali e inderogabili del diritto internazionale umanitario (*jus in bello).* Il primo principio è volto a proteggere la popolazione civile e i beni di carattere civile, e stabilisce la distinzione tra combattenti e non combattenti: gli Stati non devono mai prendere di mira i civili, né di conseguenza utilizzare armi incapaci di distinguere tra obiettivi civili e obiettivi militari. In base al secondo principio, non si devono infliggere mali superflui o sofferenze non necessarie ai combattenti: è dunque vietato l'uso di armi che causino tali mali o che aggravino inutilmente le loro sofferenze.

In questo secolo, la Corte ha poi dedicato due pareri alla complessa situazione in Medioriente. Dopo aver dichiarato, nel 2004, l'illiceità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, vent'anni più tardi, nel luglio 2024, la Corte ha reso un nuovo parere, su richiesta dell'Assemblea generale, in merito alle *conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e pratiche di Israele nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est.* In tale occasione, la Corte ha accertato che la condotta di Israele viola le norme internazionali in materia di occupazione militare, il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, nonché gli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani. In questo contesto, la Corte ha ribadito il principio del divieto di acquisizioni territoriali mediante la forza, sottolineando che un'occupazione prolungata finalizzata all'annessione costituisce una forma di uso illecito della forza. Ha inoltre affermato che un'occupazione che impedisca l'esercizio del diritto all'autodeterminazione è, per sua natura, illecita, in quanto nega a un popolo la sovranità sul proprio territorio. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che Israele è tenuto a porre fine alla propria occupazione nel più breve tempo possibile, a evacuare tutti i coloni israeliani insediatisi nei territori occupati e a fornire ampie riparazioni per i danni provocati dall'occupazione.

La giustizia internazionale di fronte alla sfida posta dalle guerre odierne

Una valutazione complessiva del ruolo della Corte internazionale di giustizia e, più in generale, della funzione giudiziaria, nel rapporto dinamico tra diritto internazionale e pace, è resa difficile da vari fattori. Non c'è dubbio che il carattere consensuale della sua giurisdizione ha l'effetto di condizionare la politica giudiziaria della Corte: sebbene politicamente indipendente dagli Stati, la capacità di incidere sui processi di pacificazione e sull'evoluzione del diritto internazionale dipende dalla sua capacità di attrarre il consenso

degli Stati. Si deve poi tener conto che l'esecuzione delle sentenze della Corte si fonda essenzialmente sulla sua autorevolezza e sulla forza persuasiva delle pronunce stesse (Cannizzaro 2023, 380).

A partire dal 2019, l'attività della Corte ha registrato una ulteriore rilevante crescita, ma essa è stata anche sottoposta a pressioni considerevoli, dovute non solo all'incremento quantitativo dei casi, ma anche alla varietà delle aspettative circa il suo ruolo. Gli Stati hanno coinvolto la Corte nei maggiori scenari di guerra: ad esempio, pochi giorni dopo l'inizio dell'invasione nel febbraio 2022, l'Ucraina ha presentato un ricorso contro la Russia, fondando la competenza della Corte sulla clausola compromissoria contenuta nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948. Un aspetto particolarmente significativo dell'attuale fase storica è rappresentato dall'aumento dei ricorsi cosiddetti «di interesse collettivo» o «di interesse comune», in cui Stati non direttamente lesi si rivolgono alla Corte lamentando la violazione di obblighi solidali (*erga omnes*) o di norme fondamentali di diritto internazionale (*jus cogens*). Tali ricorsi mettono a tema la questione della legittimazione ad agire di questi Stati dinanzi alla Corte. I casi emblematici sono quello promosso dal Gambia contro il Myanmar nel 2019 per violazioni della Convenzione contro il genocidio, e quello avviato dal Sudafrica contro Israele nel dicembre 2023 per le medesime ragioni; il ricorso presentato congiuntamente da Canada e Paesi Bassi contro la Siria nel giugno 2023 per presunte violazioni della Convenzione contro la tortura; nonché le numerose (e in larga misura occidentali) dichiarazioni di intervento nel procedimento avviato dall'Ucraina contro la Russia; oppure, ancora, il ricorso presentato nel 2024 dal Nicaragua contro la Germania per l'assistenza politica e militare a Israele. Attraverso questi casi, la Corte ha guadagnato un'attenzione senza precedenti presso l'opinione pubblica mondiale, estendendo la propria visibilità ben oltre la cerchia degli studiosi e degli operatori del diritto internazionale.

Gli osservatori più accorti dal punto di vista politico potrebbero far notare che la maggior parte dei procedimenti fondati su interessi collettivi sembrano dipendere meno da un autentico sentimento di agire per conto della comunità internazionale e più da relazioni di alleanza e affinità politica di lunga data (Johns 2024): il Gambia che si erge a difensore della popolazione a maggioranza musulmana dei Rohingya; il Sudafrica che guida una resistenza del Sud globale contro Israele, alleato dell'Occidente; il Canada e i Paesi Bassi che agiscono contro la Siria, alleata della Russia (Hernandez 2024). Ci si può chiedere cosa farà la Corte dinanzi a casi così eterogenei: soprattutto,

se saprà soddisfare le aspettative degli Stati che chiedono di vedere applicato il diritto internazionale all'interno di contesti così sensibili politicamente.

Nel corso della sua storia, l'atteggiamento della Corte ha oscillato tra una certa prudenza istituzionale e un cauto attivismo giudiziario. A questo proposito, è significativo che nel 2024 la Corte abbia indicato per tre volte nel giro di pochi mesi misure cautelari nel procedimento intentato dal Sudafrica contro Israele, a fronte del protrarsi delle operazioni militari nella Striscia di Gaza e al progressivo aggravarsi della crisi umanitaria in atto. Nelle rispettive dichiarazioni rese in occasione dell'ordinanza sulle misure cautelari del 24 maggio 2024, il giudice Tladi comunque sottolineava che «la Corte è solo una corte!» mentre il giudice Nolte osservava che la Corte poteva svolgere solo un ruolo limitato nella risoluzione della situazione catastrofica nella Striscia venutasi a creare dopo l'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023 e la risposta israeliana. La Corte, scriveva il giudice Nolte, «deve fare attenzione a non oltrepassare i limiti di ciò che può e deve fare» ribadendo i principi che ne delimitano il mandato. Ha poi richiamato un passaggio del parere consultivo sulla Namibia del 1971, nel quale si spiegava che «in quanto organo giudiziario principale delle Nazioni Unite, [la Corte] agisce unicamente sulla base del diritto, indipendentemente da qualsiasi influenza o intervento esterno, nell'esercizio della funzione giudiziaria che le è attribuita esclusivamente dalla Carta e dal suo Statuto. Una corte che agisce come tribunale di diritto non può operare in altro modo» (ICJ Reports 1971, 23, para. 29).

Conclusioni

Negli ultimi cinque anni, quattro casi sono stati sottoposti alla Corte internazionale di giustizia con riferimento a presunte violazioni della Convenzione contro il genocidio del 1948, nell'ambito di conflitti armati o situazioni di occupazione. I procedimenti relativi al Myanmar, all'Ucraina e a Gaza hanno suscitato non solo una vasta eco nell'opinione pubblica, ma anche un intenso dibattito sul ruolo e sulla portata dell'intervento giudiziario della Corte in contesti politicamente delicati. Alcune voci critiche hanno sollevato il timore che la Convenzione contro il genocidio e la funzione contenziosa della Corte siano state strumentalizzate a fini politici. Tuttavia, l'utilizzo «strategico» della Convenzione del 1948 in scenari di conflitto armato può essere compreso anche alla luce del carattere consensuale della giurisdizione della Corte, che limita in modo strutturale l'ambito dei casi che essa può esaminare. Inoltre, se è vero che i tribunali internazionali non sono in grado

di risolvere da soli i conflitti, è comunque semplicistico ritenere che non abbiano alcun ruolo. Tale visione riduttiva distorce la funzione dei tribunali internazionali, riflettendo una concezione pericolosa secondo cui l'azione giudiziaria e quella politica si escluderebbero a vicenda, anziché essere complementari (Duffy and Pinzauti 2025).

Alla luce di ciò, si rende necessaria una prospettiva diversa. Il coinvolgimento della Corte può contribuire, in alcune circostanze, a mitigare gli effetti più gravi delle ostilità, in particolare mediante l'adozione di misure cautelari. In linea teorica, un procedimento dinanzi alla Corte potrebbe favorire anche la costruzione della fiducia tra le parti, offrendo una cornice di stabilità in cui ciascuna di esse assume un ruolo definito (Krieger 2024). Inoltre, le sentenze della Corte possono fornire una base argomentativa utile per futuri negoziati, in particolare in una fase postbellica, anche per quanto riguarda la difficile questione delle riparazioni. Tuttavia, le aspettative rispetto alla capacità della Corte di contenere o disinnescare conflitti devono rimanere realistiche. Storicamente, l'incidenza della Corte nella limitazione delle ostilità è stata circoscritta, potendo essa intervenire solo su aspetti specifici di crisi complesse. Nonostante ciò, il fatto che questioni di rilevanza politica vengano sottoposte alla Corte assume un significato importante. Per gli attori più vulnerabili, i procedimenti giudiziari rappresentano uno strumento per richiamare l'attenzione internazionale sui conflitti in corso, mobilitare il sostegno della comunità internazionale e promuovere il rispetto del diritto internazionale.

Bibliografia

Abi-Saab, G. (1996) 'The International Court as a World Court', in Lowe, V. and Fitzmaurice, M. (eds.). *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge: Cambridge University Press: 3-16.

Bjorge, E. and Motzfeldt Kravik, A. (2025) 'The Dispute Settlement Function of the International Court of Justice: World Order or Transactional Justice?', in A. Skordas and L. Mardikian (eds.). *Research Handbook on the International Court of Justice*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar: 12–29.

Cannizzaro, E. (2023) *Diritto internazionale*, VII ed., Torino: Giappichelli.

Caron, D.D. (2000) 'War and International Adjudication: Reflections on the 1899 Peace Conference', *American Journal of International Law*, 94(1), 4–30.

Catellani, E. (1919) *La bancarotta dei profeti e la Lega delle Nazioni*, Venezia: Ferrari.

Clark, C. (2013) *I sonnambuli: come l'Europa arrivò alla Grande Guerra*, Roma/Bari: Laterza.

Duffy, H. and Pinzauti G. (2025) 'Genocide and Armed Conflict before the International Court of Justice' *Questions of International Law.*

Falk, R. A. (1971) 'Realistic Horizons for International Adjudication', *Virginia Journal of International Law*, 11(3), 314-326.

Gray, C. (2013) 'The International Court of Justice and the Use of Force', in Tams, C.J. and Sloan, J. (eds.). *The Development of International Law by the International Court of Justice*, Oxford: Oxford University Press: 236-261.

Hernandez, G. (2024) 'High Politics and the International Court of Justice' <https://cil.nus.edu.sg/blogs/high-politics-and-the-international-court-of-justice/>.

Johns, F. (2024) *Connection in a Divided World : Rethinking 'Community' in International Law*. The Hague: Asser Press.

Krieger, H. (2024) 'Mega-Political Cases before the ICJ: Transforming a Hegemonic into a Negotiated Order?' <https://cil.nus.edu.sg/blogs/mega-political-cases-before-the-icj-transforming-ahegemonic-into-a-negotiated-order/>.

Lauterpacht, H. (1958) *The Development of International Law by the International Court*, London: Stevens & Sons.

Palmisano, G. (2025) *Fondamenti di diritto internazionale*, Milano: Le Monnier Università.

Sands, P. (2023) *L'ultima colonia*, Milano: Guanda.

Tams, C. J. (2021) 'International Courts and Tribunals and Violent Conflict', in Geiß, R. and Melzer, N. (eds.). *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford: Oxford University Press: 735-756.

Walters, F. P. (1952) *A History of the League of Nations*. London: Oxford University Press.

Il sistema multilaterale per la promozione della pace dal 1945 ad oggi. Una prospettiva storica

Benedetto Zaccaria
Università di Padova

Il presente contributo mira ad offrire una ricostruzione sintetica dell'evoluzione del sistema multilaterale per la promozione della pace dal 1945 ad oggi, concentrandosi su caratteri e limiti dell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) in tale ambito. Seguendo un approccio cronologico, esso evidenzia come il sistema delle Nazioni Unite sia stato condizionato, sin dalla sua fondazione, dalle dinamiche di Guerra fredda e, successivamente, dal processo di decolonizzazione. Questi processi di carattere globale compromettevano l'obiettivo originario dell'ONU di costituire un sistema multilaterale che garantisse la pace e la sicurezza internazionale. Al di là dei limiti istituzionali della Carta delle Nazioni Unite, emergevano infatti – tra gli anni Cinquanta ed Ottanta del Novecento – diverse percezioni riguardo alla natura dei «diritti umani» e del «diritto alla pace». La fine della Guerra fredda non avrebbe rappresentato una svolta a riguardo. Al contrario, sarebbero rimaste le linee di frattura nel sistema internazionale, segnato dalla sempre crescente divisione tra gli stati nazione dell'occidente industrializzato e il «Sud globale», realtà che incarnano visioni alternative sul diritto di non interferenza negli affari interni, sul diritto internazionale dei diritti umani e su quello più specifico del diritto alla pace. Ciò ha impedito la creazione di un efficace sistema multilaterale per la promozione della pace.

Benedetto Zaccaria è Professore associato di Storia delle relazioni internazionali all'Università degli Studi di Padova, dove insegna "International History of the Balkans" e "Storia dell'integrazione europea". È autore delle monografie *La strada per Osimo: Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)* (Franco Angeli, 2018) e *The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980* (Palgrave Macmillan, 2016).

Introduzione

Il presente contributo mira ad offrire una ricostruzione sintetica dell'evoluzione del sistema multilaterale per la promozione della pace dal 1945 ad oggi, concentrandosi su caratteri e limiti dell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) in tale ambito. Le origini di tale sistema devono essere ricercate negli anni conclusivi del secondo conflitto mondiale. A seguito della Conferenza di Dumbarton Oaks che si svolse tra l'agosto e l'ottobre del 1944 le quattro *sponsoring powers* – Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Cina – convocarono a San Francisco la *United Nations Conference on International Organization* al fine di costituire un'organizzazione multilaterale di carattere universale che garantisse la pace e la sicurezza internazionale (Varsori 2020, 148).

Tale organizzazione avrebbe dovuto risolvere i limiti manifestati dalla Società delle Nazioni (SDN), proposta dal Presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson nel gennaio 1918 e istituita all'indomani del primo conflitto mondiale «allo scopo di promuovere a tutti gli stati, grandi e piccoli indistintamente, mutue garanzie d'indipendenza e di integrità territoriale». La SDN si era tuttavia dimostrata uno strumento inefficace alla creazione di un sistema genuinamente multilaterale (MacMillan 2001). La SDN nasceva infatti priva della partecipazione degli Stati Uniti, ritiratisi all'indomani del conflitto mondiale in una posizione di isolazionismo. Inoltre, lo spirito che aveva informato i progetti idealistici di Wilson si era infranto nella «politica di potenza» espressa dalle principali potenze europee nei confronti dei paesi sconfitti (Cohrs 2006).

La nascita dell'ONU: struttura, potenzialità e limiti del multilateralismo

Per superare i limiti della SDN, i negoziatori riuniti a San Francisco a partire dal 25 aprile 1945 progettarono la costituzione di un «direttorio» – il futuro Consiglio di Sicurezza – che rendesse permanente la partecipazione delle «grandi potenze» nella futura Organizzazione delle Nazioni Unite, scongiurando in tal modo le opzioni isolazioniste e le contrapposizioni ideologiche che avevano segnato negativamente l'operato della SDN nei decenni precedenti. A tali «potenze» – Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito, Francia e Repubblica di Cina – sarebbe stato attribuito potere di veto. Ad esse sarebbero stati affiancati altri dieci membri non-permanenti a rotazione, con

mandato biennale. Ai 15 membri del Consiglio di Sicurezza sarebbero spettati i compiti stabiliti dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite – firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 – tra i quali l'accertamento dell'«esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione» e la decisione delle misure da prendere per mantenere o ristabilire «la pace e la sicurezza internazionale». Il Cap. VII prevedeva misure «non implicanti l'impiego della forza armata» (Art. 41) e, qualora queste si fossero dimostrate inadeguate, azioni «con forze aeree, navali o terrestri». A questo fine, l'Art. 43 prevedeva che «tutti i Membri delle Nazioni Unite» si impegnassero a mettere a disposizioni del Consiglio di Sicurezza «le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni (…)» necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Da un punto di vista storico, è opportuno evidenziare i principali limiti del sistema previsto dalla Carta. In primo luogo, il «direttorio» delle grandi potenze – che rifletteva l'idea del presidente statunitense F.D. Roosevelt di incardinare il futuro sistema internazionale postbellico sulla cooperazione tra i «quattro poliziotti» (Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica, Repubblica di Cina) – delineava un sistema internazionale fortemente gerarchico. Inoltre, la nuova organizzazione era caratterizzata dallo squilibrio nei poteri e competenze tra Consiglio di Sicurezza e Assemblea Generale – composta da tutti i membri delle Nazioni Unite – alla quale erano attribuiti poteri di discussione di qualsiasi questione o argomento che rientrasse nei fini della Carta dell'ONU e di rivolgere raccomandazioni al Consiglio di Sicurezza. Si trattava di un *soft-power* limitato che avrebbe suscitato, nei decenni a venire, intensi dibattiti sulla necessità di riformare il sistema istituzionale dell'ONU, democratizzandolo e dando maggior voce al «Sud Globale». In secondo luogo, l'ONU sarebbe stata presto segnata dalla Guerra fredda, ovvero dalla contrapposizione ideologica e militare tra le principali potenze globali del post-1945: Stati Uniti e Unione Sovietica. Ciò significava la crisi del sistema multilaterale di carattere «universale» per la promozione della pace auspicato a San Francisco. La Guerra fredda si traduceva in un contrasto diretto – congelato in Europa lungo la Cortina di ferro ma esploso in innumerevoli «guerre calde» nel «Sud globale» – che implicava la pratica di veti incrociati in sede di Consiglio di Sicurezza (Mazower 2013; Westad 2007).

Ciò non significa, tuttavia, che l'ONU non costituisse la piattaforma per iniziative di carattere multilaterale legate ai temi della «pace», o che alla «pace» facessero riferimento. Oltre al ruolo delle agenzie multilaterali delle Nazioni Unite, che costituirono il «tessuto» di un nuovo sistema internazionale rivolto all'applicazione degli obiettivi della Carta (tra le qua-

li, l'UNESCO, la FAO, l'ILO, l'OMS) (Cfr. Mugnaini 2025) è necessario fare riferimento all'adozione da parte dell'Assemblea Generale, il 10 dicembre 1948, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Di carattere non-vincolante, la Dichiarazione faceva esplicito riferimento al tema della «pace» nel suo preambolo – considerando il riconoscimento della «dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili» quale «fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». A influenzare l'elaborazione della Dichiarazione era il riconoscimento del binomio pace-diritti umani, che aveva trovato espressione nel progetto delle «Quattro libertà» esposto da Roosevelt nel gennaio 1941 (libertà di espressione; libertà religiosa; libertà dal bisogno; libertà dalla paura) e nel pensiero cristiano espresso dal filosofo francese Jacques Maritain – propositore di un «umanesimo integrale» (Maritain 1936) – il quale aveva proposto di attuare le «quattro libertà» introducendole in «organizzazioni economiche e politiche del mondo civile» e, dunque, nel diritto positivo. Sebbene nella Carta non avesse trovato collocazione un articolo specifico sui «diritti umani» (essi avrebbero figurato all'Art. 1, tra i fini delle Nazioni Unite), il tema dei diritti umani era ripreso da una Commissione dei diritti dell'uomo presieduta da Eleanor Roosevelt. All'interno di tale Commissione e, successivamente, in sede di Assemblea Generale, si contrapposero tuttavia posizioni diverse che diedero luogo a una battaglia ideologica. Se Stati Uniti e paesi occidentali erano propensi a promuovere solo i diritti civili e politici, i paesi socialisti – l'Unione Sovietica in primis – erano maggiormente propensi a sostenere i diritti economici e sociali. Il testo finale della Dichiarazione vedeva limitati i riferimenti a questi ultimi: non a caso la dichiarazione era approvata con l'astensione dei paesi del campo socialista (Meneguzzi Rostagni 2000, 271-273).

L'Assemblea Generale tra decolonizzazione, Guerra fredda e diritti umani

A seguito dell'adozione della Dichiarazione Universale, l'Assemblea Generale sarebbe stata il fulcro di numerose iniziative legate – direttamente o indirettamente – alla creazione di un sistema multilaterale per la promozione della pace. In primis, pur in un sistema internazionale «congelato» dalla competizione bipolare, l'Assemblea era protagonista, a partire dagli anni Sessanta, del processo di decolonizzazione, divenendo nel corso degli anni Sessanta il principale forum per le istanze e le rivendicazioni dei paesi decolonizzati. Le Risoluzioni approvate dall'Assemblea in questo ambito – in

primis la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali (Ris. n. 1514 del 14 dicembre 1960) – richiamavano gli obiettivi originari della Carta delle Nazioni Unite, sostenendo come il dominio coloniale rappresentasse una negazione dei diritti umani fondamentali e fosse un impedimento alla promozione della pace e della cooperazione mondiale. Egualmente, la Ris. n. 3201 del 1974 sul «Nuovo ordine economico internazionale», che recepiva le recriminazioni sull'iniquità del sistema economico internazionale raccolte nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) ed in seno al «G77» – gruppo formato dai Paesi in via di sviluppo in seno all'Assemblea Generale – faceva riferimento, seppure fugace, al tema della «pace» per le generazioni presenti e future. Tuttavia, come evidente dal testo della Risoluzione in questione, l'attenzione dei paesi firmatari era rivolta ai diritti degli stati di recente decolonizzazione all'uguaglianza sovrana, all'autodeterminazione, all'inammissibilità dell'acquisizione di territori attraverso l'uso della forza, all'integrità territoriale e alla non-interferenza negli affari interni. Quest'ultimo principio, che trovava riferimento nell'art. 2.7 della Carta delle Nazioni Uniti, risultava contrario all'interpretazione «liberale» dei diritti umani che si sarebbe consolidata nel mondo occidentale nel corso degli anni Settanta.

Il processo di decolonizzazione si sommava dunque alle dinamiche della Guerra fredda, «fratturando» il sistema multilaterale in almeno tre «campi» – occidentale, socialista, e del «Sud Globale» – tra loro contrapposti, seppure permeabili alle reciproche influenze (Romero 2009, 224-281). Se negli anni Settanta la questione dei Diritti umani si affermava nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (1973-75) su spinta dei paesi occidentali – specialmente grazie all'iniziativa dei membri dell'allora Comunità economica europea – ciò non si traduceva nel superamento dei tradizionali limiti del sistema multilaterale incardinato nelle Nazioni Unite. Alla fine degli anni Settanta, il tema dei diritti umani era affiancato da quello del «diritto alla pace», sebbene sempre in una prospettiva di «rivalità» bipolare. Se il primo diveniva uno dei temi di punta delle presidenze statunitensi tra il 1977 ed il 1988 (vale a dire nel corso delle amministrazioni Carter e, successivamente, Reagan) per sfidare l'*evil empire* sovietico (Tulli 2013, Wilentz 2008), il secondo (il «diritto alla pace») diveniva strumento di propaganda nel quadro delle campagne pacifiste sulla questione del disarmo nucleare e contro l'installazione dei c.d. «Euromissili» NATO (in risposta ai missili nucleari sovietici SS-20) che si moltiplicarono in Europa occidentale nella prima metà degli anni Ottanta (Peterson 2003). La contrapposizione tra «diritti umani» (come nozione occidentale) e «diritto alla pace» (come priorità dei

paesi socialisti) si sarebbe evidenziata nel novembre del 1984, quando l'Assemblea generale adottò la Dichiarazione sul Diritto dei Popoli alla pace (Ris. n. 39/11), su iniziativa di larga parte dei paesi membri del Patto di Varsavia o legati, politicamente e militarmente, a Mosca. Certo, la sensibilità della società civile in Europa occidentale e Stati Uniti sui temi della pace non era un mero e passivo riflesso della propaganda sovietica. Come rilevato da recenti ricerche in prospettiva transnazionale sui movimenti di protesta antinucleari e pacifisti in Europa e su scala globale negli anni Ottanta, questi ultimi erano al contrario attraversati da fermenti ambientalisti, ecologisti e pacifisti che trovavano espressione, più che nei partiti politici, nell'associazionismo, nel mondo dell'accademia e della ricerca, e negli enti locali (Brunet e Karamouzi 2025, cfr. Pianta 2022).

In sede di Nazioni Unite, la Dichiarazione sul Diritto dei Popoli alla pace adottata dall'Assemblea generale con Ris. 39/11 del 1984 rappresentava dunque un momento di frattura. Tra i 34 paesi astenuti in occasione della votazione vi erano tutti i paesi membri del G7: Stati Uniti, Canada, Giappone, Francia, Regno Unito, Repubblica federale tedesca e Italia. Non a caso, il 1984 segnava la conclusione della prima amministrazione statunitense guidata da Ronald Reagan, caratterizzata da una rinnovata atmosfera di Guerra fredda dopo la parentesi distensiva dei primi anni Settanta. Dalla metà di questo decennio, gli scenari di scontro indiretto tra le due superpotenze erano molteplici: tra questi è possibile ricordare il Corno d'Africa, l'Afghanistan e l'America centrale. Solo a partire dal 1985, con la nomina di Michail Gorbachev a Segretario Generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica e con l'avvio della seconda amministrazione Reagan, si inaugurava una nuova fase di distensione, caratterizzata dall'avvio di negoziati sul disarmo nucleare, dal graduale disimpegno sovietico in Afghanistan e dall'apertura di Mosca verso sempre più strette relazioni con l'Europa occidentale nella prospettiva di una «casa comune europea» (Bozo, Rey, Ludlow, Nuti 2008). La seconda metà degli anni Ottanta era inoltre caratterizzata dalla crisi dei progetti di riforma del sistema economico internazionale proposti in sede di Nazioni Unite nel decennio precedente, tra i quali la già citata risoluzione dell'Assemblea Generale per un «Nuovo ordine economico internazionale». I paesi del «Sud globale» erano infatti interessati, al pari dei Paesi socialisti, dalla c.d. «crisi dei debiti sovrani», conseguenza indiretta degli alti tassi di indebitamento contratto da questi paesi nel decennio precedente. Il fronte dei debitori si rivelava frammentato, mentre i creditori, organizzati nel c.d. «Club di Parigi» e nelle principali istituzioni finanziarie internazionali (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale) armonizzavano la loro risposta alla crisi

imponendo una stretta politica di condizionalità di impronta «neoliberale» che l'economista John Williamson avrebbe definito, nei primi anni Novanta, *Washington Consensus* (Williamson 1990). Il decennio si sarebbe concluso con la crisi dei regimi socialisti in Europa nel 1989 e con l'apparente trionfo del sistema liberal-capitalista su scala globale.

Il post-Guerra fredda: l'illusione di un nuovo sistema multilaterale

La fine della Guerra fredda e del sistema bipolare sembrava inaugurare una nuova fase delle relazioni internazionali caratterizzata dal rilancio delle Nazioni Unite, tra i pilastri del «Nuovo ordine mondiale» auspicato dal presidente degli Stati Uniti George H.W. Bush (1989-92). In occasione della prima Guerra del Golfo (1990-91) – prima crisi internazionale del post-Guerra fredda – Stati Uniti e Unione Sovietica agivano d'accordo sotto l'egida dell'ONU, imponendo all'Iraq il ritiro dal Kuwait. L'ONU appariva in questo contesto come un'organizzazione in grado di restaurare i diritti lesi degli stati membri e garantire la legalità internazionale. Un nuovo sistema multilaterale per la protezione della pace sotto l'egida dell'ONU era dunque possibile?

In realtà, la Guerra del Golfo era caratterizzata dal ruolo militare preponderante degli Stati Uniti e non risolveva nessuno dei problemi della regione mediorientale né preparava la strada alla soluzione della questione palestinese. Con il crollo dell'Unione Sovietica nel dicembre del 1991, gli Stati Uniti si affermavano come «iperpotenza» su scala globale, senza forze oppositrici capaci – anche in virtù della stretta partnership tra Washington e la debole leadership della neocostituita Federazione russa – di sfidarne il ruolo di «gendarme del mondo» (Cfr. Varsori 2022, 45-64).

Nel corso degli anni Novanta si facevano tuttavia intense le spinte, provenienti dalla molteplice e crescente galassia di associazioni di società civile, enti locali e Organizzazioni Non-Governative (ONG) e da rappresentanti del mondo accademico impegnati nel campo dei diritti umani, per una riforma in senso democratico delle Nazioni Unite, e per l'affermazione del diritto internazionale dei diritti umani (Lotti e Giandomenico, 1996; Papisca 1991, 111-130). A spingere in tale direzione erano, tra gli altri, gli eventi tragici nella ex-Jugoslavia. In questo scenario l'ONU rivelava evidenti limiti nella tutela dei diritti delle minoranze e nella prevenzione di atti di genocidio. Le crisi jugoslave, dalla Croazia, alla Bosnia-Erzegovina e, infine, al Kosovo, erano risolte al di fuori della cornice legale delle Nazioni Unite, attraverso interventi militari unilaterali da parte della NATO (Pirjevec 2014). Era

nell'ambito dei dibattiti sulla riforma dell'ONU e nel tentativo di affermare la centralità del diritto internazionale dei diritti umani che l'allora Direttore generale dell'UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, proponeva senza successo in sede di Conferenza Generale il testo di una Dichiarazione sul diritto alla pace come diritto umano fondamentale. Come nel 1984, questa iniziativa era respinta dai principali paesi del mondo occidentale, i quali sostenevano che i diritti già riconosciuti (alla vita, alla libertà e alla sicurezza) coprissero già gli aspetti essenziali di ciò che veniva proposto come «diritto alla pace». Vi era inoltre il timore che il «diritto alla pace» potesse essere uno strumento politico per criticare le politiche estere e di difesa dei paesi occidentali. Il tentativo del Direttore Generale dell'UNESCO trovava tuttavia riflesso nella Dichiarazione sulla cultura della pace adottata dall'Assemblea Generale nel settembre del 1999, la quale proclamava che i governi, le organizzazioni internazionali e la società civile dovessero essere guidati, nelle loro attività, dalla promozione e dal rafforzamento di una cultura della pace. Un ruolo importante a questo riguardo era assegnato alle politiche di formazione educativa (Art. 4). Il carattere generico e politicamente non-vincolante della Dichiarazione faceva sì che essa fosse adottata senza voto in occasione della 107° riunione dell'Assemblea.

L'avvio del decennio successivo era segnato dalla fine del sistema «unipolare» a guida statunitense. Gli attacchi terroristici al World Trade Center dell'11 settembre 2001 marcavano il definitivo fallimento delle profezie sulla «fine della storia» annunciate nei primi anni Novanta dal politologo Francis Fukuyama. Seguiva una ridefinizione del sistema internazionale, caratterizzato dall'unilateralismo degli Stati Uniti nella cosiddetta «guerra al terrore» che si svolgeva in larga parte al di fuori della legalità internazionale, specialmente in occasione della guerra all'Iraq del 2003. I partner europei, pur allora impegnati nell'ambizioso progetto di un «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», si sarebbero dimostrati disuniti di fronte all'unilateralismo statunitense. Al contempo, la Federazione russa guidata da Vladimir Putin a partire dal 2000 mirava a restaurare la propria posizione quale «grande potenza» nel contesto europeo e globale, e si assisteva al contempo al rilancio del ruolo internazionale della Repubblica Popolare Cinese, Brasile, India e Sudafrica, come potenze emergenti – che formavano con la Russia il cosiddetto gruppo dei «BRICS». Nel corso degli anni Dieci del nostro secolo, il sistema si trasformava gradualmente da unipolare in multipolare (Varsori 2022).

In questa fase trasformativa, all'ONU era riservato un ruolo marginale, sebbene esso fungesse da nuova piattaforma per le rivendicazioni dei paesi

del «Sud Globale» che, tuttavia, non costituivano un fronte compatto in sede di Assemblea Generale. Quest'ultima era protagonista di un ulteriore tentativo di affermare il diritto alla pace come diritto positivo: si trattava della Dichiarazione sul Diritto alla pace adottata il 19 dicembre 2016 (Ris. 71/189) che riconosceva la pace come diritto umano. Le votazioni per la risoluzione in questione riflettevano tuttavia le divisioni permanenti tra i paesi dell'occidente industrializzato, che esprimevano un voto negativo (Stati Uniti, Canada, Francia, Germania, Regno Unito, Giappone) – unica tra i paesi del G7, l'Italia si asteneva – e i paesi del «Sud globale», in primis i paesi BRICS, che facevano fronte compatto sostenendo la risoluzione.

Conclusioni

Le recenti evoluzioni nello scenario ucraino dopo il 2022, in Medio Oriente ed in Asia (da ultimo il caso del crescente conflitto tra India e Pakistan) sembrano indicare una continua tendenza alla disgregazione del sistema internazionale e la crisi del sistema multilaterale delle Nazioni Unite. In conclusione, è possibile evidenziare uno dei tratti distintivi del sistema multilaterale dal 1945 ad oggi: la sempre crescente divisione tra gli stati nazione dell'occidente industrializzato e il «Sud globale», realtà che incarnano visioni alternative sul diritto di non interferenza negli affari interni, sul diritto internazionale dei diritti umani e su quello più specifico del diritto alla pace. Ciò ha impedito la creazione di un efficace sistema multilaterale per la promozione della pace.

Bibliografia

Balducci, E. (1991) *Le tribù della terra: orizzonte 2000*, Firenze-Fiesole: Edizioni Cultura della Pace.

Bozo, F. e Rey, M.P. e Ludlow, N.P. e Nuti, L. (2008), *Europe and the End of the Cold War: A reappraisal*, New York: Routledge.

Brunet, L.A e Karamouzi, E. (2025), *Beyond the Euromissile Crisis: Global Histories of Anti-Nuclear Activism*, New York/Oxford: Berghahn.

Cohrs, P. O. (2006) *The Unfinished Peace After World War I: America, Britain and the Stabilization of Europe 1919-1932*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lotti, F. e Giandomenico, N. (1996), *L'Onu dei Popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.

MacMillan, M. (2001) *Peacemakers: The Paris Peace Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, London: John Murray.

Maritain, J. (1936) *Humanisme integral*, Paris: Aubier.

Mazower, M. (2013) *Governing the World. The History of an Idea, 1815 to the Present*, New York: Penguin.

Meneguzzi Rostagni, C. (2000) *L'organizzazione internazionale tra politica di potenza e cooperazione internazionale,* Padova: Cedam.

Mugnaini, M. (2025) *ONU 1945-2025. Studi su un sistema globale*, Milano: Franco Angeli.

Peterson, C. (2003) *Ronald Reagan and the Antinuclear Movement in the United States and Western Europe, 1981-1987*, Lewiston: The Edwin Mellen Press.

Pianta, M. (2022) "Il movimento per la pace in Italia: politica e conflitti negli anni Ottanta e Novanta", *Parolechiave* 2022(2), 119-134.

Pirjevec, J. (2014) *Le guerre jugoslave, 1991-1999,* Torino: Einaudi.

Romero, F. (2009) *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa,* Torino: Einaudi.

Tulli, U. (2013) *Tra diritti umani e distensione: l'amministrazione Carter e il dissenso in Urss*, Milano: Franco Angeli.

Varsori, A. (2020) Storia *internazionale. Dal 1919 ad oggi*, Bologna: il Mulino.

Varsori, A. (2022) *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda, 1989-2022*, Bologna: il Mulino.

Westad, O. A. (2007) *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilentz, S. (2008) *The Age of Reagan, 1974-2008*, New York: HarperCollins

Williamson, J. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C: Institute for International Economics

L'adozione della Dichiarazione sul diritto alla pace delle Nazioni Unite: un traguardo per i diritti umani

Christian Guillermet Fernández e David Fernandez Puyana
Intergovernmental Open Ended Working Group on the Right to Peace

Nel perpetuo alternarsi di guerra e pace, quest'ultima appare sempre come un progetto infinito, persino un sogno, da realizzare in fratellanza globale. Le generazioni presenti avrebbero il compito di garantire che sia loro stesse che quelle future imparino a vivere insieme in pace con la più alta aspirazione di risparmiare ai posteri il flagello della guerra. La Carta delle Nazioni Unite rappresenta il più solenne patto di pace della storia, che delinea i necessari principi basilari per una pace duratura. Recentemente, nell'ambito dello sforzo congiunto per riconoscere l'importanza cruciale di praticare tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà tra tutti gli esseri umani, i popoli e le nazioni, l'Assemblea Generale ha amplificato la voce delle vittime per condannare fermamente la guerra e ribadire apertamente il loro inalienabile diritto di godere della pace affinché tutti i diritti umani siano promossi, protetti e lo sviluppo pienamente realizzato.

Christian Guillermet Fernández è stato Presidente-Relatore dell'Intergovernmental Open Ended Working Group on the Right to Peace (2013-2015).

David Fernandez Puyana è stato assistente legale del Presidente-Relatore dell'Intergovernmental Open Ended Working Group on the Right to Peace (2013-2015).

Tradotto e adattato dall'articolo originale Guillermet Fernandez, C., Fernandez Puyana, D., (2017), The Adoption of the Declaration on the Right to Peace by the United Nations: a Human Rights Landmark, Peace Human Rights Governance, 1(2), 275-297.

Introduzione

Questo articolo esaminerà l'approccio giuridico al diritto alla pace, alla luce dell'adozione della Dichiarazione sul diritto alla pace da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA). La Dichiarazione, approvata il 19 dicembre 2016 con la risoluzione 71/189 dalla maggioranza degli Stati membri, ha seguito un percorso istituzionale che ha visto il suo passaggio attraverso il Terzo Comitato dell'UNGA a New York il 18 novembre 2016 e il Consiglio dei Diritti Umani (HRC) a Ginevra il 1° luglio 2016 (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2016e e 2016f).

In particolare, verrà studiato l'approccio tradizionale a questa nozione dal 1984 e i progressi sui diritti umani durante il processo di stesura della Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016. A tal fine, l'articolo elaborerà una duplice analisi: in primo luogo, sulla comprensione tradizionale del diritto alla pace in linea con la risoluzione 39/11 del 1984 dell'UNGA; e in secondo luogo, sull'approccio ai diritti umani elaborato dall'HRC e dal Gruppo di lavoro aperto intergovernativo sul diritto alla pace (2013-15) (Zulficar e Guillermet Fernández 2016).

Verrà analizzata l'elaborazione del concetto di dignità umana e di come la sua suddivisione giuridica plasmi la nozione del diritto alla pace, allo scopo di evidenziare il valore aggiunto e il contributo positivo di questo strumento nella promozione della pace e dei diritti umani in tutto il mondo, elaborando la nuova Agenda 2030 e rafforzando i tre pilastri delle Nazioni Unite. Questo articolo delineerà che la Dichiarazione è esclusivamente incentrata su coloro che realmente soffrono in un conflitto: gli esseri umani e i popoli. Di conseguenza, la Dichiarazione ha un chiaro approccio orientato alla vittima, sottolineando il diritto di ciascuno di godere della pace, dei diritti umani e dello sviluppo (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015a, 2015b e 2015c).

Approccio al diritto alla pace

Approccio tradizionale al diritto dei popoli alla pace

Nella sua trentanovesima sessione, l'UNGA ha adottato il 12 novembre 1984 la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace con la Risoluzione 39/11.

In termini generali, la maggior parte dei rappresentanti governativi[1] che presero la parola prima del voto affermarono che il diritto dei popoli alla pace era implicitamente riconosciuto dalla comunità internazionale in conformità con la Carta delle Nazioni Unite. Al fine di proteggere e promuovere questo diritto, essi proposero che gli Stati dovessero attuare e rispettare efficacemente il seguente insieme di principi contenuti nell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite, ovvero: il divieto della minaccia o dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, il non intervento in questioni di giurisdizione interna di altri paesi, la cooperazione interstatale, l'autodeterminazione dei popoli e la sovrana uguaglianza tra nazioni.

Queste delegazioni sottolinearono che il rispetto dei suddetti principi avrebbe dovuto contribuire ad eliminare il flagello della guerra, che ha portato solo morte e sofferenza, e a creare uno strumento utile per lottare per la pace e contro le armi nucleari. Inoltre, gli Stati affermarono che il disarmo, la limitazione della corsa agli armamenti, lo sviluppo economico e sociale degli Stati, il miglioramento della qualità della vita sul nostro pianeta e il raggiungimento del progresso e della giustizia sociale sono vitali per promuovere il diritto dei popoli alla pace (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2014b).

La Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace contiene nel suo Preambolo i seguenti sei assiomi di vasta portata: 1. Riaffermazione che l'obiettivo principale delle Nazioni Unite è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; 2. Riconferma dei principi fondamentali del diritto internazionale sanciti nella Carta delle Nazioni Unite; 3. La volontà e le aspirazioni di tutti i popoli di sradicare la guerra dall'esistenza umana e, soprattutto, di scongiurare una catastrofe nucleare mondiale; 4. Il riconoscimento della vita senza guerra quale prerequisito internazionale primario per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi, nonché per la piena attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo proclamati dalle

[1] Mongolia, Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, Repubblica Democratica Tedesca, Bulgaria, Vietnam, Ungheria, Polonia, Repubblica Socialista Sovietica Bielorussa, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Cecoslovacchia, Cuba, India e Malesia.

Nazioni Unite; 5. La consapevolezza secondo cui, nell'era nucleare, l'instaurazione di una pace duratura sulla Terra rappresenta la condizione primaria per la salvaguardia del progresso umano e la continuità delle nostre società e 6. L'affermazione del mantenimento di una vita pacifica per i popoli come sacro dovere di ogni Stato.

La risoluzione sul diritto alla pace contiene quattro sezioni sostanziali: 1. La solenne proclamazione del sacro diritto alla pace per i popoli del nostro pianeta; 2. L'affermazione perentoria che preservare e promuovere l'attuazione di tale diritto costituisce un obbligo fondamentale per ogni Stato; 3. La richiesta che le politiche degli Stati siano indirizzate verso l'eliminazione della minaccia di guerra, in particolare la guerra nucleare, la rinuncia all'uso della forza nelle relazioni internazionali e la risoluzione delle controversie internazionali con mezzi pacifici sulla base della Carta delle Nazioni Unite; 4. L'appello a tutti gli Stati e a tutte le organizzazioni internazionali di fare il massimo sforzo nell'attuazione del diritto dei popoli alla pace.

Ad eccezione del riferimento all'eliminazione delle armi nucleari, gli altri elementi elaborati nella Dichiarazione del 1984 sono stati adeguatamente inclusi nella Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016. Tutti gli Stati membri hanno infatti concordato di fare riferimento a questo strumento internazionale nel preambolo della Dichiarazione sul diritto alla pace, insieme alla Dichiarazione sulla preparazione delle società a vivere in pace del 1978 e alla Dichiarazione e Programma d'azione su una cultura di pace del 1999.

Riguardo la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, che racchiude gli elementi principali della Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace del 1984, gli Stati membri hanno concordato di includere i seguenti elementi come parte del diritto alla pace:

- il principio che gli Stati si astengano, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, o in qualsiasi altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite;
- il principio che gli Stati risolvano le loro controversie internazionali con mezzi pacifici in modo tale che la pace e la sicurezza internazionali e la giustizia non siano messe a repentaglio;
- il dovere di non intervenire in questioni rientranti nella giurisdizione interna di qualsiasi Stato;
- il dovere degli Stati di cooperare tra loro in conformità con la Carta;
- il principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, compresi quelli che vivono sotto dominazione coloniale o

altre forme di dominazione o occupazione straniera;
- il principio della sovrana uguaglianza degli Stati;
- il principio che gli Stati debbano adempiere in buona fede agli obblighi da loro assunti in conformità con la Carta.

La Dichiarazione del 1984 sul diritto dei popoli alla pace non è collegata al diritto internazionale dei diritti umani. In particolare, questo strumento non fa riferimento né alla Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR) né ad altri strumenti sui diritti umani nel suo Preambolo. C'è solo un riferimento generale ai diritti umani quando si afferma che «…la vita senza guerra serve come prerequisito internazionale primario per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi, e per la piena attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo proclamati dalle Nazioni Unite».

Di conseguenza, al fine di preservare e promuovere lo spirito di tale Dichiarazione, gli Stati membri hanno tradizionalmente compreso che questo diritto dovrebbe essere collegato ai principi contenuti nell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, essi hanno sottolineato che il rispetto di questi principi avrebbe dovuto contribuire ad eliminare il flagello della guerra. In questo senso la Dichiarazione del 1984 è principalmente dedicata alle relazioni tra i paesi e alla condanna della guerra.

Approccio basato sui diritti umani al diritto alla pace

Nel 2000, proclamato Anno Internazionale della Cultura di Pace, la Commissione per i diritti umani ha adottato la risoluzione 2000/66 con la quale incarica l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) di organizzare forum sulla cultura di pace con l'obiettivo di esplorare come la promozione, la tutela e l'attuazione dei diritti umani potessero contribuire ad un ulteriore sviluppo di tale cultura. Il Seminario di esperti sui diritti umani e la pace si è tenuto a Ginevra l'8 e il 9 dicembre 2000. La relazione risultante, preparata dall'OHCHR, ha concluso che «i diritti umani dovrebbero diventare il principio guida fondamentale per un sano sviluppo economico e sociale, per l'anticipazione e la prevenzione dei conflitti e per la ricostruzione e il recupero delle società post-conflitto».

Sebbene originariamente la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace manchi di una prospettiva sui diritti umani, l'HRC ha sviluppato tale prospettiva a partire dal 2008. Gli elementi di diritto internazionale e dei diritti umani inclusi nelle risoluzioni 14/3 (2010) e 17/16 (2011) sul diritto dei popoli alla pace sono stati positivamente elaborati dagli Stati membri. Inoltre, la nozione di pace è stata tradizionalmente associato al diritto alla vita (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2014d e 2014e).

Lungo l'inclusivo e trasparente processo negoziale della Dichiarazione, condotto dall'Ambasciatore Christian Guillermet-Fernández del Costa Rica in qualità di Presidente-Relatore del Gruppo di Lavoro a Composizione Aperta (OEWG) sul diritto alla pace, tutte le delegazioni e diverse organizzazioni della società civile hanno partecipato attivamente alle tre sessioni consecutive del Gruppo a Ginevra (2013-2015) (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2014f e 2016g).

Una maggioranza di Stati membri e significativi settori della società civile hanno sostenuto la Dichiarazione sul diritto alla pace, frutto di un percorso di mediazione complesso e impegnativo. Questo approccio costruttivo è stato elaborato alla luce dei seguenti elementi: innanzitutto, il diritto internazionale e la legislazione sui diritti fondamentali; in secondo luogo, il mandato dell'HRC nell'ambito dei diritti umani; e infine, gli aspetti relativi alla dignità umana delineati nelle risoluzioni sul diritto dei popoli alla pace adottate dall'HRC negli anni precedenti (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015f).

Tra i principali elementi sui diritti umani sviluppati dall'HRC dal 2008 e successivamente incorporati nella Dichiarazione sul diritto alla pace dagli Stati membri si evidenziano:

- L'importanza della pace per la promozione e la protezione di tutti i diritti umani per tutte e tutti;
- L'aumento della povertà è una grave minaccia per la prosperità, la pace, la sicurezza e la stabilità globali;
- La pace, la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani sono i pilastri delle Nazioni Unite;
- L'instaurazione, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale e di un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi sanciti nella Carta e sulla promozione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto allo sviluppo e il diritto all'autodeterminazione dei popoli;
- La vitale importanza dell'educazione per la pace;
- La promozione e l'attuazione effettiva della Dichiarazione e del Programma d'Azione su una Cultura di Pace;
- L'importanza della cooperazione, comprensione e dialogo reciproci per garantire la promozione e protezione di tutti i diritti umani.

I nuovi aspetti inclusi nella Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016, non precedentemente sanciti nelle risoluzioni 14/3 (2010) e 17/16 (2011) sul diritto dei popoli alla pace, sono i seguenti.

In primo luogo, il fenomeno del terrorismo e l'obbligo di promuovere e proteggere i diritti umani e lo stato di diritto nella lotta contro questo flagello. C'è un riferimento alla Dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale, in particolare alla disposizione che afferma che «gli atti, i metodi e le pratiche di terrorismo costituiscono una grave violazione degli scopi e dei principi delle Nazioni Unite e possono rappresentare una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, compromettere le relazioni amichevoli tra gli Stati, minacciare l'integrità territoriale e la sicurezza dello Stato» (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2017b).

In secondo luogo, il riconoscimento che la costante promozione e realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche è parte integrante dello sviluppo di una società nel suo insieme e all'interno di un quadro democratico basato sullo stato di diritto.

In terzo luogo, il riconoscimento che il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e le forme di intolleranza ad esse associate rappresentano un ostacolo alle relazioni amichevoli e pacifiche tra popoli e nazioni, e costituiscono alcune delle cause profonde di numerosi conflitti, sia interni che internazionali, inclusi quelli armati.

Per questo motivo, la Dichiarazione sul diritto alla pace richiama la necessità di progettare, promuovere e attuare, a livello nazionale, regionale e internazionale, strategie, programmi e politiche, nonché una legislazione adeguata, che includano misure speciali e positive, per promuovere un uguale sviluppo sociale e la realizzazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di tutte le vittime di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative forme di intolleranza.

La Dichiarazione sul diritto alla pace equilibra i principi di diritto internazionale, sanciti nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, attraverso la tutela globale dei diritti umani per tutte e tutti. La Dichiarazione ha un chiaro approccio orientato alla vittima. Pertanto, questo strumento è esclusivamente incentrato su coloro che realmente soffrono nei conflitti: gli esseri umani e i popoli.

Nella definizione del diritto alla pace, il legislatore ha voluto sottolineare nel suo articolo l'idea che ognuno ha il diritto e il titolo di godere e accedere ai benefici derivanti dalla pace, dai diritti umani e dallo sviluppo, pilastri fondanti dell'intero sistema delle Nazioni Unite. Negare l'accesso degli esseri umani al loro godimento ha come conseguenza il fallimento

dell'ONU settant'anni dopo la sua creazione (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015g).

Secondo quanto affermato da un gruppo di Stati[2] all'interno della Terza Commissione, la Dichiarazione assume un valore significativo per due ragioni principali: contribuisce allo sviluppo della Nuova Agenda 2030 e rafforza i tre pilastri sopracitati. Questi Stati hanno inoltre evidenziato che il Preambolo della Dichiarazione contiene numerosi punti che ne aumentano la chiarezza e l'equilibrio, garantendo così una rappresentazione completa delle diverse posizioni degli Stati membri.

Pertanto, la Dichiarazione sul diritto alla pace adottata dall'UNGA il 19 dicembre 2016 passerà alla storia per aver introdotto una prospettiva basata sui diritti umani in un ambito tradizionalmente focalizzato sulle relazioni interstatali. Questa Dichiarazione si distingue per aver riconosciuto l'importanza di tutelare le libertà fondamentali delle vittime di guerre e conflitti, un aspetto precedentemente trascurato in questo contesto.

L'elaborazione della dignità umana e la sua suddivisione giuridica nel diritto alla pace

Durante il lungo processo negoziale, gli Stati membri hanno deciso di formulare nell'art. 2 l'approccio ai diritti umani del diritto alla pace come segue: «Gli Stati dovrebbero rispettare, attuare e promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione, la giustizia e lo stato di diritto, e garantire la libertà dalla paura e dal bisogno come mezzo per costruire la pace all'interno e tra le società».

Questa particolare disposizione della Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 si basa sulla nozione di dignità umana. In conformità con il primo capoverso del Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani, chi aspira a un mondo di libertà, pace e giustizia deve riconoscere la dignità intrinseca di tutti i membri della famiglia umana. L'aspirazione a questa pace non crea né genera questi diritti innati; al contrario, tali diritti sono sostanziali e inalienabili. Di conseguenza, il riconoscimento di essi contribuirà a far sì che l'umanità realizzi la libertà, la giustizia e la pace desiderate nel mondo (Morsink 1999).

La dignità umana è diventata un'idea onnipresente e una preoccupazione centrale del diritto internazionale (Rabkin 2003). Come norma fondante all'interno delle Nazioni Unite, essa serviva a significare che il consenso

[2] Australia, Liechtenstein, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera e Islanda.

morale, anzi l'universalità, era una risposta necessaria alle atrocità della guerra» (Riley 2010). La sua inclusione nel diritto internazionale contemporaneo è stata una risposta alla diffusa ripugnanza per gli orrori della Seconda guerra mondiale (Wicks 2012), proibendo i peggiori eccessi possibili in guerra e rivendicando l'osservanza di standard minimi di riconoscimento civile, politico e sociale. La dignità umana è quindi una norma di base che «può essere letta come una reazione contro le concezioni pre-belliche della legalità basate sulla sovranità che hanno permesso al diritto positivo di diventare lo strumento dei crimini contro l'umanità apparentemente senza contraddizione» (Riley 2010).

Tale concetto, su cui si basa l'art. 2 della Dichiarazione sul diritto alla pace, può essere diviso in tre componenti: «valori intrinseci, che identificano lo status speciale degli esseri umani nel mondo; autonomia, che esprime il diritto di ogni persona, in quanto essere morale e individuo libero e uguale, di prendere decisioni e perseguire la propria idea di vita buona; e valore comunitario, convenzionalmente definito come l'interferenza legittima dello stato e della società nella determinazione dei confini dell'autonomia personale» (Barroso 2012).

Valori intrinsechi

Per quanto concerne il valore intrinseco della dignità umana, è importante sottolineare che esso rappresenta la sorgente da cui scaturisce un insieme di diritti fondamentali. Il primo di questi diritti è il diritto alla vita, una precondizione basilare per il godimento di qualsiasi altro diritto. Un'altra tutela connessa al valore intrinseco è l'uguaglianza di fronte alla legge e sotto la legge. Ciò significa non essere discriminati a causa della razza, del colore, dell'origine etnica o nazionale, del sesso o dell'età. L'ultimo diritto fondamentale è il diritto all'integrità, sia fisica che mentale (Barroso 2012).

Il rispetto dell'integrità della persona richiede agli Stati di tutelare il diritto alla vita e rispettare il divieto di tortura e maltrattamenti. Le garanzie relative all'integrità rivestono un'importanza capitale. Ciò si riflette nel fatto che, a differenza di altre tutele che contemplano clausole restrittive per motivi come il mantenimento dell'ordine pubblico, non è mai possibile giustificare limitazioni a queste prerogative fondamentali. Un secondo attributo rilevante di queste salvaguardie è la loro inderogabilità, anche in situazioni di emergenza pubblica.

Il diritto alla vita e il suo collegamento con la pace possono emergono nell'ultimo paragrafo preambolare della Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 come segue: «…a tal fine, le generazioni presenti dovrebbero garantire che sia loro che le future generazioni imparino a vivere insieme

in pace con la più alta aspirazione di risparmiare alle future generazioni il flagello della guerra».

L'articolo 2 della stessa Dichiarazione introduce i principi di uguaglianza e non discriminazione, considerati affermazioni positive e negative dello stesso concetto (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015h). Si è trattati in modo uguale quando non si è discriminati e si è discriminati quando non si è trattati in modo uguale (Mccrudden 2004; Bayefsky 1990). Questi principi sono meglio intesi come norme distinte in tensione creativa, piuttosto che sussumibili sotto il concetto di diritti umani. Fondati sullo status morale paritario, si realizzano attraverso le singole tutele individuali. Come principio, l'uguaglianza non ha una definizione univoca e uniforme (Besson 2013).

I principi di «elementari considerazioni di umanità», «dignità umana» e «uguaglianza di fronte alla legge» hanno notevolmente ampliato la portata del diritto dei diritti umani e il suo legame con altri ambiti del diritto internazionale, sia scritto che consuetudinario (Bedi 2007).

Autonomia

L'articolo 2 della Dichiarazione sul diritto alla pace incorpora il concetto di autonomia nella dignità umana, espresso attraverso l'idea di minimo esistenziale. Questo principio, noto anche come minimo sociale o libertà dal bisogno, sancisce il diritto fondamentale a condizioni di vita adeguate. Tale concetto implica l'accesso a servizi essenziali come istruzione di base e assistenza sanitaria, nonché il soddisfacimento di necessità primarie quali alimentazione, approvvigionamento idrico, vestiario e alloggio (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2014d e 2014e). L'autonomia si estende inoltre alla capacità di prendere decisioni e compiere scelte personali senza indebite influenze esterne. Questo aspetto si collega strettamente al concetto di libertà dalla paura.

La Dichiarazione e il Programma d'Azione su una Cultura di Pace hanno riconosciuto il rispetto delle libertà fondamentali come parte della cultura di pace, come segue: «una cultura di pace è un insieme di valori, atteggiamenti, tradizioni e modalità di comportamento e stili di vita basati su.[…]: (c) Pieno rispetto e promozione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» e […] «(i) Adesione ai principi di libertà, giustizia, democrazia, tolleranza, solidarietà, cooperazione, pluralismo, diversità culturale, dialogo e comprensione a tutti i livelli della società e tra le nazioni».

Inoltre, la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna del 1993 hanno riconosciuto che «[…] la persona umana è il soggetto centrale dei

diritti umani e delle libertà fondamentali, e di conseguenza dovrebbe essere il principale beneficiario e dovrebbe partecipare attivamente alla realizzazione di questi diritti e libertà».

In conformità con il secondo capoverso della Dichiarazione universale dei diritti umani «[…] la libertà dalla paura e dal bisogno è stata proclamata come la più alta aspirazione degli esseri umani». Inoltre, sia il Patto internazionale sui diritti civili e politici che quello sui diritti economici, sociali e culturali hanno riconosciuto nel loro Preambolo che «[…] l'ideale dell'essere umano libero che gode della libertà civile e politica e della libertà dalla paura e dal bisogno può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni che permettano a ciascuno di godere dei suoi diritti economici, sociali e culturali, nonché dei suoi diritti civili e politici».

Dag Hammarskjöld, secondo Segretario Generale dell'ONU, ha affermato che «lavorare per la pace è essenzialmente lavorare per il diritto umano più elementare: il diritto alla sicurezza e alla libertà dalla paura». Pertanto, secondo lui, l'ONU aveva la «responsabilità di assistere i governi nella protezione di questo diritto umano essenziale senza doversi nascondere dietro uno scudo di armi».

Come indicato nel Rapporto sullo Sviluppo Umano preparato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) nel 1994, nel processo di costituzione di un'organizzazione internazionale come le Nazioni Unite, le questioni erano in primo luogo come «mantenere la pace e la sicurezza internazionali» e in secondo luogo come perseguire la «libertà dalla paura e dal bisogno». La pace nel mondo poteva essere stabilita non solo prevenendo la guerra e i conflitti militari tra Stati sovrani, ma anche prendendo iniziative per «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario, e nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione» (Okubo 2007).

Come enunciato nel Documento finale del Vertice mondiale, «riconosciamo che tutti gli individui, in particolare le persone vulnerabili, hanno diritto alla libertà dalla paura e dalla miseria, con pari opportunità di godere di tutti i loro diritti e di sviluppare pienamente il loro potenziale umano».

Il concetto di libertà dal bisogno si intreccia strettamente con lo sviluppo, abbracciando sia gli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio che i successivi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (cioè sradicare la povertà estrema e la fame; conseguire l'istruzione primaria universale; promuovere la parità

di genere e l'empowerment delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'AIDS, la malaria e altre malattie; garantire la sostenibilità ambientale e sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo). La libertà dalla paura riguarda la sicurezza collettiva (cioè prevenzione del terrorismo; armi nucleari, biologiche e chimiche; riduzione del rischio e della prevalenza della guerra; uso della forza; mantenimento e costruzione della pace; disarmo e mercenariato).

Valori comunitari

Il terzo ed ultimo elemento della dignità umana, come contenuto nell'articolo 2 della Dichiarazione sul diritto alla pace, è rappresentato dai valori comunitari, che sono legati alla dimensione sociale della dignità. L'articolo enfatizza «il ruolo dello stato e della comunità nello stabilire obiettivi collettivi e restrizioni alle libertà e ai diritti individuali a favore di una certa idea di vita buona» (Barroso 2012). In questo quadro, la ricerca della pace attraverso la giustizia emerge come uno degli obiettivi più rilevanti che gli Stati si impegnano a perseguire progressivamente, come spesso sancito nelle loro costituzioni nazionali (ibidem).

La giustizia rappresenta uno dei concetti morali e politici di maggiore rilevanza. Il termine trae origine dal latino *ius*, che significa diritto o legge. Questa radice etimologica evidenzia come l'idea di giustizia sia intrinsecamente legata ai diritti e ai doveri dell'individuo. Nella prospettiva liberale, la giustizia assume una connotazione principalmente interpersonale, concentrandosi sulla risoluzione dei conflitti tra individui.

In conformità con l'art. 29 della Dichiarazione universale dei diritti umani: «Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità». Inoltre, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli afferma nel suo articolo 27 che ogni individuo «ha doveri verso la sua famiglia e la società, lo Stato e le altre comunità legalmente riconosciute e la comunità internazionale».

La Dichiarazione e il Programma d'Azione su una Cultura di Pace hanno incluso la giustizia come parte della cultura di pace: «una cultura di pace è un insieme di valori, atteggiamenti, tradizioni e modalità di comportamento e stili di vita basati su[…]adesione ai principi di libertà, giustizia, democrazia, tolleranza, solidarietà, cooperazione, pluralismo, diversità culturale, dialogo e comprensione a tutti i livelli della società e tra le nazioni; e favorita da un ambiente nazionale e internazionale abilitante e propizio alla pace».

Il sistema collettivo emerso dopo la Seconda guerra mondiale si trovò a conciliare e coniugare due obiettivi centrali: da un lato, preservare la pace e la sicurezza a livello globale, dall'altro, promuovere il rispetto dei diritti umani all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Questi due obiettivi gemelli sono descritti nel Preambolo della Carta, che dichiara che le Nazioni Unite sono determinate «a preservare le generazioni future dal flagello della guerra», «a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole», nonché «a creare le condizioni nelle quali la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e altre fonti di diritto internazionale possano essere mantenuti».

La Conferenza mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993 ha sottolineato che «tutte le persone che commettono o autorizzano atti criminali associati alla pulizia etnica sono individualmente responsabili e rendicontabili per tali violazioni dei diritti umani, e che la comunità internazionale dovrebbe compiere ogni sforzo per assicurare alla giustizia coloro che sono legalmente responsabili di tali violazioni».

Il progetto transdisciplinare dell'UNESCO del 1996, intitolato «Verso una cultura di pace», sottolinea il ruolo cruciale della giustizia nella costruzione della pace. Secondo questa visione, «La giustizia - non c'è giustizia senza libertà - è essenziale per la costruzione della pace. L'ingiustizia risiede alle radici stesse del conflitto e senza giustizia non può esserci pace[...]».

Il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani non dichiara che la privazione dei diritti abbia causato la guerra, ma prende atto che il «disprezzo e la violazione» dei diritti si sono verificati sia prima che durante la guerra.

Lo stato di diritto è una forma di governo in cui le persone godono del diritto di essere libere dall'oppressione, dall'interferenza e dalla discriminazione e in cui possono esercitare i diritti di libera espressione, coscienza e credo. Alcuni temi relativi allo stato di diritto sono il buon governo, l'adesione ai principi della supremazia della legge, l'uguaglianza di fronte alla legge, la responsabilità di fronte alla legge, l'equità nell'applicazione della legge, la separazione dei poteri, la partecipazione al processo decisionale, la certezza del diritto, l'evitare l'arbitrarietà e la trasparenza procedurale e giuridica (Mcguinness 2011).

La Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna del 1993 hanno riconosciuto il concetto di stato di diritto come principio di diritto internazionale nei seguenti termini:

> «Considerando i grandi cambiamenti in corso sulla scena internazionale e le aspirazioni di tutti i popoli per un ordine internazionale basato sui principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite, compresi la promozione e l'incoraggiamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti e il rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, della pace, della democrazia, della giustizia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, del pluralismo, dello sviluppo, di migliori condizioni di vita e della solidarietà».

Dal 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite[3] ha regolarmente adottato, senza votazione, una risoluzione intitolata «Lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale». Con essa, l'Assemblea ha riaffermato che lo stato di diritto e il diritto internazionale sono fondamentali per la pacifica convivenza e la cooperazione tra gli Stati. Ha inoltre sottolineato che questi principi sono essenziali per realizzare la crescita economica, lo sviluppo sostenibile, l'eliminazione della povertà e della fame, nonché la tutela di tutti i diritti umani. L'Assemblea ha infine ribadito che tali principi dovrebbero guidare le attività delle Nazioni Unite e dei suoi Stati membri.

Conclusioni

Il 19 dicembre 2016, la plenaria dell'Assemblea Generale ha ratificato con la sua risoluzione 71/189, a maggioranza degli Stati membri, la Dichiarazione sul diritto alla pace. La Dichiarazione è positivamente diventata un importante traguardo nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 aggiorna la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace adottata nel 1984 includendo una prospettiva sui diritti umani. Storicamente, gli Stati membri hanno interpretato il diritto dei popoli alla pace in stretta connessione con i principi sanciti dall'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite. Questa visione sottolineava come il rispetto di tali principi fosse fondamentale per sradicare il flagello della guerra.

La Dichiarazione del 1984 si concentrava principalmente sulle relazioni internazionali e sulla condanna del conflitto armato.

[3] Doc. A/RES/61/39, 18 dicembre 2006; A/RES/62/70, 8 gennaio 2008; A/RES/63/70, 15 gennaio 2009; A/RES/64/70, 15 gennaio 2010; A/RES/65/32, 10 gennaio 2011; A/RES/66/102, 13 gennaio 2012 e A/RES/67/07, 14 gennaio 2013.

Il nuovo strumento sui diritti umani stabilisce un equilibrio tra i principi della Carta delle Nazioni Unite e la tutela di tutti i diritti umani- civili, politici, economici, sociali e culturali. Riconoscendo che in un contesto di guerra ogni diritto umano viene violato, la Dichiarazione adotta un approccio chiaramente incentrato sulle vittime.

Questo documento pone l'accento sul diritto di ogni individuo di beneficiare dei tre pilastri fondamentali delle Nazioni Unite: pace, diritti umani e sviluppo (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015j).

Poiché l'HRC si concentra esclusivamente su coloro che realmente soffrono in un conflitto, alla luce del legame esistente tra pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani, la Dichiarazione sul diritto alla pace acquisisce particolare valore. Essa sviluppa la Nuova Agenda 2030 e rafforza anche i tre pilastri ONU. In questo contesto, la Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 ha positivamente potenziato il meccanismo dei diritti umani, evidenziando il collegamento tra pace e pieno godimento di tutti i diritti umani da parte di tutti (Perry et al. 2015).

Sulla base della nozione di dignità umana, la Dichiarazione sul diritto alla pace ha elaborato nel suo articolo 2 i principi di uguaglianza e non discriminazione, giustizia e stato di diritto, e la garanzia di libertà dalla paura e dal bisogno come mezzo per costruire la pace all'interno e tra le società.

Quanto al rapporto tra il diritto alla vita e la pace, si dovrebbe tenere conto che il 12 dicembre 1996 l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 51/95 con la quale prende atto della Dichiarazione dell'UNESCO sui principi di tolleranza e del relativo Piano d'azione e ha invitato gli Stati membri a considerare l'applicazione della Dichiarazione di principi a livello nazionale. L'art. 1.4 afferma che «[…] significa accettare il fatto che gli esseri umani, naturalmente diversi nel loro aspetto, situazione, linguaggio, comportamento e valori, hanno il diritto di vivere in pace e di essere come sono».

Approfondendo questo legame, l'ultimo paragrafo preambolare della Dichiarazione sul diritto alla pace del 2016 invita solennemente tutte le parti interessate «a guidare le loro attività riconoscendo l'alta importanza di praticare la tolleranza, il dialogo, la cooperazione e la solidarietà tra tutti gli esseri umani, i popoli e le nazioni del mondo come mezzo per promuovere la pace; a tal fine, le generazioni presenti dovrebbero garantire che sia loro che le future generazioni imparino a vivere insieme in pace con la più alta aspirazione di risparmiare alle future generazioni il flagello della guerra».

Il 10 dicembre 2015, l'Assemblea Generale ha adottato, senza votazione, la risoluzione 70/109 (2015) su un mondo contro la violenza e l'estremismo violento, in cui gli Stati membri hanno concordato di includere per consenso la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace (ris. 39/11, del 12 novembre 1984) e la risoluzione sulla promozione della pace come requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani da parte di tutti (ris. 67/173, del 22 marzo 2013), tra gli altri strumenti[4], come misure da adottare dalla comunità internazionale nella lotta contro la violenza e l'estremismo violento.

Alla luce di questi precedenti, il futuro della Dichiarazione del 2016 richiede che tutte le parti interessate lavorino sulla base del dialogo, dell'inclusività, della trasparenza e del consenso. Al fine di evolversi da una cultura del conflitto a una cultura di pace, diritti umani e sviluppo, è fortemente auspicabile per la promozione della pace in tutto il mondo rafforzare la tendenza positiva su questa materia già avviata ai tempi della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite e positivamente seguita dall'HRC e dall'UNGA (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2013, 2016a/b e 2017c).

La Dichiarazione del 2016 trasmette un messaggio cruciale alle generazioni future: la pace è raggiungibile solo attraverso l'umanità. Essa sottolinea che l'aspirazione principale di uomini e donne nel XXI secolo è la creazione di un mondo libero da guerre e conflitti.

In questo contesto, nel Nuovo Millennio, negare a ogni essere umano il diritto di accedere e beneficiare dei tre pilastri fondamentali - pace, diritti umani e sviluppo - equivale a mettere in discussione l'esistenza stessa delle Nazioni Unite (Guillermet Fernández e Fernández Puyana 2015k e 2016c).

[4] Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite (ris. 25/2625, del 24 ottobre 1970); Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento e dell'ingerenza negli affari interni degli Stati (ris. 36/103, del 9 dicembre 1981); Dichiarazione e Programma d'azione su una cultura di pace (ris. 53/243, del 13 settembre 1999); Giornata internazionale della pace (ris. 55/282, del 7 settembre 2001); Agenda globale per il dialogo tra le civiltà (ris. 56/6, del 9 novembre 2001); Alleanza delle civiltà (ris. 64/14, del 10 novembre 2009) e diverse Dichiarazioni e risoluzioni sulla lotta contro il terrorismo.

Bibliografia

Barroso, L.R. (2012) 'Here, there and everywhere: human dignity in contemporary and in the transitional discourse', *International and Comparative Law Review*, 35(2). <https://ssrn.com/abstract=1945741>.

Bayefsky, A. (1990) 'The principle of Equality and Non-discrimination in International law', *Human Rights Law Journal*, 11(1), 1-14.

Bedi, S. (2007) *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*, Portland Oregon and Oxford: Hart Publishing.

Besson, S. (2013) 'International Human Rights and Political Equality– Implications for Global Democracy', in Eman, E. and Nasstrom, S.(eds.), Equality in *Transnational and Global Democracy*, London:Palgrave, 89-123.

Bodnar, J. (2010) *The 'Good War' in American Memory*, Maryland: Johns Hopkins University Press.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2013) 'From a Culture of Conflict to a Culture of Peace, Human Rights and Development.', *Pace Diritti Umani/ Peace Human Rights*, Special Issue on the Right to Peace, No. 2–3, 13-40.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2014a) 'Analysis of the UNESCO approach to the notions of human rights, peace and development in the context of Culture of Peace', *European Human Rights Law Review*, 5, 439-454.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2014b) 'Legal approach to the Chairperson-Rapporteur's draft Declaration in the light of the current debate on the right of peoples to peace', University of Padova Human Rights Centre, *Italian Yearbook of Human Rights*, Brussels: Peter Lang Academic Publishers, 341-412.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2014c) 'The 30th Anniversary of the Declaration on the Right of Peoples to Peace: an opportunity to reinforce the linkage between the right to life and human rights, peace and development', Peace Forum 3, 1-18.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2014d) 'Contribution of the Commonwealth to the Reinforcement of the Linkage between

the Right to Life and Peace, Human Rights and Development within the Human Rights Council', *Journal of Human Rights in the Commonwealth*,

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2014e) 'The Right to Live in a Context of Human Rights, Peace and Development. A debate within the Human Rights Council', Policy Paper, No. 11, Barcelona: International Catalan Institute for Peace.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2015e) 'Analysis and Assessment of the Right to Peace in light of the latest developments at the Human Rights Council', *International Journal of Law*, 1(1).

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2015f) 'Envisioning the right to life and Enjoy Peace, Human Rights and Development within the Human Rights Council', *Strategic Review*, 5(8), 309-329.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2015i) 'Health and the right to life in peace: where are the voices of health professionals?', *Health and Human Rights Journal*, 17(1).

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D (2016c) 'Through humanity to peace: Efforts of Red Cross and Red Crescent to create a world free of war and conflict', *International Journal of Humanities and Social Science Research*, 2(1), 16-23.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2016g) 'Analysis and Assessment of the Right to Peace in light of the latest developments at the Human Rights Council', *Eruditio*, 2(1), 94-116.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2017a) The General Assembly adopts the Declaration on the Right to Peace: An opportunity to strengthen the linkage between Peace, Human Rights and Development in the New Millennium, Eruditio, 2(3), 39-61.

Guillermet Fernández, C. and Fernández Puyana, D. (2017d) 'Implementing the Declaration on the Right to Peace in the world', *European Human Rights Law Review*, 17(3), 285-297.

Robinson, M. (2002) 'From Human Rights to People's Rights: fifty years after the Universal Declaration', *Diritti dell'uomo, diritti dei popoli.*

Mcguinness, M. (2011) 'Peace v. Justice: The Universal Declaration of Human Rights and the Modern Origins of the Debate', *Diplomatic History*, 35(5), 749-768.

Mccrudden, C. (2004) *Equality and Non-Discrimination, in English Public Law*, Oxford: David Feldman Editorial.

Morsink, J. (1999) *The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting and intent*, Philadelphia: University of Pennsylvania.

Okubo, S. (2007) '"Freedom from Fear and Want" and "the Right to Live in Peace", and "Human Security"', *Ritsumeikan International Affairs*, 5, 1-15.

Rabkin, J. (2003) 'What we can learn about human dignity from international law', *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 27(1), 145-168.

Riley, S. (2010) 'Human dignity: comparative and conceptual debates', *International Journal of Law in Context*, 6(2), 117-138.

Wicks, E. (2012) 'The meaning of life: dignity and the right to life in international human rights treaties', *Human Rights Law Review*, 12(2), 199-219.

La campagna del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli

Marco Mascia, Sofia Vanzan, Flavio Lotti, Tancredi Marini
Università di Padova, Fondazione PerugiAssisi per la Cultura della Pace

Il dibattito sul diritto alla pace si apre nel cantiere universale delle Nazioni Unite con la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace del 1984 e la proclamazione del 1986 «Anno internazionale della pace». Nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso l'Assemblea generale adotta la «Dichiarazione su una cultura di pace» e il «Piano d'azione su una cultura di pace», proclama il 2000 «Anno internazionale per la cultura della pace» e il periodo 2001-2010 come il «Decennio per la cultura della pace e della nonviolenza per i bambini del mondo». Al termine del Decennio, il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite decide di avviare il negoziato per il riconoscimento della pace come diritto umano fondamentale. Come è prassi nei processi cosiddetti di «standard setting», gli attori coinvolti, oltre agli Stati e alle organizzazioni intergovernative, sono le organizzazioni non governative nazionali e internazionali, gli enti locali, le università e i centri di ricerca. Il saggio, nel ricostruire il processo che ha portato l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ad adottare il 19 dicembre 2016 la Dichiarazione sul diritto alla pace, analizza il ruolo giocato dalla Campagna degli Enti locali italiani per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli promossa dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova e dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani. L'analisi passa in rassegna i principali eventi promossi dalla Campagna e l'azione di «City diplomacy» nel dialogo con il Presidente-Relatore del «Gruppo di lavoro intergovernativo aperto» incaricato di negoziare una bozza di dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e il governo

italiano. L'obiettivo è di dimostrare il ruolo che gli Enti locali possono giocare, da un lato, nel sistema della politica internazionale su una questione di «high politics», essendo il diritto alla pace considerato storicamente un attributo di sovranità costitutivamente intrecciato col diritto di fare la guerra e, dall'altro, a livello nazionale nell'influenzare il comportamento di un governo, quello italiano, nel processo decisionale in seno al Consiglio Diritti Umani e poi anche all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Marco Mascia è professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova, Presidente del Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", titolare della Cattedra UNESCO "Diritti Umani, Democrazia e Pace" e Coordinatore della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace)

Sofia Vanzan ha conseguito un LLM in diritto internazionale dei diritti umani e in diritto penale globale presso l'Università di Groningen. Attualmente è borsista di ricerca presso il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca"

Flavio Lotti è Presidente della Fondazione PerugiAssisi per la Cultura della Pace.

Tancredi Marini è Dottorando in Peace Studies, Sapienza Università di Roma e Università di Padova.

Introduzione: il cantiere universale delle Nazioni Unite per il diritto alla pace

Il cantiere delle Nazioni Unite (NU) per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli si apre nel 1984 con la «Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace» (United Nations 1984a) e la proclamazione del 1986 «Anno internazionale della pace». La Dichiarazione, adottata con l'astensione dei paesi occidentali[1], riconosce il «sacro diritto

[1] I voti a favore sono stati 92, nessun contrario, 34 astensioni (tra questi, tutti i paesi

dei popoli alla pace» e l'obbligo degli Stati di salvaguardarlo. Per garantire questo diritto, la Dichiarazione stabilisce che le politiche degli Stati devono mirare a eliminare la minaccia di guerra, specialmente nucleare, rinunciare all'uso della forza nelle relazioni internazionali e risolvere pacificamente le controversie come sancito nella Carta delle NU.

La Dichiarazione rappresenta anche un messaggio di solidarietà che i paesi del Movimento dei Non-Allineati e del blocco del socialismo reale rivolgono alla «Campagna Mondiale per il Disarmo» e ai «movimenti per la pace che in tutto il mondo stanno sfidando sempre più la cogenza delle decisioni di intensificare la corsa agli armamenti, in particolare nel campo nucleare. La solidarietà mondiale sulle questioni vitali per la sopravvivenza umana non è oggi soltanto un nobile ideale, ma una necessità imprescindibile» (United Nations 1984b). Parole che oggi, 40 anni dopo l'adozione di quella Dichiarazione, hanno ancora lo stesso peso e significato.

Ma è nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso che il cantiere universale riprende a lavorare a pieno ritmo nell'ambito specifico della promozione della cultura della pace (Cofelice 2013). Al centro dei lavori sempre l'Assemblea generale che nel 1997 proclama il 2000 come «Anno internazionale per la cultura della pace» (United Nations 1997), nel 1998 proclama il periodo 2001-2010 come il «Decennio per la cultura della pace e della nonviolenza per i bambini del mondo» (United Nations 1998), e infine nel 1999 adotta la «Dichiarazione su una cultura di pace» e il «Piano d'azione su una cultura di pace» (United Nations 1999).

In questi documenti la pace è intesa non tanto come assenza di conflitto, quanto come un processo positivo e dinamico di partecipazione all'interno del quale il dialogo viene incoraggiato e i conflitti sono risolti pacificamente, attraverso il negoziato, in ottemperanza al diritto internazionale. Il principio del rispetto della dignità umana, della eguale dignità di tutti gli esseri umani, è posto al centro della cultura della pace promossa dalle NU. Una cultura universale, che ha le sue radici nella Carta delle Nazioni Unite e nel Diritto internazionale dei diritti umani e che riconosce il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali, individuali e collettivi. Una cultura che sviluppa un concetto di pace multidimensionale e che indica nell'educazione la via maestra per promuovere e proteggere i diritti umani universalmente riconosciuti.

La pace ONU delineata nei documenti sopra richiamati è dunque pace positiva che significa agire per costruire un ordine sociale e internazionale, come recita l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nel

dell'Europa occidentale, Stati Uniti e Canada).

quale tutti i diritti umani possono essere pienamente realizzati. È una pace attiva, una pace per. È volontaristica e, oltre ad essere interstatuale, è anche e soprattutto transnazionale, nel senso che coinvolge attori diversi dagli stati che promuovono valori umani universali.

È nel quadro di questa progettualità irenica e a conclusione del Decennio per la cultura della pace e della nonviolenza, che a partire dal 2010, riprende vigore il cantiere delle Nazioni Unite per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli. Il via lo dà il Consiglio Diritti Umani (organo composto da stati) con la Risoluzione «14/3 Promozione del diritto dei popoli alla pace» del 17 giugno 2010, a cui tutti i paesi occidentali membri del Consiglio Diritti Umani votano contro[2]. Con questa risoluzione il Consiglio chiede al suo Comitato Consultivo (organo composto da esperti indipendenti) di preparare una bozza di dichiarazione svolgendo un'ampia consultazione con gli stati membri, la società civile, il mondo accademico e tutte le parti interessate.

Dopo due anni di negoziati, il Comitato Consultivo sottopone al Consiglio Diritti Umani la bozza di «Dichiarazione sul diritto alla pace» (United Nations 2012a). Nel mandato originario del Consiglio Diritti Umani, si fa riferimento al «diritto dei popoli alla pace» e, a questo riguardo, alla Dichiarazione del 1984 prima citata. Il Comitato Consultivo, tuttavia, propone di usare il termine «diritto alla pace», in quanto lo ritiene più appropriato perché include sia la dimensione individuale che quella collettiva.

La bozza di Dichiarazione contiene importanti elementi di novità rispetto a quanto era stato fino ad allora elaborato dalle NU. 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 (Papisca 2013).

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

[2] La Risoluzione 14/3 è adottata con 31 voti a favore, 14 contrari, 1 astensione. Votano contro: Belgio, Francia, Ungheria, Italia, Norvegia, Olanda, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito, Stati Uniti. Votano contro anche Bosnia & Erzegovina, Giappone, Repubblica di Corea, Ucraina.

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.

L'opposizione dei paesi occidentali

Stati Uniti e Unione Europea fin dall'inizio si oppongono a questo processo. La ragione di fondo della pregiudiziale opposizione di molti Stati risiede nel fatto che essi vogliono conservare il monopolio del diritto alla pace (*ius ad pacem*) quale attributo di sovranità costitutivamente intrecciato col diritto di fare la guerra (*ius ad bellum*), garantendosi, come la storia insegna, che l'esercizio del primo sia subordinato alle esigenze di Realpolitik del secondo. La loro concezione della pace è di pace negativa, parentesi tra una guerra e l'altra, da cui discende il perverso imperativo *si vis pacem para bellum* (se vuoi la pace prepara la guerra).

È il caso di sottolineare che qualora la pace sia giuridicamente riconosciuta come diritto della persona e dei popoli, essa fuoriesce (si libera) dall'abbraccio mortifero delle sovranità armate per entrare nella sfera di garanzia dei diritti e libertà fondamentali, la cui radice sta nella dignità umana incarnata nel supremo diritto alla vita. Altrimenti detto, la pace entra nella sfera che le è naturalmente propria: quella della originaria sovranità dei titolari dei diritti fondamentali, cioè le persone umane.

Il Consiglio Diritti Umani con apposita Risoluzione (United Nations 2012b)[3] nel luglio 2012 decide pertanto di istituire un «gruppo di lavoro *intergovernativo* aperto» (corsivo aggiunto) con il mandato di negoziare una bozza di dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace, partendo dalla bozza presentata dal Comitato Consultivo. Questa volta gli Stati membri

[3] La Risoluzione è adottata con 34 voti a favore, 1 contrario (Stati Uniti) e 12 astensioni (tra questi gli Stati membri dell'UE membri del Consiglio Diritti Umani: Austria, Belgio, Italia, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Ungheria, Spagna).

dell'UE che fanno parte del Consiglio si astengono. Il gruppo di lavoro si riunirà tre volte: dal 18 al 21 febbraio 2013, dal 30 giugno al 4 luglio 2014 e dal 20 al 24 aprile 2015.

Con la pubblicazione degli esiti della prima sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo (18 - 21 febbraio 2013) la mobilitazione si diffonde a livello sia nazionale sia internazionale. Nella lettura preliminare della bozza di Dichiarazione, che non prevedeva ancora l'avvio di un processo di revisione, diversi delegati esprimono una forte opposizione. Affermano che un «diritto alla pace» autonomo non esiste nel diritto internazionale e che la pace non è un diritto umano di per sé, ma un obiettivo che può essere meglio realizzato attraverso la realizzazione dei diritti umani, identificabili e distinguibili. Ribadiscono inoltre che non c'è consenso internazionale per negoziare una dichiarazione sul diritto alla pace (United Nations 2023).

Altre delegazioni descrivono il progetto di dichiarazione preparato dal Comitato consultivo come troppo ampio nel mandato e ambiguo in termini di portata e contenuto. Hanno fatto notare che molte delle categorie di diritti riflesse nella bozza di dichiarazione erano già affrontate da meccanismi e processi legali esistenti a livello internazionale. Denunciano anche il fatto che sono omesse questioni importanti come il terrorismo, il contrasto al quale e la cui assenza vengono considerati fondamentali per il godimento del diritto alla pace. Fanno notare come la bozza di Dichiarazione si discosti dalla risoluzione originale dell'Assemblea generale del 1984 e dalle successive risoluzioni del Consiglio dei diritti umani (*Idem*).

Come vedremo nelle pagine a seguire, la campagna italiana per il diritto alla pace prende forma e si sviluppa tenendo conto del dibattito che si svolge nel Gruppo di lavoro intergovernativo e interagendo con esso.

L'avvio della Campagna degli Enti locali italiani per il diritto alla pace

Di fronte a queste prese di posizione e al (palese) tentativo di bloccare l'intero processo di standard setting avviato con la (ottima) bozza del Comitato consultivo, il direttore del Centro Diritti Umani e il titolare della Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova inviano nel giugno 2013 alla Presidenza del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, un documento portante su «L'Italia per il diritto umano alla pace: dagli Statuti degli Enti locali e regionali al Diritto

internazionale. Il movimento pacifista italiano si mobilita a sostegno della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace»[4].

Nel documento si sottolinea come

> «il movimento pacifista italiano non possa non essere immediatamente interessato a questa iniziativa, anche in ragione del fatto, giuridicamente e politicamente rilevante, che a partire dal 1990 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».

Si sottolinea anche come «la posta in gioco all'ONU sia 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». Il documento contiene anche «suggerimenti pratici» per l'azione degli Enti locali e regionali a sostegno della campagna per il diritto alla pace.

La legittimazione ad agire è fornita dai principi e dalle norme enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani e, più di recente, dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti». Questo solenne atto giuridico, considerato la Magna Charta dei difensori dei diritti umani, stabilisce che «tutti, individualmente e in associazione con altri, hanno il diritto di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale» (art. 1), come dire dalla Città all'ONU, e di «sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione» (art. 7).

Nel mese di giugno 2013 il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani inizia a diffondere l'ordine del giorno «Abbiamo diritto alla pace»[5] da presentare e approvare nei Consigli comunali e regionali. Con questo documento i Comuni dichiarano di sostenere l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite tesa a riconoscere la pace quale diritto umano fondamentale della persona e dei popoli; chiedono al Parlamento e al Governo italiano di partecipare attivamente alla messa a punto del testo della Dichiarazione e di attivarsi presso le istituzioni dell'Unione Europea (Premio Nobel per la Pace 2012) e i governi degli Stati membri affin-

[4] Pubblicato in appendice.
[5] Pubblicato in appendice.

ché, in coerenza con i valori proclamati nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, adottino una posizione comune favorevole all'iniziativa del Consiglio Diritti Umani e diano un fattivo contributo alla stesura della Dichiarazione sul Diritto alla pace; invitano la Commissione straordinaria dei Diritti Umani del Senato e il Comitato per i diritti umani della Camera dei Deputati ad avviare un'udienza conoscitiva riguardante il dibattito in corso sul riconoscimento del diritto alla pace chiedendo al Governo di riferire al Parlamento.

L'obiettivo è duplice: sostenere dal basso l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani attraverso una estesa mobilitazione degli Enti locali e promuovere un dibattito pubblico sul diritto alla pace nei consigli comunali, nei quartieri, nelle scuole, nelle università, nel mondo del volontariato e dell'associazionismo.

Nell'arco di un anno, i Consigli comunali che adottano l'ordine del giorno sono più di 100, oltre a quattro Province e a quattro consigli regionali (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche).

Nel frattempo, il Direttore della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova prende direttamente contatto con il Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro intergovernativo, Ambasciatore Christian Guillermet Fernández, e con il suo consigliere giuridico, David Fernandez Puyana, della Missione del Costa Rica presso le Nazioni Unite a Ginevra. L'obiettivo è quello di far conoscere la mobilitazione degli Enti locali italiani a sostegno dell'iniziativa del Consiglio Diritti Umani. L'Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez dimostra subito grande attenzione e, d'intesa con lui, il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova cura la pubblicazione di un numero speciale della Rivista «Pace diritti umani/Peace human rights»[6] (Marsilio Editori), interamente in inglese, dedicato al diritto umano alla pace. Tra i documenti allegati, figura anche l'ordine del giorno degli enti locali italiani. Il Presidente del Gruppo di lavoro distribuirà la pubblicazione ai rappresentanti degli stati membri del Consiglio Diritti Umani.

Il 2 aprile 2014 il consigliere giuridico del Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro intergovernativo viene a Padova per aggiornare i promotori della Campagna sull'andamento dei negoziati in seno al Gruppo, preparare la visita a Ginevra per consegnare al Presidente-Relatore gli ordini del giorno adottati dagli Enti locali e per incontrare studentesse e studenti del Corso di laurea magistrale in Human Rights and Multi-level Governance[7].

[6] Consultabile al seguente link: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/pubblicazioni/pace-diritti-umani-peace-human-rights-2-32013

[7] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/diritto-alla-pace-lambasciatore-del-costa-rica-alle-nazioni-unite-incontra-gli-studenti-delluniversita-di-padova

Gli ordini del giorno adottati dai Consigli comunali vengono consegnati al Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite

La campagna per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace giunge all'ONU a Ginevra il 23 giugno 2014. Una settimana prima dell'apertura della seconda sessione del Gruppo di lavoro intergovernativi (30 giugno – 4 luglio 2024).

La delegazione guidata dal Direttore della Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova, Antonio Papisca, dal Direttore del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, Marco Mascia, e dal Direttore del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, Flavio Lotti, è composta da Andrea Ferrari, Presidente del Coordinamento, Padre Egidio Canil del Sacro Convento di San Francesco d'Assisi, Alberto Robol, Reggente della Fondazione Campana dei Caduti di Rovereto, Enrico Rinuncini, Sindaco di Ponte San Nicolò, Rosa Rizzato, Presidente del Consiglio comunale di Este.

Accolta cordialmente e con interesse nella sede delle Nazioni Unite, al Palais des Nations, la delegazione ha incontri con il Rappresentante permanente dell'Italia alle Nazioni Unite a Ginevra, Ambasciatore Maurizio Enrico Serra, con il Presidente del Gruppo di lavoro intergovernativo per la preparazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace, Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez (Costarica), con l'Osservatore permanente della Santa Sede, Mons. Silvano M. Tomasi, con il Dr. Gianni Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con i rappresentanti di alcune ONG e, tra queste, l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, che stavano partecipando attivamente al processo negoziale.

Dopo approfonditi scambi di opinione, gli amministratori locali facenti parte della delegazione, indossata la fascia tricolore, hanno consegnato alle suddette personalità un dossier contenente le copie conformi delle prime 100 delibere relative all'Ordine del giorno.

L'iniziativa italiana è stata ritenuta originale e utile ed è stato espresso l'incoraggiamento a renderne partecipi gli enti di governo locale anche di altri paesi. In particolare, dal Rappresentante della Santa Sede e dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani è venuto l'incoraggiamento ad estendere a livello europeo e internazionale la mobilitazione avviata in Italia per denunciare la persistente opposizione che alcuni paesi, tra i quali il Regno Unito, gli Stati Uniti e Stati membri dell'Unione Europea, stavano esercitando a che si riconosca la pace come diritto fondamentale della perso-

na e dei popoli. Dietro questa scandalosa presa di posizione si cela la nefasta cultura della pace negativa, intesa come parentesi tra una guerra e l'altra, all'insegna di «se vuoi la pace prepara la guerra» (*si vis pacem para bellum*).

Il principale risultato della missione, ampiamente positivo, è che si è attivato un canale di comunicazione diretta con ambienti onusiani ad alto livello che riconoscono i promotori dell'iniziativa di city diplomacy (Papisca 2008), come interlocutori pienamente legittimati a formulare proposte e farle conoscere.

Il 3 luglio si svolge anche l'incontro al Senato della Repubblica, con ampia partecipazione di Sindaci e rappresentanti di associazioni. Il dossier con le prime cento delibere viene consegnato al Presidente della Commissione straordinaria per i diritti umani, Luigi Manconi, e al Presidente del Senato, Pietro Grasso, ai quali è chiesto di portare il contenuto dell'ordine del giorno all'attenzione dell'Aula.

La Marcia PerugiAssisi per il diritto alla pace e la *city diplomacy*

Nel frattempo, dal 30 giugno al 4 luglio 2014, si riunisce a Ginevra per la seconda volta il Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio Diritti Umani delle NU per discutere di una nuova bozza di Dichiarazione (United Nations 2014), preparata dal suo Presidente-Relatore, con un contenuto che è sostanzialmente diverso da quello inizialmente elaborato dal Comitato Consultivo dello stesso Consiglio.

Nel nuovo testo, oggetto di consultazioni con governi, ONG e università, l'approccio non è quello della «positivizzazione» giuridico-formale di un diritto fondamentale – diritto della persona e dei popoli alla pace –, con contestuale specificazione di precisi obblighi in capo alla controparte principale (gli Stati). È invece quello di uno stringato documento (5 articoli rispetto ai 14 della bozza del Comitato Consultivo) che evita di esplicitare che la pace è un «diritto» fondamentale e raccomanda alcune linee-guida relative alla «cultura» della pace «per guidare tutti i soggetti interessati (stakeholders) nelle loro attività riconoscendo la suprema importanza di praticare la tolleranza, il dialogo, la cooperazione e la solidarietà fra tutti i soggetti interessati quale mezzo per promuovere la pace mondiale attraverso i diritti umani e, a tal fine, ridurre e prevenire progressivamente la guerra e la violenza armata …» ('progressivamente', sic).

Il testo (palesemente generico, non innovativo, anzi elusivo) dell'articolo 1 recita: «Ognuno ha diritto alla promozione, protezione e rispetto di tutti i

diritti umani e libertà fondamentali, in particolare del diritto alla vita, in un contesto in cui tutti i diritti umani, la pace e lo sviluppo sono pienamente realizzati».

Come si vede, non c'è traccia di diritto alla pace. La nuova versione è frutto di compromesso, gradito in particolare agli Stati Uniti e all'UE i quali non vogliono sentire parlare di «diritto» e dei correlati «obblighi» giuridicamente vincolanti, nonché a governi non europei che insistono, tra l'altro, sui temi della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati.

Sul fronte opposto sono mobilitate le ONG con status consultivo al Consiglio economico e sociale (ECOSOC), le quali giustamente reclamano che l'oggetto principale della futura Dichiarazione deve essere il riconoscimento della pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, denunciano che nella nuova bozza intergovernativa è stato ignorato il contenuto della bozza del Comitato Consultivo, chiedono che sia recuperata la parte sostanziale di quest'ultima e siano, tra l'altro, previste puntuali misure di monitoraggio riguardo all'implementazione della Dichiarazione[8].

Non c'è dubbio sul fatto che la nuova versione disattende il mandato conferito dal Consiglio Diritti Umani al Gruppo di lavoro intergovernativo, che è appunto quello di dar vita ad uno strumento che espliciti il formale riconoscimento giuridico di un diritto fondamentale, cioè il suo ingresso nel vigente diritto internazionale.

Di fronte a questa deriva, i promotori della Campagna decidono di realizzare tre iniziative maggiori.

Il 20 settembre 2014, in occasione della Giornata internazionale della pace, il Centro Diritti Umani organizza nell'Archivio Antico di Palazzo Bo dell'Università di Padova il seminario «Il diritto umano alla pace è in discussione all'ONU. È partita dal Veneto la mobilitazione degli Enti locali»[9], con la partecipazione di amministratori locali provenienti da tutto il Veneto e con il patrocinio del Consiglio regionale del Veneto. Con questa iniziativa prende avvio nella Regione Veneto un Gruppo di City Diplomacy «Articolo 1-Diritto alla Pace». L'obiettivo è quello di rilanciare la mobilitazione affinché il Gruppo di lavoro intergovernativo, in corretta ottemperanza al mandato conferitogli, metta a punto il testo di una Dichiarazione che, partendo dal supremo

[8] Tra le ONG più attive si segnalano: Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Japan Federation of Bar Associations, International Movement against All Forms of Discrimination and Racism and International Association of Democratic Lawyers.

[9] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/attivita/nazioni-unite-giornata-internazionale-della-pace-2014-con-il-patrocinio-del-consiglio-regionale-del-veneto-il-20-settembre-alluniversita-di-padova-incontro-con-i-sindaci-per-il-diritto-umano>.https://unipd-centrodirittiumani.it/storage/media/88/05/Comunicato_stampa_Incontro_Diritto_alla_Pace_20092014.pdf

diritto alla vita, recepisca alla lettera il contenuto dell'articolo 1 della bozza del Comitato Consultivo del Consiglio Diritti Umani, che recita:

> 1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione. 2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, sono controparte principale (duty-holders) del diritto alla pace. 3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato. 4. Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali. 5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte. 6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione.

Al termine dei lavori i partecipanti si impegnano ad informare e sensibilizzare l'opinione pubblica, dar vita a eventi di carattere educativo sullo specifico tema del diritto alla pace, invitare i Comuni gemellati di altri paesi a sottoscrivere l'Ordine del giorno approvato dagli Enti locali e regionali italiani, chiedere ai membri italiani del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea e della Conferenza delle Autorità Locali del Consiglio d'Europa di presentare in questi organismi l'Ordine del giorno.

Il 15 ottobre 2014 la campagna approda al Consiglio d'Europa a Strasburgo. Per iniziativa del Comune di Strasburgo presso il Congresso dei Poteri Locali e Regionali, è presentato un Memorandum su «Pace: un diritto per tutti»[10], sottoscritto da 63 delegati di altrettante città europee, attraverso il quale si recepisce il contenuto dell'Ordine del giorno degli enti locali italiani. Nel documento si rende «omaggio all'iniziativa del Coordinamento italiano degli Enti locali per la pace e i diritti umani che, in cooperazione con il Centro per i Diritti Umani e la Cattedra di Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova, nonché con la rete della Marcia PerugiAssisi per la Pace, ha lanciato una campagna internazionale che mira a sostenere l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite per la Dichiarazione sul Diritto alla Pace». Si afferma altresì che gli Enti locali «hanno il dovere di impiegare la Diplomazia delle Città per promuovere e rafforzare la cultura

[10] Cfr. <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/consiglio-deuropa-al-congresso-dei-poteri-locali-e-regionali-e-stato-presentato-il-memorandum-pace-un-diritto-per-tutti>. Pubblicato in appendice.

della pace, al fine di svolgere un ruolo attivo nella risoluzione dei conflitti e nel mantenimento della stabilità a livello internazionale».

Pochi giorni dopo, il 19 ottobre 2014, si svolge la Marcia PerugiAssisi della pace e della fraternità per il riconoscimento del diritto alla pace[11]. L'Università di Padova partecipa con studentesse e studenti muniti di cartelli con la scritta 'Abbiamo diritto alla pace' in ventotto lingue[12]. Sul palco allestito ad Assisi, in Piazza San Francesco, i giovani in servizio civile universale presso il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova danno lettura dell'appello «Abbiamo diritto alla pace»[13]. Nel preambolo si ribadisce che abbiamo diritto alla pace perché abbiamo diritto alla vita, perché tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti, perché la pace è precondizione per il godimento di tutti i diritti umani, perché la Carta delle Nazioni Unite vieta la guerra e promuove il disarmo. Nel dispositivo, l'appello si rivolge ai rappresentanti degli stati, in particolare al Parlamento e al Governo italiani, affinché si impegnino a che la pace sia riconosciuta, mediante un appropriato strumento giuridico internazionale, quale diritto fondamentale della persona e dei popoli. Alla Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite a Ginevra si chiede di partecipare attivamente alla stesura della Dichiarazione sul diritto alla pace, di costruire un'alleanza favorevole ad includere l'articolo 1 della bozza di Dichiarazione del Comitato consultivo sopra citata, nonché specifici obblighi giuridici degli stati, a cominciare dal disarmo e dall'obbligo di rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite.

L'appuntamento successivo è di nuovo all'Università di Padova, il 10 dicembre 2014, Giornata internazionale dei diritti umani, per ribadire ancora una volta che «Abbiamo diritto alla pace» [14]. L'evento si svolge nell'Aula Magna «Galileo Galilei» di Palazzo Bo gremita di sindaci, insegnanti e dirigenti scolastici, rappresentanti delle associazioni di volontariato, studentesse e studenti, volontari in servizio civile. I protagonisti sono i Sindaci dei Comuni del Veneto i cui Consigli hanno approvato l'Ordine del giorno a sostegno dell'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite per il riconoscimento internazionale della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

[11] Cfr. <https://www.perlapace.it/marcia-perugia-assisi-per-la-pace-e-la-fraternita-19-ottobre-2014/>.

[12] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/domenica-19-ottobre-studenti-e-docenti-delluniversita-di-padova-alla-marcia-perugiassisi-per-il-diritto-alla-pace>

[13] Pubblicato in appendice.

[14] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/attivita/il-10-dicembre-alluniversita-di-padova-per-la-giornata-internazionale-dei-diritti-umani-2014-allinsegna-di-abbiamo-diritto-alla-pace-universita-di-padova-10-dicembre-2014>

Al termine dei lavori è adottato l'Appello per il riconoscimento del diritto umano alla pace[15], indirizzato al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite e al Governo italiano. In particolare, i firmatari dell'Appello chiedono al Consiglio Diritti Umani di: predisporre il testo di una Dichiarazione che giuridicamente riconosca la pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli; enunci il principio secondo cui la guerra in quanto tale è crimine contro l'umanità; indichi precisi obblighi giuridici degli Stati, in particolare il disarmo, il controllo della produzione e del commercio delle armi, l'applicazione dell'articolo 43 della Carta delle NU per finalmente porre in essere il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla stessa Carta.

Al Governo italiano, viene chiesto di riconoscere e valorizzare l'impegno per il diritto alla pace profuso dagli enti di governo locale e regionale; sostenere pienamente l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani secondo le proposte sopra indicate; operare affinché anche gli altri Stati membri dell'Unione Europea – Premio Nobel per la Pace 2012 – condividano la stessa posizione.

L'appello viene trasmesso al Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale dal Centro Diritti Umani con lettera del 16 dicembre 2024. La risposta del Ministro Paolo Gentiloni arriva il 20 gennaio 2015[16]. Il Ministro sottolinea di essere consapevole «dell'esistenza nel nostro paese di posizioni favorevoli a questo riconoscimento, sia in ambiti istituzionali che nella società civile». Egli fa notare che l'Italia sta lavorando all'interno del Gruppo di lavoro intergovernativo «per tentare di coagulare un consenso su una proposta evolutiva, benché il quadro negoziale resti complesso». A questo proposito, il Ministro sottolinea che «il diritto alla pace, così come formulato, non sembra infatti ancora ricevere unanime sostegno nella comunità internazionale e nell'ambito dell'UE persistono orientamenti differenziati». La lettera si conclude con l'assicurazione che continuerà a lavorare «affinché i relativi risultati siano in linea con i principi che guidano l'azione dell'Italia nel campo della protezione e della promozione dei diritti umani».

Le iniziative della Campagna in vista della terza (ed ultima) sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo

Pochi giorni prima dell'inizio della terza sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo, nell'ambito della quinta edizione del Festival del Volonta-

[15] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/10-dicembre-giornata-internazionale-dei-diritti-umani-2014-alluniversita-di-padova-adottato-lappello-per-il-riconoscimento-del-diritto-umano-alla-pace>. Pubblicato in appendice.

[16] Entrambe le lettere sono pubblicate in appendice.

riato, evento nazionale di riferimento per il mondo della solidarietà in Italia che si è svolto a Lucca dal 16 al 19 aprile 2015, è stato presentato e adottato l'Appello «Ogni uomo ha il diritto a vivere nella pace! Ogni uomo deve avere la possibilità di impegnarsi per la pace!», indirizzato al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, al Governo italiano e all'Unione Europea[17]. I firmatari dell'Appello chiedono al Consiglio Diritti Umani che il proprio Gruppo di lavoro intergovernativo sul diritto alla pace predisponga il testo di una Dichiarazione che giuridicamente riconosca la pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli; enunci il principio secondo cui la guerra in quanto tale è crimine contro l'umanità; indichi precisi obblighi giuridici degli Stati, in particolare il disarmo, il controllo della produzione e del commercio delle armi, l'applicazione dell'articolo 43 della Carta per finalmente porre in essere il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla stessa Carta. Al Governo italiano chiedono di sostenere in ambito sia UE sia ONU il riconoscimento del diritto alla pace.

L'Appello viene tempestivamente inviato ai membri del Gruppo di lavoro intergovernativo sul diritto alla pace e dello stesso Consiglio Diritti Umani i quali sono anche destinatari di decine di lettere a firma di Sindaci e Assessori dei Comuni che hanno adottato l'Ordine del giorno e di organizzazioni non governative con status consultivo alle NU.

La terza ed ultima riunione del Gruppo di lavoro intergovernativo sul diritto alla pace (United Nations 2015)[18] si svolge a Ginevra dal 20 al 24 aprile 2015 e si conclude senza un accordo. Il testo riformulato di Dichiarazione presentato dal Presidente-Relatore nulla ha a che vedere col diritto fondamentale, individuale e collettivo, alla pace, viene rigettato.

Nel Rapporto presentato al Consiglio Diritti Umani, il Presidente-Relatore sottolinea «che, purtroppo, non è stato possibile raggiungere un accordo e, per questo motivo, ha raccomandato al Consiglio dei Diritti Umani di valutare se, in questo momento, la comunità internazionale sia in grado di sviluppare ulteriormente il diritto alla pace in modo consensuale» (*Idem*).

All'indomani della fallimentare terza sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo, il 25 maggio 2015, il Direttore del Centro Diritti Umani e il titolare della Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace inviano

[17] <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/festival-del-volontariato-di-lucca-adottato-lappello-ogni-uomo-ha-il-diritto-a-vivere-nella-pace-ogni-uomo-deve-avere-la-possibilita-di-impegnarsi-per-la-pace>. L'appello è promosso da: FOCSIV in collaborazione con Centro Nazionale del Volontariato, Forum Terzo Settore, Rete della Pace, Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, Associazione delle ONG Italiane, LINK 2007, Movimento nonviolento, Piattaforma Medio Oriente, Rete Italiana per il Disarmo

[18] In allegato al Rapporto il testo del nuovo progetto di Dichiarazione sul diritto alla pace presentato dal Presidente-Relatore.

una lettera ai Sindaci e ai Presidenti dei Consigli comunali delle città italiane impegnate nella Campagna per il riconoscimento del diritto umano alla pace [19]. La lettera contiene un aggiornamento sugli esiti della terza sessione del Gruppo di lavoro e invita gli amministratori locali a sviluppare ulteriormente la Campagna chiedendo che il Consiglio Diritti Umani autorizzi la prosecuzione del Gruppo di lavoro intergovernativo nel rispetto del mandato originario, che è quello appunto di produrre il testo di una Dichiarazione che riconosca esplicitamente il diritto alla pace ed elenchi almeno alcuni obblighi, in particolare quelli riguardanti il disarmo, la piena applicazione della Carta delle Nazioni Unite nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, la effettiva messa in opera del sistema di sicurezza collettiva.

Il 13 settembre 2015 dalle Tre Cime di Lavaredo durante l'evento «Le Dolomiti abbracciano i diritti umani»[20], una catena umana per la libertà, la giustizia e la pace di oltre seimila persone, viene lanciato un nuovo appello per il riconoscimento del diritto alla pace preparato dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova[21].

Nel chiedere il riconoscimento del diritto alla pace come diritto umano fondamentale da parte delle Nazioni Unite, l'appello deplora il fatto che il gruppo di lavoro ONU incaricato di redigere una dichiarazione sul diritto alla pace non sia riuscito a raggiungere un accordo a causa dell'opposizione di alcuni stati, inclusi quelli occidentali. Denuncia con forza il tentacolare commercio delle armi e la pervicace opposizione a disarmare dietro la quale di cela il rifiuto a riconoscere il diritto alla pace e ad assumere i correlati obblighi. Elogia i comuni e le regioni che hanno adottato ordini del giorno a favore di questo diritto.

Nel frattempo, il Presidente-Relatore determinato a portare a termine il processo per l'adozione della Dichiarazione sul diritto alla pace, da giugno a settembre 2015 avvia incontri bilaterali con quelle missioni che avevano obiettato ad alcuni dei paragrafi del Preambolo della nuova bozza di Dichia-

[19] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/aggiornamento-sulla-campagna-per-il-riconoscimento-internazionale-del-diritto-alla-pace-giugno-2015>.

[20] Promosso da Amnesty International Italia, dall'Ong Insieme si può e da Art for Amnesty, in collaborazione con il Comune di Auronzo di Cadore e il Consorzio Turistico 'Tre Cime Dolomiti', e col patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, della Regione del Veneto, della Provincia di Belluno, della Provincia Autonoma di Bolzano, della Fondazione Dolomiti UNESCO, di Dolomiti UNESCO LabFest, dell'UNCEM, dell'Intergruppo Parlamentare per la Montagna, dell'Unione Montana Centro Cadore, dell'Unione Montana Comelico e Sappada, dei comuni di Agordo, Belluno, Cortina d'Ampezzo, Dobbiaco e Santo Stefano di Cadore.

[21] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/appello-dalle-dolomiti-che-abbracciano-i-diritti-umani-il-diritto-alla-pace-e-un-diritto-fondamentale-della-persona-e-dei-popoli>.

razione da lui presentata il 24 aprile 2015, durante l'ultimo giorno del Gruppo di lavoro (Guillermet-Fernández, Puyana 2017, 163 ss).

Il 21 settembre 2015 il Presidente-Relatore presenta un nuovo testo affermando che il lavoro negoziale deve considerarsi concluso con la terza sessione e che ora la «palla» è nelle mani degli Stati, i quali possono accettare questo testo o respingerlo (*Idem*, pp. 160-161). La risposta di Stati Uniti e Unione Europea è sempre la stessa: «il lavoro deve basarsi sul consenso e lavorare su basi consensuali è difficile perché non riconosciamo il diritto alla pace» (*Idem*, p. 161).

Dal canto suo, il Consiglio Diritti Umani il 1° ottobre 2015 con apposita Risoluzione (United Nations 2015)[22], decide che il gruppo di lavoro terrà una nuova sessione (la quarta) dall'11 al 15 aprile 2016 con l'obiettivo di finalizzare la dichiarazione e invita gli Stati, la società civile e tutte le parti interessate rilevanti a contribuire in modo attivo e costruttivo al lavoro del gruppo di lavoro. Il comportamento degli Stati membri dell'UE membri del Consiglio Diritti Umani modificano nuovamente il loro comportamento di voto passando dall'astensione al voto contrario. La tesi che sostengono è che, poiché nelle tre precedenti sessioni del Gruppo di lavoro non c'è stato «consensus» (come dire, unanimità), è inutile procedere al rinnovo del mandato ed è necessario, quindi, abbandonare l'idea stessa di una Dichiarazione sul diritto alla pace.

Ma la nuova sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo che avrebbe dovuto svolgersi è cancellata (United Nations 2016a). Il Presidente-Relatore trova l'accordo con gli Stati che sostengono il processo per evitare una nuova inutile sessione e presentare il progetto di risoluzione in Consiglio Diritti Umani.

Il Consiglio Diritti Umani il 1° luglio 2016 adotta la «Dichiarazione sul Diritto alla pace» (United Nations 2016b)[23].

Il processo si conclude il 19 dicembre 2016 con l'adozione da parte dell'Assemblea generale delle NU della «Dichiarazione sul diritto alla pace» predisposta dal Consiglio con 131 voti a favore, 34 contrari, 19 astenuti (United

[22] La Risoluzione è adottata con 34 voti a favore, 12 contrari (tra questi gli Stati membri dell'UE membri del Consiglio Diritti Umani: Estonia, Lettonia, Francia, Germania, Irlanda, Olanda (anche a nome dell'Unione Europea), Regno Unito. Hanno votato contro anche Giappone, Stati Uniti, Montenegro, Repubblica di Macedonia, Repubblica di Corea) e 2 astensioni (Albania e Portogallo).

[23] La Risoluzione viene adottata con 34 voti a favore, 9 contrari, 4 astensioni. Tutti i paesi UE membri del Consiglio Diritti Umani, ad eccezione del Portogallo che si astiene, votano contro: Belgio, Francia, Germania, Lettonia, Olanda, Slovenia, Regno Unito.

Nations 2016c)[24]. L'Italia, con Cipro, Grecia, Polonia e Portogallo, si astiene. Tutti gli altri Stati membri dell'UE, insieme con gli Stati Uniti, votano contro.

Il 22 dicembre la Direzione del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova emette un comunicato[25] nel quale si sottolinea che con il riconoscimento formale del «diritto a godere la pace» quale diritto fondamentale di ogni essere umano si è inteso specificare ulteriormente il contenuto del «diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati», proclamato dall'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Il dispositivo della Dichiarazione consta di cinque brevi articoli, da interpretare alla luce dell'ampio e dettagliato Preambolo che inizia richiamando le principali fonti del Diritto internazionale dei diritti umani rendendo così esplicito il terreno costituzionale in cui prende forma il nuovo diritto fondamentale.

Il senso dell'articolo 1 è che la pace è precondizione e, allo stesso tempo, risultato della promozione e della protezione di tutti i diritti umani e dello sviluppo. «Godere la pace» comporta l'impegno di ciascuno, e naturalmente degli stati e delle organizzazioni internazionali, a costruire la pace dentro e fra le società. L'articolo 4 sottolinea l'importanza dell'educazione per la pace al fine di «rafforzare fra tutti gli esseri umani lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà».

Conclusione

A conclusione di questo breve saggio possiamo affermare che l'evidenza empirica raccolta attesta che la Campagna degli Enti locali per il riconoscimento internazionale della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli ha ottenuto un primo significativo risultato: l'astensione dell'Italia nella votazione all'Assemblea generale delle NU sulla Dichiarazione sul diritto alla pace. Il voto favorevole era peraltro difficile da raggiungere in ragione del fatto, come aveva espressamente dichiarato il Ministero degli esteri Paolo Gentiloni, che gli Stati membri dell'UE erano divisi e che la stessa UE

[24] Pubblicata in appendice. Gli Stati membri dell'UE si sono divisi. Ventitré hanno votato contro: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Regno Unito. Quattro si sono astenuti: Cipro, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo.

[25] Cfr.<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/dichiarazione-delle-nazioni-unite-sul-diritto-alla-pace-concluso-positivamente-il-lungo-e-contrastato-iter-preparatorio>.

in quanto tale, in linea con la politica estera degli Stati Uniti, ha sempre sostenuto una posizione contraria all'adozione di una dichiarazione sul diritto alla pace.

Un ulteriore risultato della Campagna per la Dichiarazione sul diritto alla pace è certamente quello di aver contribuito a dare ulteriore impulso all'applicazione della «norma pace diritti umani», presente in migliaia di statuti di Comuni e Province e in numerose leggi regionali (Mascia 2013) come è argomentato nel contributo pubblicato in questo stesso volume. Norma, ricordiamolo, che ha precorso il legislatore internazionale proprio in tema di riconoscimento del diritto alla pace.

Infine, possiamo affermare che gli Enti locali, con il prezioso supporto di conoscenze, competenze e collegamenti internazionali del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, hanno saputo dare uno specifico contributo nel campo della elaborazione di norme internazionali in materia di pace e diritti umani.

Bibliografia

Guillermet-Fernández, C., Puyana, D.F. (2017) *The Right to Peace: Past, Present and Future, UN University for Peace*.

Cofelice, A. (2013) 'Right to Peace: A Long Standard Setting Process', in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2-3/2013, pp. 83-105.

Mascia, M. (2013) 'The Peace Human Rights Link in the Statutes of Local Governments: The Pioneering Example of Italy', in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2-3/2013, pp. 123-132.

Papisca, A. (2008) '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, pp. 27-44.

Papisca, A. (2013) 'The Human Right to Peace Is Putting the Sincerity of the Peace-loving States to the Test', in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2-3/2013, pp. 133-145.

United Nations General Assembly (1984a), Resolution 39/11, 12 November 1984, Doc. A/Res/39/11.

United Nations General Assembly (1984b), Thirty-Ninth Session, Official Records, Agenda Item 138 «Right of peoples to peace», 12 November

1984, Doc. A/39/PV.57.

United Nations General Assembly (1997), Resolution 52/15 «Proclamation of the year 2000 as the International Year for the Culture of Peace, 20 November 1997, Doc. A/Res/52/15.

United Nations General Assembly (1998), Resolution 53/25 «International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010, 10 November 1998, Doc. A/Res/53/25.

United Nations General Assembly (1999), Resolution 53/243 «A. Declaration on a Culture of Peace», «B. Programme of Action on a Culture of Peace», 13 September 1999, Doc. A/Res/53/243.

United Nations Human Rights Council (2012a), Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the right of peoples to peace, 16 April 2012, Doc. A/HRC/20/31.

United Nations Human Rights Council (2012b), Resolution 20/15 «Promotion of the Right to Peace», 5 July 2012, Doc. A/HRC/RES/20/15.

United Nations Human Rights Council (2023), Report of the Open-ended Inter-Governmental Working Group on the Draft United Nations Declaration on the Right to Peace, 26 April 2023, Doc. A/HRC/WG.13/1/2).

United Nations Human Rights Council (2014), Report of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to peace (Chair-Rapporteur: Christian Guillermet-Fernández), 8 August 2014, Doc. A/HRC/27/63.

United Nations Human Rights Council (2015), Report of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to peace on its third session, Doc. A/HRC/29/45, 26 May 2015.

United Nations Human Rights Council (2015), Resolution 30/12 «Promotion of the Right to Peace», 1 October 2015, Doc. A/HRC/RES/30/12.

United Nations Human Rights Council (2016a), Open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to peace, Note by the Secretariat, 22 July 2016, Doc. A/HRC/33/60.

United Nations Human Rights Council (2016b), Resolution 32/28 «Declaration on the Rights to Peace», 1 July 2016, Doc A/HRC/RES/32/28.

United Nations General Assembly (2016c), Resolution 71/189 «Declaration on the Right to Peace», 19 December 2016, Doc. A/RES/71/189.

Il diritto alla pace negli statuti di Regioni e Comuni

Sofia Vanzan e Marco Mascia
Università di Padova

Le istituzioni locali, contando di una maggiore vicinanza ai cittadini e godendo di autonomia statutaria in conformità con la Costituzione, hanno la possibilità di diffondere la cultura della pace nel tessuto sociale, rendendo il diritto alla pace non solo un concetto astratto, ma una pratica vissuta e condivisa nella convivenza civile. Come affermato dal prof. Papisca, inserire all'interno dello statuto del proprio comune una norma con riferimento alla pace e ai diritti umani, rappresenta una scelta d'importanza etica e politica nonché giuridica. L'inclusione di una specifica norma sulla pace negli statuti locali non è solo una dichiarazione di intenti, ma fornisce una base giuridica per l'attuazione di politiche concrete, aumentando le possibilità di realizzare iniziative e programmi dedicati alla promozione della pace e dei diritti umani. Il presente articolo intende evidenziare i risultati della ricerca empirica sul riconoscimento della pace come valore e diritto fondamentale all'interno di un campione di statuti di enti locali e regionali così composto: 20 regioni e 2 province autonome; 118 comuni capoluogo di provincia; 273 Comuni veneti >5.000 abitanti. La ricerca fa riferimento alla cosiddetta norma «Pace diritti umani», con particolare attenzione al riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli e alla promozione di una cultura della pace attraverso l'educazione. In particolare, la ricerca si propone di valutare in termini numerici il riconoscimento della più ampia sfera del diritto alla pace all'interno degli statuti degli enti locali italiani attraverso l'uso di indicatori, per evidenziare eventuali lacune e possibili aree di intervento, proponendo raccomandazioni da attuare.

Sofia Vanzan ha conseguito un LLM in diritto internazionale dei diritti umani e in diritto penale globale presso l'Università di Groningen. Attualmente è borsista di ricerca presso il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca".

Marco Mascia è professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova, Presidente del Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", titolare della Cattedra UNESCO «Diritti Umani, Democrazia e Pace» e Coordinatore della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace).

Introduzione

Nel 40° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani la Regione del Veneto adotta la legge regionale 30 marzo 1988 n. 18 portante su «Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace»[1] il cui art. 1 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 degli uomini 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.

È la prima legge regionale in materia e diventa paradigmatica per analoghe Leggi successivamente adottate da quasi tutte le Regioni italiane e per il processo di riforma degli statuti comunali e provinciali avviato a seguito dell'entrata in vigore della Legge 8 giugno 1990 n. 142 portante su «Ordinamento delle autonomie locali» e della successiva Legge 25 marzo 1993 n. 81 «Elezione del diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale».

[1] Poi sostituita con la Legge regionale 16 dicembre 1999 n. 55 «Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà» e successivamente con l'attuale Legge regionale 21 giugno 2018, n. 21 «Interventi regionali per la promozione e la diffusione dei diritti umani nonché la cooperazione allo sviluppo sostenibile» che mantiene la norma Pace diritti umani: «la Regione del Veneto riconosce la pace e lo sviluppo quali diritti fondamentali della persona e dei popoli».

Nel marzo del 1991, a Perugia, durante l'Assemblea del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace, il professor Antonio Papisca avanzò la proposta di inserire nei nuovi statuti di Comuni e Province l'art. 1 della legge 18/1988 della Regione del Veneto, quella che sarebbe poi stata comunemente chiamata la «norma Pace diritti umani» (Papisca 1994).

Oggi, sono migliaia i Comuni e le Province italiane che hanno nei loro statuti quella norma, cui ha fatto seguito, in molti casi, l'istituzione di appositi assessorati, uffici, consulte e la realizzazione di una miriade di programmi educativi e formativi e di azioni di solidarietà, in Italia e all'estero.

Questo processo, tuttora in corso, è di evidente portata costituzionale, oltre che culturale e politica. Il contestuale riferimento ai principi della Costituzione italiana e a quelli del Diritto internazionale dei diritti umani, operato in ottica di sussidiarietà, è ricco di significati teorici e di implicazioni operative (Papisca 1997). Il primo significato è che ordinamenti interni (nazionali e subnazionali) e ordinamento internazionale condividono lo stesso paradigma etico-giuridico, rafforzandone la immanente universalità. Ne risulta la saldatura degli ordinamenti in uno spazio 'glocale' di azionabilità dei diritti e delle libertà fondamentali, che non può avere confini. La norma fondamentale che unisce questi ordinamenti è l'obbligo di rispettare il valore supremo della dignità umana e dei diritti che a questa ineriscono.

Un ulteriore significato è che tramite la norma statutaria «Pace diritti umani» cala nel tessuto vitale del territorio della Repubblica l'insieme dei principi che sono il nucleo duro sia della Costituzione nazionale sia del Diritto internazionale dei diritti umani che costituisce la prima parte (scritta) di una Costituzione mondiale. Dotandosi della norma «Pace diritti umani», lo Statuto dell'ente locale entra pertanto a far parte di un sistema di principi di «supercostituzione» - come tali, altamente precettivi - a dimensione glocale, collocandosi nell'architettura istituzionale su più livelli dell'ordine mondiale e facendosi parte attiva dell'effettività del diritto internazionale (Mascia, Papisca 2011).

È lecito affermare che il processo normativo innescato in Italia dalla Regione del Veneto ha preceduto quanto stabilito dall'articolo 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti»: «Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e *lottare* per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali *a livello nazionale e internazionale*» (corsivo aggiunto).

Merita di essere sottolineato anche un altro aspetto dell'operazione culturale e politica condotta dalla Regione per quanto riguarda il collegamento tra valori, principi e norme. È il caso del nesso «Pace diritti umani» stabilito fin dalla legge 18/1988 al fine di collocare la pace nel terreno che le è proprio, quello dei diritti umani a cominciare dal diritto alla vita.

Il collegamento dei diritti umani con la pace è perfettamente coerente con la duplice vocazione dell'ente locale a operare vicino ai cittadini, innanzitutto per salvaguardarne la vita, e a perseguire il bene comune universale nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dall'articolo 28 della Dichiarazione universale: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati».

È il concetto di pace positiva intesa non soltanto come assenza di guerra ma anche e soprattutto come pratica attiva della solidarietà e della cooperazione fra popoli per promuovere e soddisfare i diritti umani «dal quartiere all'ONU». L'ente locale è dunque legittimato a concorrere con lo stato e con le istituzioni internazionali nel proteggere e promuovere tutti i diritti umani per tutti, compreso il diritto della persona e dei popoli alla pace.

Il potere delle città è quello della persuasione, del dialogo e della pressione per vie pacifiche, è il «soft power» teorizzato da J.S. Nye, il quale asserisce che «vincere la pace è più difficile che vincere una guerra e il *soft power* è essenziale per vincere la pace». Ebbene, la grande risorsa del soft power è quella dell'essere dalla parte della legalità, la cui difesa è tanto più necessaria in questo momento quanto più si protrae l'assalto proprio contro la legalità e contro il multilateralismo che hanno il loro cardine nella Carta delle Nazioni Unite e nel Diritto internazionale dei diritti umani.

La ricerca

Per offrire una visione quanto più significativa, la ricerca condotta per il presente contributo ha preso in esame gli statuti delle 20 regioni e delle due province autonome di Trento e Bolzano, i 118 statuti dei comuni capoluoghi di provincia in tutto il territorio nazionale per poi fornire un focus sulla Regione Veneto, attraverso l'analisi di 273 statuti dei comuni veneti con una popolazione superiore ai 5000 abitanti. Il bacino di ricerca è quindi composto da 413 statuti locali.

Basandosi sulla norma «Pace diritti umani», la ricerca ha valutato il riconoscimento della pace all'interno di questi statuti sulla base di 4 indicatori:

- la presenza di un generico riferimento alla pace;
- il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli (all'interno degli statuti possono essere usate espressioni differenti, ma esse riferiscono unicamente ed esclusivamente al diritto alla pace inteso come diritto umano);
- il riconoscimento dell'educazione come mezzo di promozione della cultura della pace;
- il richiamo a strumenti giuridici internazionali sui diritti umani (ad esempio, la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ecc.).

La ricerca ha, inoltre, posto attenzione sugli statuti locali che contengono un articolo a sé stante interamente dedicato al riconoscimento della pace e sugli enti locali che hanno previsto una delega alla pace all'interno della giunta o del consiglio comunale o che hanno istituito un comitato per la promozione di essa. L'intento è quello di evidenziare buone pratiche e promuoverne una maggiore diffusione in altri enti locali.

L'indagine si prefigge, quindi, di valutare in termini numerici il riconoscimento della più ampia sfera del diritto alla pace all'interno degli statuti degli enti locali italiani, al fine di evidenziare eventuali lacune e possibili aree di intervento, proponendo raccomandazioni da attuare. L'obiettivo è la «fecondazione normativa» (Mazzucchelli 2011): far sì che i principi fondamentali contenuti nel diritto internazionale dei diritti umani si radichino concretamente nel tessuto sociale dei cittadini del territorio italiano.

Riferimento storico e ricerche precedenti

Il presente contributo farà riferimento alle ricerche già condotte sul tema dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani: *Pace e diritti umani negli statuti comunali: il caso della regione Veneto* (G.Lombardi, Matteo Mascia, P.Merlo, 1997) e *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni* (Mariella Mazzucchelli, 2011).

In particolare, la ricerca del 1997 offre una panoramica sull'inclusione della norma «Pace diritti umani» negli statuti dei comuni veneti valutando i riferimenti alla pace e al rifiuto guerra e riferimenti specifici o generici ai diritti umani, così come alla cultura della pace e dei diritti umani. Nel 1997, i comuni del Veneto con più di 5000 abitanti i cui Statuti contenevano un riferimento esplicito alla pace e al ripudio della guerra erano il 54%.

Mentre, la ricerca condotta nel 2011 offre una più ampia visione geografica e tematica. Più precisamente, il contributo ha connesso i diritti umani e il diritto alla pace, ai temi della cultura di pace, ripudio della guerra, solidarietà e cooperazione internazionale, disarmo, dialogo interculturale, principio di uguaglianza e non discriminazione. Questa interazione segnala il bisogno di intersezionalità: non ci può essere pace senza uguaglianza, non discriminazione, dialogo interculturale, cooperazione internazionale e disarmo. Nel quadro d'insieme emerso dalla ricerca del 2011, l'88% dei comuni italiani con più di 5000 abitanti conteneva richiami ad almeno uno di questi elementi, che dimostra la diffusione del fenomeno, mentre il 12% di questi comuni conteneva un esplicito riferimento al diritto alla pace, così come il 25% delle regioni.

Il diritto alla pace negli Statuti regionali

L'analisi condotta attesta che 14 Regioni italiane su 20 contengono all'interno dello statuto un riferimento alla pace, in forma più o meno specifica, dimostrando che un'ampia maggioranza delle Regioni (70%) considera la pace un valore o un obiettivo da perseguire. Infatti, la totalità degli Statuti che contengono un riferimento alla pace lo fanno nel preambolo o negli articoli dedicati alle finalità, ai principi e ai valori fondamentali.

Per quanto riguarda il riconoscimento esplicito della pace come diritto fondamentale, solo quattro regioni lo includono: Abruzzo, Basilicata, Puglia e Umbria.

Tabella 1 - Il diritto alla pace negli Statuti Regionali

Regione	Riferimento alla pace	Riconoscimento della pace come diritto fondamentale	Riferimento all'educazione come strumento di promozione della pace	Richiamo a strumenti internazionali dei diritti umani
Abruzzo	Sì	Sì	No	Sì
Basilicata	Sì	Sì	No	Sì
Calabria	Sì	No	No	Sì
Campania	Sì	No	Sì	Sì
Emilia Romagna	Sì	No	No	Sì

Friuli Venezia Giulia	No	No	No	No
Lazio	Sì	No	No	Sì
Liguria	Sì	No	No	No
Lombardia	No	No	No	Sì
Marche	Sì	No	No	Sì
Molise	Sì	No	No	No
Piemonte	Sì	No	Sì	Sì
Puglia	Sì	Sì	No	Sì
Sardegna	No	No	No	No
Sicilia	No	No	No	No
Toscana	Sì	No	No	No
Trentino Alto Adige	No	No	No	Sì
Umbria	Sì	Sì	Sì	Sì
Valle d'Aosta	No	No	No	No
Veneto	Sì	No	No	No
Totale	**14**	**4**	**3**	**12**

Contenuto degli statuti regionali per quanto riguarda il riferimento alla pace, il riconoscimento della pace come diritto fondamentale, il riferimento all'educazione come strumento di promozione della pace e il Richiamo a strumenti internazionali dei diritti umani

Per quanto riguarda il riferimento all'educazione come mezzo per favorire la cultura di pace, i risultati evidenziano che esso è incluso in 3 Statuti regionali (Tabella 1). Un dato incoraggiante è rappresentato dal richiamo all'ordinamento internazionale dei diritti umani. 12 Regioni su 20 (58%) citano strumenti giuridici internazionali, suggerendo un'attenzione al multilateralismo e riconoscendo l'importanza del framework giuridico globale. I riferimenti più ricorrenti includono la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Carta delle Nazioni Unite, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le Convenzioni internazionali sui diritti umani. Alcuni statuti fanno riferimento più genericamente ai «principi e gli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario».

Le Regioni Abruzzo, Basilicata, Puglia e Umbria rappresentano testimonianze positive, includendo all'interno del loro Statuto un articolo interamente dedicato alla pace. L'articolo 4 «Pace» dello Statuto della Regione Umbria «riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli» e impegna la Regione «con le istituzioni nazionali e internazionali, a

promuovere la pace e la piena realizzazione della democrazia con iniziative legislative, di informazione, educazione e cooperazione».

L'articolo 3 dello Statuto della Regione Puglia «riconosce nella pace, nella solidarietà e nell'accoglienza, nello sviluppo umano e nella tutela delle differenze, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili».

Lo Statuto della Regione Basilicata all'articolo 1 statuisce che «la Regione fonda la propria azione sui principi della Costituzione della Repubblica italiana e della Dichiarazione universale dei diritti umani» e all'articolo 5 «considera la pace diritto supremo della collettività ed interesse di ogni individuo».

L'articolo 3 «Pace e cooperazione internazionale» dello Statuto della Regione Abruzzo «riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e promuove la cultura della solidarietà e del dialogo tra popoli e religioni».

Un dato particolarmente significativo è che tutte le Regioni italiane, esclusa soltanto la Calabria[2], hanno seguito l'esempio della Regione del Veneto emanando leggi per la pace, la cooperazione allo sviluppo e la promozione dei diritti umani, nelle quali si riconosce il diritto alla pace come diritto fondamentale. Alcuni esempi di norme recentemente emanate sono quelle della Regione Lazio che ha adottato la legge n. 12 del 17 luglio 2019 «Interventi regionali per la cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile, la promozione di una cultura di pace e la diffusione dei diritti umani» e della Sicilia, che con la legge regionale 20 giugno 2019, n. 11 «Cultura della pace in Sicilia», promuove la cultura della pace e della nonviolenza, riconoscendo all'articolo 1 la pace come diritto fondamentale della persona.

In virtù di questa normativa, le Regioni stanno adottando programmi annuali di interventi per la promozione della cultura di pace in collaborazione con scuole, università, enti locali, associazioni.

Per quanto riguarda le province autonome di Trento e Bolzano, i loro statuti non contengono riferimenti espliciti al diritto alla pace. Questi sono invece contenuti nelle leggi sulla pace e i diritti umani. La provincia autonoma di Trento ha adottato nel 1991 la legge n. 11 «Promozione e diffusione della cultura della pace». Nello stesso anno la provincia autonoma di Bolzano ha adottato la legge n. 5 «Promozione dell'attività di cooperazione e della cultura di pace e di solidarietà».

[2] La Calabria è l'unica regione a non avere una legge su pace e diritti umani. Un riferimento alla diffusione della cultura della pace è però contenuto nella legge regionale sulle relazioni internazionali.

In virtù di queste leggi regionali e provinciali, vengono attribuite specifiche «deleghe» alla pace e alla cooperazione internazionale e istituiti comitati regionali per la pace e i diritti umani, come per esempio in Veneto (Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace), in Sicilia (Comitato permanente per la pace e la lotta al razzismo), in Abruzzo (Comitato permanente per la pace e i diritti umani), nelle Marche (Università per la pace), in Piemonte (Forum per la pace, la cooperazione e la solidarietà internazionale), nella Provincia autonoma di Trento (Forum trentino per la pace e i diritti umani).

Questi organismi, composti da rappresentanti di enti locali, organizzazioni della società civile, università, hanno un ruolo consultivo nella definizione delle politiche per la promozione dei diritti umani e della pace. Svolgono funzioni di promozione, educazione, monitoraggio, cooperazione e ricerca sui temi dei diritti umani e della pace.

Il diritto alla pace negli Statuti comunali dei capoluoghi di provincia

Per fornire una visione a livello locale diffusa su tutto il territorio italiano, abbiamo preso in esame gli statuti dei 118 comuni capoluoghi di provincia italiani. Dalla ricerca è emerso che 94 statuti (80%) contengono un riferimento alla pace, mentre 18 statuti (15%) riconoscono nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Tabella 2 – La pace negli statuti comunali dei capoluoghi di provincia italiani

Regione	N. comuni	N. comuni con riferimento alla pace	%	N. comuni con riconoscimento della pace come diritto fondamentale	%
Abruzzo	4	4	100	1	25
Basilicata	2	2	100	0	0
Calabria	5	4	80	0	0
Campania	5	3	60	0	0
Emilia Romagna	9	9	100	2	22
Friuli-Venezia Giulia	4	4	100	0	0
Lazio	5	2	40	0	0
Liguria	4	2	50	0	0
Lombardia	12	9	75	0	0

Marche	6	5	83	2	33
Molise	2	1	50	0	0
Piemonte	8	5	62	3	37
Puglia	8	6	75	2	25
Sardegna	13	10	78	3	23
Sicilia	9	6	67	1	11
Toscana	10	10	100	2	20
Trentino-Alto Adige	2	2	100	0	0
Umbria	2	2	100	0	0
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0
Veneto	7	7	100	2	29
Totale	**118**	**94**	**80**	**18**	**15**

Riferimento alla pace e riconoscimento del diritto alla pace negli Statuti comunali dei capoluoghi di provincia italiani

Con uno sguardo alla distribuzione territoriale (Tabella 2), si può notare che la totalità (100%) dei Comuni capoluogo di provincia di Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto contengono un riferimento alla pace all'interno dello statuto. Mentre una maggiore propensione a riconoscere la pace come diritto fondamentale delle persone e dei popoli si riscontra in Piemonte (37% dei comuni capoluogo di provincia), Marche (33%) e Veneto (28%).

Tabella 3 – l'educazione per la pace e gli strumenti internazionali dei diritti umani nei comuni

Regione	**N. Comuni**	**Comuni con riferimento all'educazione come strumento di promozione alla pace**	**%**	**Comuni con riferimento a strumenti internazionali dei diritti umani**	**%**
Abruzzo	4	2	50	2	50
Basilicata	2	1	50	2	100
Calabria	5	1	20	1	20
Campania	5	0	0	0	0
Emilia Romagna	9	5	55	7	78

Friuli-Venezia Giulia	4	0	0	2	40
Lazio	5	0	0	3	60
Liguria	4	0	0	1	25
Lombardia	12	1	8	4	33
Marche	6	1	17	4	67
Molise	2	0	0	1	50
Piemonte	8	2	25	3	37
Puglia	8	2	25	4	50
Sardegna	13	2	15	4	31
Sicilia	9	2	22	6	67
Toscana	10	2	20	7	70
Trentino-Alto Adige	2	2	100	1	50
Umbria	2	0	0	0	0
Valle d'Aosta	1	1	100	1	100
Veneto	7	5	71	3	43
Totale	**118**	**29**	**24**	**56**	**47**

Riferimento all'educazione per la promozione della pace e agli strumenti internazionali dei diritti umani negli Statuti comunali dei capoluoghi di provincia italiani

Per quanto riguarda l'educazione come strumento di promozione della pace (tabella 3), 29 statuti, rappresentanti il 24% del bacino di ricerca, ne fanno riferimento. Ciò significa che sul totale di 94 comuni capoluogo di provincia che contengono un riferimento alla pace, quasi il 31% di essi si impegna a promuoverla attraverso l'educazione. Particolarmente positive risultano le esperienze dei Comuni capoluogo del Trentino Alto Adige, della Valle d'Aosta e del Veneto. In quest'ultimo, 5 statuti comunali su 7 (71%) promuovono l'educazione come mezzo di promozione della pace.

Quasi la metà, il 47%, degli statuti comunali dei comuni capoluogo di provincia fa riferimento ad almeno uno degli strumenti internazionali dei diritti umani (tabella 3). Basilicata, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna emergono come regioni maggiormente aperte al riconoscimento dell'ordinamento internazionale e si fanno testimoni di esempi positivi di fecondazione normativa, contribuendo alla creazione di un ordine internazionale con un ruolo chiave delle istituzioni dal basso.

Come le Regioni, anche i Comuni più virtuosi attribuiscono deleghe alla pace all'interno delle giunte o dei consigli comunali. Si segnalano tra gli altri i Comuni di Padova, Vicenza, Verona, Bologna, Modena, Parma, Reggio Emilia, Rimini. Alcuni comuni hanno istituito Forum, Comitati o Unità insignite di ruoli per la promozione della pace. Per esempio, Napoli ha istituito l'Unità Operativa Educazione alla Pace e ai Diritti Umani; Padova l'Ufficio Pace Diritti Umani; Vicenza il Forum per la pace e i diritti umani; Brescia la Consulta per la pace e la cooperazione, la solidarietà internazionale e la promozione dei diritti umani; Palermo la Consulta comunale per la pace, i diritti umani, la non violenza ed il disarmo.

Il Diritto alla pace negli Statuti dei comuni del Veneto

Per quanto riguarda il Veneto, è positivo notare che tutti i comuni capoluogo di provincia contengono nei propri statuti un riferimento alla pace come principio o come obiettivo. Soltanto Verona e Vicenza riconoscono la pace come un diritto umano fondamentale (tabella 4). Emblematico è l'art. 2 dello Statuto di Vicenza che recita:

> Articolo 2 (Pace e cooperazione)
>
> 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.
>
> 4. Il Comune condanna ogni violazione dei diritti umani fondamentali, la tortura e altre pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Sul fronte dell'educazione alla pace, la maggioranza (71%) dei Comuni capoluogo veneti riprende all'interno della loro normativa statutaria riferimenti specifici a questa tematica, superando la media nazionale (solo il 29% dei Comuni oggetto della ricerca fanno riferimento all'educazione). I Comuni che fanno esplicito riferimento a norme internazionali sui diritti umani sono tre: Verona, Vicenza e Padova.

Tabella 4 – La pace nei comuni capoluoghi di provincia del Veneto

Comune	Riferimento alla pace	Riconoscimento della pace come diritto fondamentale	Riferimento all'educazione come strumento di promozione alla pace	Riferimento a strumenti internazionali dei diritti umani
Belluno	Sì	No	Sì	No
Padova	Sì	No	Sì	Sì
Rovigo	Sì	No	Sì	No
Treviso	Sì	No	No	No
Venezia	Sì	No	No	No
Verona	Sì	Sì	Sì	Sì
Vicenza	Sì	Sì	Sì	Sì
Totale (%)	**100**	**29**	**71**	**43**

Riconoscimento della pace negli Statuti dei Comuni capoluogo di provincia del Veneto

Il diritto alla pace negli Statuti dei Comuni del Veneto con più di 5.000 abitanti

Nella Regione Veneto gli statuti dei Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti che contengono un riferimento alla pace sono 190 su 273 (tabella 5). Questo dato è significativo perché indica che il 70% dei comuni presta attenzione alla pace, come principio o valore da promuovere.

Per quanto riguarda il diritto alla pace come diritto umano fondamentale, esso è riconosciuto all'interno di 52 statuti, che rappresentano il 19% del totale (tabella 5).

Tabella 5 – La pace nei comuni del Veneto

Provincia	N. Comuni con più di 5000 abitanti	Riferimento alla pace	%	Riconosce la pace come diritto fondamentale
Belluno	10	4	40	2
Padova	57	43	75	15
Rovigo	7	5	71	0
Treviso	66	45	68	5
Venezia	33	29	88	11
Verona	47	35	74	9
Vicenza	53	29	55	10
Totale	**273**	**190**	**70**	**52**

Riferimento alla pace e riconoscimento del diritto alla pace negli Statuti dei Comuni veneti >5000 abitanti divisi per Provincia

Dei 190 statuti comunali che fanno riferimento alla pace come un obiettivo da perseguire o un principio da osservare, 57 di questi fanno riferimento all'educazione come strumento di promozione alla pace. Per quanto riguarda gli strumenti del diritto internazionale dei diritti umani, essi vengono richiamati in 74 Statuti su 273, che rappresentano il 27% (tabella 6).

Tabella 6 - Educazione per la pace e gli strumenti internazionali dei diritti umani negli Statuti dei Comuni >5000 abitanti

Provincia	N. Comuni con più di 5000 abitanti	Riferimento alla pace	%	Riconosce la pace come diritto fondamentale
Belluno	10	4	40	2
Padova	57	43	75	15
Rovigo	7	5	71	0
Treviso	66	45	68	5
Venezia	33	29	88	11
Verona	47	35	74	9
Vicenza	53	29	55	10
Totale	**273**	**190**	**70**	**52**

Riferimento all'educazione per la pace e a strumenti internazionali dei diritti umani negli Statuti dei Comuni veneti >5000 abitanti divisi per Provincia

Conclusioni

Il contenuto degli statuti analizzati dimostra apertura e sensibilità al tema della pace. Gli statuti degli enti locali forniscono una base giuridica solida per promuovere azioni e programmi orientati alla cultura della pace, ancor più quando fanno riferimento alla normativa internazionale in materia di diritti umani.

I dati descritti dimostrano che esiste un solido framework legislativo e politico che permette di lavorare in questa direzione, nonostante le continue mancanze di risorse in un tempo di guerra e incertezza internazionale.

Dimostrano altresì che c'è lo spazio per fare di più in due direzioni strategiche: quella del riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli all'interno degli Statuti e quella di una maggiore attenzione all'educazione come strumento essenziale per la promozione e diffusione della cultura universale della pace e dei diritti umani a livello locale e regionale.

Fino ad oggi, tra gli statuti analizzati, 4 regioni, 18 comuni capoluogo di provincia e 52 comuni veneti con più di 5000 abitanti, riconoscono il diritto alla pace come sancito dalla norma «Pace diritti umani». Nonostante la ricerca presenti limitazioni per quanto riguarda il numero di statuti presi in considerazione nel territorio nazionale, i risultati indicano una chiara direzione da perseguire. È essenziale che tutti gli enti locali e le regioni si mobilitino per inserire all'interno degli statuti tale norma per poter riportare all'interno degli ordini del giorno dei consigli comunali e regionali il dibattito sul riconoscimento del diritto alla pace, in particolar modo in questo momento di crisi internazionale e del multilateralismo.

Inoltre, dalla ricerca è emerso che 3 regioni, 29 comuni capoluogo di provincia e 56 comuni del Veneto con più di 5000 abitanti riconoscono il ruolo dell'educazione nella promozione della pace. Questi risultati evidenziano un'ampia possibilità di miglioramento nel riconoscimento dell'educazione come strumento di promozione alla pace in modo più capillare nel territorio italiano ed aprono le porte ad ulteriori possibili approfondimenti e analisi sulla tematica. È chiaro però che, riconoscendone tale ruolo, gli Enti locali possono e devono essere protagonisti del percorso di educazione alla pace nelle scuole attraverso l'insegnamento trasversale dell'educazione civica. Un'educazione civica fortemente ancorata al paradigma dei diritti umani, della pace positiva e della cittadinanza plurale ed inclusiva.

In conclusione, possiamo affermare con Papisca (1994) che la norma «Pace diritti umani» investe l'identità complessiva dell'ente locale. La sua

attuazione non deve esaurirsi in mozioni e ordini del giorno – pur necessari, specialmente se puntuali e competenti – occorre che l'ente locale si doti di un complesso organico di strutture specializzate. Il primo passo da compiere è la costituzione di un Assessorato con delega pace diritti umani.

Bibliografia

Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova (1990) 'Pace e diritti umani: proposta di articolo per gli Statuti degli Enti locali' in *Rivista Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, IV (2).

Centro di Ateneo per i Diritti Umani (2005) 'Pace, diritti umani e cooperazione decentrata in Italia: le leggi regionali' in *I Tascabili del Centro Diritti Umani* (4) Martellago: Eurooffset.

Lombardi, G., Mascia, M. & Merlo, P. (1997) 'Pace e diritti umani negli statuti comunali: il caso della regione Veneto' in *Studi e ricerche sui diritti umani* (13), Padova: Cedam.

Mascia, M., Papisca, A. (2011) Prefazione, in Mazzucchelli, M. (a cura di), *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni: L'infrastruttura normativa e istituzionale*, Padova: Cleup, pp. 11-20.

Mazzucchelli, M. (2011) *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni: L'infrastruttura normativa e istituzionale*, Padova: Cleup.

Nye Jr, J.S. (2004) *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

Papisca, A. (1994) La norma "pace diritti umani" nello statuto dell'ente locale: significato e implicazioni attuative. Relazione tenuta all'Assemblea nazionale degli Enti locali per la pace "Costruire la pace dal Quartiere all'ONU", Assisi, 21 maggio 1994, in Mascia, M., Papisca, A. *Pace e diritti umani agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, Padova: Cleup, 2011, pp. 201-212.

Papisca, A. (1997) Introduzione, in Lombardi, G., Mascia, Matteo, Merlo, P., *Pace e diritti umani negli statuti comunali: il caso della Regione Veneto*, Padova: Cedam, pp. 5-18.

Papisca, A. (2004) Una Carta aperta al mondo: la Carta europea dei diritti umani nella città, in P. Costa (a cura di), *Il diritto di avere diritti*, Venezia: Marsilio, pp.99-117.

Papisca, A. (2006) Sussidiarietà, orizzonte mondiale. La «diplomazia delle città», in *"Pace diritti umani/Peace human rights"*, III, 2, pp.127-132.

PerugiAssisi. In cammino per il diritto alla pace

Flavio Lotti
Fondazione PerugiAssisi per la Cultura della Pace

Flavio Lotti è il Presidente della Fondazione PerugiAssisi per la Cultura della Pace.

Introduzione

A cosa serve marciare per la pace? A dare la parola a centinaia di migliaia di persone e istituzioni che hanno sentito il dovere di fare qualcosa contro le tante guerre e violenze che seviziano l'umanità, contro la corsa al riarmo e la miseria, le ingiustizie e le disuguaglianze, il razzismo e le violazioni dei diritti umani, la devastazione dell'ambiente e l'indifferenza. «La Marcia - disse Aldo Capitini nel 1961 - è una manifestazione espressiva dal basso che consente alle persone più umili di farsi sentire e riconoscere che anche noi possiamo fare, riunendoci, qualche cosa per il bene di tutti. Una decisione pratica che si prende dopo aver pensato e parlato, come al sommo di un momento importante, è una celebrazione di solidarietà impegnata». In un mondo in cui alla maggior parte degli esseri umani viene negato il diritto di esprimersi liberamente, di essere ascoltati e di "contare", potrebbe bastare anche questo. Ma non basta, perché il "pacifismo" non serve solo a sé stesso.

Di fronte a quello che sta succedendo nel mondo, possiamo dire che la Marcia PerugiAssisi della Pace e della Fraternità è stata e continua ad essere un atto prolungato e organizzato di resistenza alla crudeltà del mondo. Non solo l'espressione di un pacifismo etico che ripudia sempre e comunque la

violenza dell'Uomo sull'Uomo ma la manifestazione di un pacifismo politico che, forte delle grandi conquiste dell'Umanità compiute dal 1945, sa che i diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti, che la guerra ha perso ogni legittimità giuridica, che la guerra non è capace (se mai lo è stata) di risolvere i problemi tra i popoli e gli Stati, che la guerra non è più in grado di restare dentro i confini stabiliti dalla ragione, che la guerra non può più chiamarsi guerra ma deve chiamarsi "strage".

Il fatto che non siano mai stati ascoltati (i pacifisti chi li ascolta? I signori della guerra e i loro propagandisti non hanno ascoltato neanche Papa Francesco!) non toglie alcuno spazio alle loro ragioni, iscritte nelle grandi Carte dell'Umanità, dallo Statuto dell'ONU al Diritto internazionale dei diritti umani.

Ai responsabili della politica nazionale e internazionale che non hanno mai voluto ascoltare le grida, gli appelli e le proposte della PerugiAssisi e che oggi ci costringono ad affrontare un mondo in guerra e una serie di minacce che mettono a rischio l'esistenza dell'intera umanità viene naturale chiedere: a cosa è servito riempire gli arsenali di bombe atomiche in grado di distruggere decine di volte il nostro piccolo pianeta? A cosa è servito aumentare ogni anno le spese militari e sottrarre centinaia di trilioni di dollari alla cura della dignità e della salute di tante persone? A cosa è servito ingigantire a dismisura i laboratori della morte? A cosa è servito proclamare guerre infinite, guerre preventive, guerre umanitarie e guerre giuste?

L'arcobaleno prima della tempesta

Di solito, in tutto il mondo, le manifestazioni per la pace si fanno quando scoppia una guerra. La Marcia PerugiAssisi è diversa. Il più delle volte ci si preoccupa della pace solo quando la si è già persa o la si sta perdendo. La PerugiAssisi nasce invece dall'idea che le marce della pace vadano fatte prima della guerra e non dopo. Commentando in diretta la Marcia del 1961, Gianni Rodari lo dirà con le parole più belle: «Le bandiere hanno il colore dell'arcobaleno, ma il richiamo alla natura ha un suo significato speciale: l'arcobaleno, questa volta, lo vogliamo prima della tempesta, non dopo. La pace deve precedere, impedire la guerra, per non essere soltanto un doloroso bilancio di rovine».

Non è dunque per caso che, solo cinque delle ventotto Marce sin qui realizzate siano state convocate nel corso o nell'imminenza di una guerra. È successo nel 1981 per impedire l'installazione in Italia e in Europa di una

nuova generazione di missili nucleari "a breve raggio" che avrebbe distrutto il vecchio continente; nel 1993 per fermare la guerra scoppiata ad un passo da casa nostra, in quella Jugoslavia che dopo la caduta del Muro di Berlino si stava disintegrando in un clima di grande indifferenza politica e istituzionale; nel 1999 per mettere fine alla "doppia guerra" del Kosovo, quella che Milošević stava combattendo contro gli albanesi indipendentisti e a quella che il governo italiano e la Nato stavano combattendo contro la Serbia; nel 2002 per chiedere l'intervento dell'Europa contro l'assedio israeliano di Betlemme, della Cisgiordania e della Striscia di Gaza e contro la guerra in Iraq e infine, nel 2022, per fermare la guerra in Ucraina e la sua escalation.

Insomma, la Marcia che periodicamente si muove verso Assisi è figlia di un'umanità che non insegue la Storia ma cerca di "farsi Storia" e di costruirne una nuova. Il suo cammino non è mai stato facile e molto spesso è stato necessario andare, da soli, controcorrente. Ma si sa, «la costruzione della pace è forse il più ostacolato, il più sovvertito, il più minacciato di tutti i compiti che gli esseri umani hanno intrapreso fin dalle loro origini.» Oscar Arias Sánchez, premio Nobel per la pace.

Una Marcia che si fa Storia

Se nei primi trent'anni la Marcia si era svolta occasionalmente per iniziativa di persone e organizzazioni diverse, a partire dal 1995 la PerugiAssisi diventa il fulcro di una estesa progettualità di lungo periodo che mira a sollecitare e organizzare la partecipazione attiva dei cittadini, dei giovani, della società civile responsabile, delle scuole e delle diverse istituzioni locali. È l'evento che si fa "percorso". I partecipanti vengono chiamati a camminare assieme anche il giorno dopo della Marcia. Nasce così, il 13 gennaio 1996, presso il Sacro Convento di San Francesco d'Assisi, la "Tavola della Pace" che lavorerà intensamente per trasformare la Marcia di un giorno nella marcia di tutti i giorni.

Da quel momento, la Marcia PerugiAssisi viene programmata regolarmente ogni due anni con un obiettivo e una strategia di mobilitazione, si trasforma in un appuntamento nazionale e internazionale convocato da centinaia di associazioni e sostenuto da altrettanti Enti Locali, diventa il culmine di centinaia di iniziative che si svolgono in tutt'Italia, viene accompagnata, preceduta e seguita da centinaia di iniziative, programmi di educazione alla pace e ai diritti umani, momenti di studio, di elaborazione e sensibilizzazio-

ne, grandi assemblee e forum internazionali, meeting di giovani e di scuole che si svolgono in tutto il paese.

E' in questo periodo che la Marcia diventa anche una grande occasione di apertura e incontro con il mondo. L'obiettivo che Aldo Capitini aveva indicato dalla Rocca di Assisi nel 1961 «Tutti nelle Nazioni Unite, e le Nazioni Unite per tutti» ritorna al centro della Marcia che chiama a raccolta persone da tutto il mondo per promuovere "dal basso" il processo di rilancio, riforma e democratizzazione dell'ONU. Nasce così l'Assemblea dell'ONU dei Popoli, un originale incontro della società civile mondiale impegnata a promuovere la globalizzazione dei diritti umani, della giustizia e della democrazia che per dodici anni, dal 1995 al 2007, precederà e accompagnerà la PerugiAssisi. Centinaia di rappresentanti laici e religiosi di gruppi, movimenti, organizzazioni e istituzioni internazionali, media, enti locali e università provenienti da quasi tutti i paesi del mondo s'incontreranno a Perugia, in quel Palazzo dei Priori che aveva visto crescere Aldo Capitini, mettendo a confronto idee, campagne e strategie, costruendo alleanze, sviluppando la propria agenda politica, definendo obiettivi e iniziative comuni.

Questi sono anche gli anni in cui la PerugiAssisi incrocia l'impegno del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani a sostegno dell'educazione alla pace sino a fare della Marcia un significativo "giorno di scuola" iscritto nei programmi didattici di moltissimi istituti. Cresce così la Rete nazionale delle Scuole di Pace che oggi riunisce migliaia di docenti e dirigenti scolastici impegnati a formare una nuova generazione di costruttori e costruttrici di pace capaci di assumere una responsabilità nella comunità, nella società e nel mondo.

Un nuovo movimento di pace

Nel 1961, Aldo Capitini la definì «una manifestazione pubblica, pratica, elementare e significativa». Oggi, la Marcia PerugiAssisi della Pace e della Fraternità è diventata espressione di un originale "movimento di pace" capace di muovere e riunire persone, gruppi e istituzioni anche molto diverse. Un movimento inserito nel tempo presente e nella storia in divenire, con una visione della realtà e del futuro, una chiara volontà, una proposta culturale e politica e una strategia operativa. Un movimento che non vuole confinarsi nella testimonianza ma che lavora sistematicamente con gli Enti Locali, fa precise richieste politiche, dialoga con le istituzioni, promuove la costruzione di una politica di pace. Un movimento di persone, gruppi di cittadini,

associazioni, scuole ed Enti Locali che non si arrendono al "mondo dell'inevitabile", dei "processi, delle guerre, dei fenomeni, delle decisioni inevitabili", che scelgono di reagire all'ingiustizia e alla miseria, alla violenza, alla guerra e alle violazioni dei diritti umani con iniziative, azioni quotidiane, comportamenti personali, percorsi e progetti concreti.

A guidare questo "movimento" c'è una nuova idea di pace: la pace "positiva". Non più la "pace" del terrore e dei cimiteri propagandata dai facitori della guerra. Non più la vecchia idea di pace "negativa", senza nome né identità, ridotta a misero intervallo tra guerre o confinata tra i sogni e le utopie inconcludenti. Non più "l'assenza di guerra" ma la "pienezza di diritti". La pace positiva è fondata sulla forza della legge e non sulla legge della forza, come sancito nella nostra Costituzione e nella Carta delle Nazioni Unite. Si persegue con l'educazione alla pace che è educazione alla cura degli altri e del pianeta, alla nonviolenza e alla democrazia, ricercando sempre il dialogo con tutti, sviluppando la sicurezza umana anziché la sicurezza armata e, soprattutto, promuovendo il riconoscimento e il rispetto di "tutti i diritti umani per tutti", incluse le future generazioni.

La pace positiva è rivoluzionaria. Cambia tutto: il nostro sguardo sulla vita e sulla realtà, il nostro orizzonte, le nostre relazioni con gli altri, la nostra postura e il nostro ruolo nel mondo. La pace che non è più considerata come un sogno ma come un bisogno essenziale e un diritto umano fondamentale. Per questo cessa di essere "utopia" e diventa obiettivo concreto. Smette di essere "sostantivo" e diventa "verbo". «La pace non è solo ciò che si dice ma ciò che si fa» ci ha insegnato Antonio Papisca. Non è la firma di un accordo ma il frutto possibile e imperfetto di un paziente e creativo lavoro quotidiano. «Non è un prodotto industriale ma un lavoro artigianale».

Per questo, la pace positiva ci chiama in causa tutti: persone, gruppi, associazioni, città, scuole, istituzioni, forze politiche, culturali e religiose. Se la guerra si fa con un numero sempre più ridotto di soldati, la pace positiva esige invece la partecipazione di tutti. Al posto della delega c'è l'impegno in prima persona, al posto della passività e della rassegnazione c'è l'azione.

«Ciascuno di noi, uomini e donne di questo tempo, è chiamato a realizzare la pace: ognuno di noi, non dobbiamo ignorare questa responsabilità. Noi siamo tutti chiamati a realizzare la pace e a realizzarla ogni giorno e in ogni ambiente di vita.» Papa Francesco.

In difesa dei valori universali

Questa è la Marcia PerugiAssisi: il simbolo più grande dell'impegno fattivo dell'umanità per la pace e i diritti umani, l'uguaglianza e la giustizia, la libertà e la democrazia, la nonviolenza e la solidarietà, la fraternità e la cura.

Oggi questi valori e questi diritti universali, iscritti con sapienza e lungimiranza nella nostra Costituzione come nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, sono sotto un pesantissimo attacco globale. È il tentativo manifesto di cancellare tutte le più importanti conquiste democratiche dell'umanità: l'universalità dei diritti umani, il diritto alla vita e alla tutela della dignità umana, il principio di uguaglianza e di giustizia, la democrazia.

L'attacco all'ONU, alla Corte penale internazionale e alla Corte internazionale di giustizia portato avanti da alcuni governi è un atto eversivo pari ad un colpo di stato internazionale contro la giustizia, la legalità democratica e il diritto internazionale. E dunque contro la libertà e la pace. L'obiettivo dei golpisti è chiaro: distruggere tutte le regole democratiche per poter imporre le proprie, distruggere la "Costituzione mondiale" (la Carta delle Nazioni Unite e il Diritto internazionale penale e dei diritti umani) per avere le mani libere, distruggere quel che resta delle Nazioni Unite e del sistema di Agenzie specializzate per non dover più rendere conto a nessuno. Insomma, distruggere le istituzioni e le organizzazioni internazionali create nel corso degli ultimi ottant'anni per fare in modo che i valori e i diritti universali potessero diventare realtà per tutti e tutte.

Vale la pena di ripeterlo ad alta voce: non ci sono né valori, né diritti, né principi se non ci sono istituzioni capaci di difenderli e attuarli. L'alternativa all'ONU, alla Corte Penale Internazionale e al sistema multilaterale democratico è la legge del più forte, il dominio dell'illegalità, dell'arbitrio e dell'impunità, la violazione sistematica dei fondamentali diritti umani, delle libertà e della democrazia. In altre parole guerre, violenze, pulizia etnica, genocidi, terrorismo, odio, discriminazioni e paura. I valori universali sono un bene irrinunciabile. Un bene che va riconosciuto, vissuto, difeso e promosso da tutti e da ciascuno, cittadini e istituzioni. Tutti i santi giorni.

Per la Cultura della Pace

La Marcia PerugiAssisi non è un fatto spontaneo o un evento naturale, ma il risultato del lavoro paziente e generoso di un piccolo gruppo di

persone. Dal 1995 questo lavoro è cresciuto continuamente, nonostante la perenne assenza di risorse economiche adeguate abbia persino impedito di riconoscere uno stipendio dignitoso a chi ha scelto di collaborare. Impossibile dire quante energie siano state consumate, quanti sacrifici siano stati fatti e quanto tempo sia stato speso, di giorno e di notte, per progettare, discutere e organizzare le Marce e tutte le iniziative collegate. Ogni volta è stata una sfida, come la prima volta, perché non c'è mai stato nulla di ripetitivo nella PerugiAssisi.

Aldo Capitini lo sapeva bene. «C'è stato chi ha detto che la Marcia Perugia-Assisi era così bella che è irripetibile», scrisse nel libro in cui raccolse i documenti e le testimonianze della prima volta. «Ma come non correre il rischio di farne di meno belle se esse devono adempiere ad un compito così importante? Starà a chi le farà curare che siano generali, regionali o semiregionali, destinate a muovere i lontani, impostate su formule larghe e non strettamente polemiche, oltrepassanti le singole correnti politiche». Così è stato sino ad oggi, con un ritmo scandito dalla storia e dall'impegno degli uomini e delle donne di tante associazioni e del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani che si sono avvicendate negli anni. Tra di loro ci sono p. Nicola Giandomenico, p. Ernesto Balducci e il professor Antonio Papisca che, ad ogni svolta della storia, hanno saputo alimentare questo cammino con rara lucidità e lungimiranza.

Dentro a questo solco, dopo decenni di lavoro informale, gli organizzatori e le organizzatrici della Marcia PerugiAssisi hanno deciso di dare vita ad una "Fondazione" per meglio continuare a resistere al demone della guerra che sta devastando il mondo e, allo stesso tempo, rigenerare una coscienza, una cultura e una politica di pace.

In un tempo in cui «la fine della memoria storica impedisce la costruzione del futuro e favorisce la perdita della speranza», la Fondazione PerugiAssisi sa che la via della pace e della nonviolenza, tracciata da Aldo Capitini e percorsa per decenni da centinaia di migliaia di persone, contiene una preziosa promessa di futuro da custodire, curare e sviluppare. Per farlo ci sarà bisogno di continuare a coltivare l'alleanza di tutte le donne, gli uomini e le istituzioni che amano la pace. E siccome la amano, ci lavorano. Ogni giorno.

Trasformare la cultura di guerra, individualismo, egoismo e indifferenza in cui siamo ancora immersi in una cultura di pace richiede uno sforzo collettivo che non può più essere lasciato alla buona volontà occasionale di qualcuno. Nel mondo in cui stanno crescendo le giovani generazioni, l'educazione alla pace -intesa innanzitutto come educazione alla cura degli altri, dell'umanità e del pianeta ma anche come competenza tecnica del futuro- è

un prerequisito per la sopravvivenza. Farlo insieme ci renderà più capaci ed efficaci.

(Il testo riproduce l'introduzione del libro "Quando la pace si fa storia. La PerugiAssisi dal 1961 al 2025" a cura di Flavio Lotti, pubblicato dalla Fondazione PerugiAssisi per la Cultura della Pace, 2025)

Ministero della Pace una scelta di futuro

Laila Simoncelli
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII

In un mondo attraversato da conflitti, la costruzione della pace si rivela una sfida concreta e urgente. Il presente saggio propone la creazione di un Ministero della Pace in Italia, un'istituzione dedicata a promuovere politiche di prevenzione della violenza, mediazione dei conflitti ed educazione alla nonviolenza. Esplora le origini della campagna, la struttura e le funzioni proposte per il Ministero, nonché le sue potenziali declinazioni territoriali e internazionali. La proposta di Ministero della Pace rappresenta una visione per trasformare la pace da ideale a realtà concreta attraverso un'architettura istituzionale.

Laila Simoncelli, avvocata, è stata volontaria negli anni '90 col corpo civile nonviolento Operazione Colomba nel conflitto dei Balcani e missionaria in India e Africa per oltre un decennio. È responsabile generale del servizio diritti umani e giustizia e consulente per la rappresentanza alle Nazioni Unite della Comunità Papa Giovanni XXIII di cui cura in particolare i report del meccanismo della Revisione Periodica Universale dei diritti umani (UPR). È coordinatrice della Campagna "Ministero della Pace – Una scelta di Governo".

Introduzione

In un mondo attraversato da guerre, crisi umanitarie, tensioni sociali e ambientali, la parola "pace" oggi appare fragile, quasi fuori luogo. Eppure, mai come oggi la costruzione della pace si rivela una sfida concreta, urgente, politica. Non una generica aspirazione etica, ma una responsabilità collettiva che chiede di essere organizzata, sostenuta e coltivata con strumenti adeguati.

Da questa consapevolezza nasce una proposta chiara: dotare lo Stato di un Ministero della Pace, un'istituzione dedicata a promuovere e coordinare politiche pubbliche orientate alla prevenzione della violenza, alla mediazione dei conflitti, all'educazione alla nonviolenza e alla coesione sociale. Al centro, una convinzione semplice ma potente: la pace non può più essere relegata al solo volontariato, al terzo settore o alle iniziative locali, per quanto fondamentali. Deve diventare anche una priorità di governo, parte integrante delle politiche pubbliche.

Anche in Italia si sta costruendo, dal basso, un percorso condiviso in questa direzione. La Campagna "*Ministero della Pace – Una scelta di governo*"[1] è nata proprio con l'obiettivo di portare questo tema all'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica. Promossa da reti della società civile, movimenti nonviolenti, amministratori locali e cittadini attivi, la campagna invita a ripensare il modo in cui le istituzioni affrontano il tema della pace. La pace è priorità politica.

Origini e Nascita della Campagna per il Ministero della Pace

L'idea di istituire un Ministero della Pace non nasce solo in Italia. Da oltre due decenni, in diverse parti del mondo, studiosi, attivisti, leader religiosi e persino alcuni governi hanno cominciato a proporre la creazione di un'istituzione nazionale dedicata in modo esplicito alla promozione della pace. Negli Stati Uniti, a partire dagli anni '70, movimenti pacifisti e leader religiosi proposero la creazione di un Dipartimento della Pace. In Costa Rica, nel 1948, è stato abolito l'esercito e si è investito nella cultura della pace integrale. In tanti paesi si sono sviluppate forme di commissioni, gruppi di lavoro riconosciuti istituzionalmente con funzioni simili[2].

[1] Ministero della Pace <www.ministerodellapace.org>
[2] \\UXENSVR\{FD34A37F}\EXT\T6\C Calling for Ministries of Peace all around the World. A move forward in the implementation of the right to peace https:\www.ministerodellapace.

Esiste anche una rete internazionale il GAMIP[3] che da tempo cerca di portare avanti la creazione di Ministeri della Pace nel mondo. Il parlamentare Jeremy Bernard Corbyn nel Regno Unito (*Labour Party*) da molti anni propone questa istituzione nel suo programma politico[4]. Esistono già Ministeri della Pace in Costa Rica, Isole Solomon, il più recente, in Etiopia.

In Italia, il progetto del Ministero della Pace, nasce da grido delle vittime del conflitto nei Balcani e da un'intuizione visionaria di don Oreste Benzi e della Comunità Papa Giovanni XXIII negli anni '90. Don Oreste, profeta disarmato, diceva: «Abbiamo sempre organizzato la guerra, ora è tempo di organizzare anche la pace». Questa frase, così semplice e radicale, è diventata il cuore pulsante di un cammino.

È su quelle fondamenta che, a distanza di tempo, è nata, nel 2017, la Campagna "*Ministero della Pace – Una scelta di governo",* con l'obiettivo di rilanciare la proposta in modo più strutturato, partecipato, capillare. Oggi, quella che era una voce isolata è diventata una richiesta collettiva, portata avanti da un'ampia rete di realtà della società civile, supportata da cittadini, scuole, Comuni e parlamentari sensibili al tema[5]. Il punto di partenza è semplice: se altri rami delle politiche pubbliche hanno un ministero, perché la pace no?

Eppure la pace è stata posta al centro dell'ordine giuridico e morale internazionale fin dalla metà del secolo scorso. Subito dopo gli orrori della Seconda guerra mondiale, la comunità internazionale ha gettato le basi di un nuovo patto globale fondato proprio sulla difesa della pace come valore su-

org\wp-content\uploads\2018\09\CallingforMinistriesofPeace.pdf Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII (2018) 'Calling for Ministries of Peace all around the World A move forward in the implementation of the right to peace' <CallingforMinistriesofPeace.pdf>

[3] Alleanza globale per i ministeri e le infrastrutture per la pace (GAMIP) <https://gamip.org/>

[4] Middle East Eye (2017) 'Jeremy Corbyn's minister for peace calls for arms embargo on Yemen coalition
<https://www.middleeasteye.net/news/jeremy-corbyns-minister-peace-calls-arms-embargo-yemen-coalition> (consultato il 27/08/2025).

[5] Oltre alle realtà del tavolo della Fondazione Fratelli Tutti, che promuovono la campagna, gli aderenti alla Campagna Ministero della Pace sono: Associazione Comunita' Papa Giovanni Xxiii, Azione Cattolica Italiana, Pax Christi, Focsiv Volontari Nel Mondo, Solidarietà e Cooperazione Cipsi, Movimenti Adulti Scout Cattolici Italiani- Sicilia, Acli Cazzago, Giustizia Olistica, Retinopera, Casa Della Pace Parma, Pressenza International Press Agency, Università degli Studi di Padova – Centro Ateneo per i Diritti Umani "A. Papisca", Movimento Nonviolento, Cesc Project, Movimento Dei Focolari, Sermig Arsenale Della Pace, M.I.R. Movimento Internazionale Della Riconciliazione, La Casa Della Pace – Opera Don Calabria, 46° Parallelo, Atlante Dei Conflitti E Delle Guerre, Aleph Umanistica Biodinamica, Essere Umani Onlus, Fondazione Rut, Eremo Del Silenzio, Gruppo Di Solidarietà Internazionale "Amici Di Joaquim Gomes" Onlus, Prodocs, Culturambiente, Anolf -Bologna, Comunità Dell'arca Nonviolenza E Spiritualità, Comune Di Trapani, Associazione Francescani Nel Mondo Aps, Piccola Comunità Nuovi Orizzonti Messina, Unione Cattolica Della Stampa Italiana, L'altrapagina, Capotrave Kilowatt, Tamat, Casa Dei Sentieri Ed Ecologia S. Maria Del Cengio.

premo. Il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, firmata nel 1945, recita parole chiarissime: «Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra […] e a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana […] e a promuovere il progresso sociale e un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà».

Questi intenti si traducono nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, che all'articolo 28 afferma: «Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati».

In questo senso, la pace non è solo un obiettivo politico, ma una condizione necessaria per l'esercizio pieno dei diritti umani. Anche la Costituzione italiana, nata nello stesso clima di rinnovamento etico e giuridico del dopoguerra, ne raccoglie l'eredità. Il principio è inciso nell'articolo 11, divenuto punto di riferimento per il pacifismo giuridico e politico del nostro Paese: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Queste non sono solo dichiarazioni di principio: sono impegni concreti. Eppure, a quasi ottant'anni da quei testi fondativi, manca ancora un'architettura istituzionale in grado di tradurli in politiche strutturate e quotidiane. È da questo vuoto – e dalla volontà di colmarlo che sostanzia la campagna nazionale. Ad oggi, oltre 38 enti e movimenti ecclesiali e civili, tra coloro che la promuovono o hanno aderito, tra cui reti di reti, stanno portando avanti un'azione culturale, politica, spirituale. Nel 2024 è stato pubblicato il libro "Ministero della pace- Una scelta di futuro" con interventi di diversi autori (Simoncelli 2024).

Nel 2023, la proposta ha ricevuto un riconoscimento internazionale di straordinaria importanza: oltre 30 Premi Nobel hanno sottoscritto la Dichiarazione sulla Fraternità Umana, in cui si raccomanda ai governi l'istituzione di Ministeri per la Pace[6].

Questa raccomandazione è stata rilanciata nel corso del World Meeting on Human Fraternity promosso dalla Fondazione Fratelli Tutti (2024), e figure come Jeffrey Sachs, Stefano Zamagni, e altre personalità accademiche e religiose hanno sostenuto il progetto[7]. Eventi che hanno dato forza a questo

[6] Press Vatican (2023) 'Dichiarazione sulla fraternità umana' <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/info/2023/06/10/dichiarazione-finale-sulla-fraternita-umana.html> (consultato il 25/08/2025).

[7] Si veda <https://www.semprenews.it/news/Contro-inganno-della-guerra-ci-vuole-il-Ministero-della-Pace.html> dove è possibile vedere video e foto dell'evento.

impegno condiviso: la pace ha bisogno di un'architettura politica e di una casa istituzionale.

Attraverso percorsi di sensibilizzazione, incontri pubblici, documenti programmatici e iniziative giuridiche, si è iniziato a costruire un consenso crescente intorno all'urgenza di dotare il nostro Paese di una istituzione che metta al centro la pace come bene pubblico. Non si tratterebbe di creare un doppione di ministeri già esistenti, ma piuttosto di introdurre una cabina di regia trasversale, un'istituzione pubblica capace di unire e coordinare le politiche di pace oggi disperse tra vari ambiti – Giustizia, Interni, Istruzione, Esteri – ma spesso prive di coerenza strategica. Le funzioni cardine del Ministero della Pace comprenderebbero:

- Prevenzione della violenza e mediazione dei conflitti in ambito sociale, scolastico e urbano;
- Educazione alla pace e alla nonviolenza, con inserimento stabile nei curricula scolastici e percorsi formativi trasversali;
- Diplomazia di pace e cooperazione internazionale, anche attraverso la valorizzazione dei Corpi Civili nonviolenti di Pace e di figure di mediazione;
- Promozione della difesa non armata e nonviolenta e del disarmo, riconversione dell'industria bellica e sostegno a un'economia non predatoria;
- Sicurezza umana integrale, fondata su protezione, solidarietà, ed empowerment;
- Principi della Giustizia riparativa in vari contesti anche extra penali, come cura delle ferite sociali e accompagnamento dei percorsi di riconciliazione comunitaria.

Oggi molte di queste attività esistono già in forma dispersa, precaria, in via extracurriculare, affidata al terzo settore. Ma mancano una visione unitaria, un coordinamento politico stabile, e soprattutto una volontà istituzionale che riconosca la pace come priorità nazionale.

La struttura ministeriale e le funzioni

La proposta della Campagna prevede una struttura articolata in cinque dipartimenti operativi:

1. Educazione e Istruzione: per integrare la cultura della pace nei curricula scolastici, formare insegnanti e promuovere la cittadinanza nonviolenta.
2. Politiche territoriali di pace: mediazione sociale, giustizia riparativa, intervento nei conflitti ambientali e urbani.

3. Disarmo: monitoraggio degli accordi internazionali, riduzione delle spese militari, riconversione dell'industria bellica.
4. Difesa civile non armata e nonviolenta: rilancio strutturale dei Corpi Civili di Pace, potenziamento del servizio civile, allargamento a tutti i cittadini della possibilità di ingaggiarsi nella difesa popolare nonviolenta.
5. Diritti umani ed economia di pace: promozione di un'economia sostenibile, solidale, ecologica, orientata al bene comune, alla solidarietà internazionale e alla cooperazione.

   A livello organizzativo, si prevedono due organismi fondamentali:

   - Una Consulta dei Costruttori di Pace, composta da associazioni e reti attive nei territori;
   - Un Comitato interministeriale, per garantire il raccordo con gli altri dicasteri e assicurare coerenza alle politiche governative.

Il Ministero della Pace è pertanto pensato come la casa istituzionale degli artigiani di pace: dare loro dignità istituzionale significa trasformare la carità in politica, umanizzare il diritto e fare della pace una vera scelta di governo. Si tratta di una scelta di civiltà e di democrazia perché la pace è democrazia e futuro. Una scelta possibile. Una scelta necessaria.

Il cambiamento è già in atto e l'antigene della nonviolenza dei civili come vaccino alla guerra è già attivo in tante esperienze dirette in tanti ambiti di intervento (educazione alla pace, disarmo, interposizione nei conflitti, imprenditoria warfree etc.). Occorre partire da tutto ciò che esiste e che è largamente sottostimato, per rivendicarne la primogenitura, la regia istituzionale strutturale partecipativa, con una visione profetica e pragmatica e affinché il clima ibrido, bellico e pervasivo, che arruola e allo stesso tempo stravolge il senso della democrazia, venga destrutturato.

Come artigiani di pace abbiamo a disposizione la nostra arte, ovvero la nostra capacità di creare di bellezza, fraternità pace e funzionalità, ma possiamo e direi dobbiamo, compiere il salto nel progettare paradigmi che creino una società diversa e alternativa, una nuova architettura per un nuovo umanesimo e abbiamo tutte le competenze per essere anche architetti di pace. Il rapporto tra artigiano e architetto è una sinergia tra arte, tecnica e creatività e non c'è creazione di opere d'arte durevole che non sia nutrita da questa sinergia, non c'è pace senza giustizia! La strada da cercatori e operatori di pace non può non divenire anche via di un percorso politico.

Anche la *necropolitica* che si nutre della frenesia delle notizie, del vortice degli scoop e dell'uso manipolatorio del network, dei media, è vulnerabile, perché informare e formare, è avere a che fare con la vita delle persone, con dei volti. I costruttori di pace hanno questo enorme potere benefico delle

relazioni vive; costruiscono legami affettivi e solidali capaci di spingere le persone fuori dall'isolamento nel quale la società tende a rinchiuderle verso una mobilitazione di rappresentazione, appartenenza, azione. La potenza della testimonianza e la forza del Bene esistono in misura non minore della forza magnetica e di quella di gravità.

Costruire un Ministero della Pace significa ripensare quindi l'autorità come servizio, la politica come costruzione collettiva, la pace come architettura condivisa. Parliamo di sicurezza umana, secondo l'approccio promosso dalle Nazioni Unite: una sicurezza fondata non solo sulla protezione fisica, ma sulla giustizia sociale, sulla dignità, sull'accesso ai diritti, sulla possibilità di costruire relazioni pacifiche. È una sicurezza che previene invece di reprimere, che protegge attraverso la cura e non il controllo, che investe sulle relazioni piuttosto che sulla deterrenza armata.

Dal punto di vista tecnico, istituire un Ministero della Pace non è affatto complicato. La nostra storia recente è ricca di esempi di creazione, accorpamento o ridenominazione di dicasteri. I Ministeri senza portafoglio, ad esempio, possono essere istituiti semplicemente con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio. Serve dunque volontà politica, non una rivoluzione normativa.

Inoltre, avremmo anche già pronto un disegno di legge che delineerebbe la cornice giuridica per l'istituzione del Ministero e dei suoi organi: un progetto maturo, realistico, sostenibile.

Si pensi a cosa potrebbe cambiare; alla difesa civile non armata e nonviolenta, ad esempio, il servizio civile e i corpi civili di pace andrebbero potenziati ma attualmente non bastano a configurare una difesa civile non armata e nonviolenta strutturale, organizzata, riconosciuta e dotata di una funzione strategica e sistemica nella sicurezza nazionale.

Riguardo ancora i Corpi civili di pace, ad esempio la legge 21 luglio 2016, n. 145, modificata dalla legge 31 ottobre 2024, n. 168, ne aveva previsto la presenza nelle missioni internazionali (art. 1) e la possibilità di nominare un consigliere per la cooperazione civile (art. 18) normativa a tutt'oggi inattuata. Manca una struttura che ne valorizzi pienamente il ruolo all'interno della politica estera e della sicurezza nazionale. Si pensi poi al Disarmo e agli osservatori civili come Opal e Iriad. Nessun ministero attuale ha il mandato o la competenza diretta per integrare pace, disarmo e sviluppo sostenibile in modo coerente.

Allo stesso modo, l'educazione alla pace dovrebbe essere parte integrante dei curricula scolastici, offrendo alle giovani generazioni competenze vitali: dalla trasformazione nonviolenta dei conflitti, all'approccio di giustizia

riparativa, alla comunicazione nonviolenta. Ma questi percorsi non sono sistematici, né obbligatori.

La scuola ha per troppo tempo raccontato la storia attraverso guerre, imperi, conflitti e conquiste (Zinn 1980). La storiografia dominante — riflessa nei manuali scolastici — è stata storicamente orientata da un paradigma positivista-narrativo, che ha privilegiato i grandi eventi, i personaggi celebri, le date e soprattutto i conflitti armati come motore del cambiamento storico. La guerra, le rivoluzioni, le conquiste territoriali sono state raccontate come fasi "necessarie" della storia umana. Questo orientamento ha generato una narrazione lineare, eurocentrica e implicitamente giustificazionista (Galiano 2020), in cui la violenza è spesso presentata come legittima, inevitabile o civilizzatrice.

La resistenza civile non armata, la diplomazia, le forme storiche di cooperazione sono rimaste ai margini della narrazione. L'attuale narrazione storica nella scuola italiana (e non solo) continua a essere fondata su un canone violento, militarista e gerarchico, che oscura sistematicamente la "Storia del bene": quella fatta di cooperazione, disobbedienza etica, costruzione nonviolenta del cambiamento.

Un'inversione di paradigma è non solo possibile, ma necessaria. Dal punto di vista educativo, un Ministero della Pace potrebbe offrire una pedagogia radicalmente diversa dall'attuale pedagogia implicita della forza (Ciani 2024). Educare alla pace non è un compito in più: è il compito originario di ogni scuola che voglia formare cittadini liberi, responsabili e solidali. In questa visione, la scuola è il primo luogo in cui le funzioni amministrative e politiche del nuovo Ministero per la pace contribuirebbero a sviluppare ciò che è veramente l'Umano.

Un Ministero della Pace sarebbe il punto di collegamento tra lo Stato e la società civile, tra le leggi e le buone pratiche già esistenti. Permetterebbe un coordinamento verticale – tra Stato, Regioni ed Enti locali – e orizzontale – tra ministeri, scuole, magistratura, forze dell'ordine e terzo settore. Solo così la pace può diventare una politica pubblica coerente, stabile, trasversale.

Una casa politica e amministrativa per la pace, con risorse dedicate, competenze chiare e una visione strategica. Perché la pace non sia più soltanto un ideale o una dichiarazione, ma una scelta concreta di governo.

Le declinazioni territoriali e internazionali

La struttura e le funzioni di un Ministero della pace poi possono efficacemente essere declinate anche a livello territoriale dagli assessorati alla pace affinché la nonviolenza e il disarmo divengano metodo della politica anche livello regionale e comunale. In particolare nelle situazioni di crisi ed emarginazione si possono creare le condizioni affinché i cittadini abitanti in queste zone diventino i protagonisti di processi di rigenerazione sociale, economica, civile del loro territorio e di gestione creativa delle divergenze.

Attraverso una progettazione e programmazione pluriennale di concerto e coprogettazione con consulte comunali e regionali rappresentative del mondo operante dei costruttori di pace, si possono scongiurare e disinnescare, le situazioni prodromiche a conflitti e tensioni sociali e riqualificare in modo partecipativo e comunitario il tessuto democratico.

Anche l'Unione Europea, istituzione e potente simbolo di risoluzione dei conflitti nella nostra storia, ha una particolare responsabilità nel condividere e promuovere i valori europei ed universali anche al di fuori dei suoi confini e per questo il Trattato sull'Unione Europea più volte richiama la "necessità" di vere politiche di pace. E proprio nella prospettiva di una rinascita e rifondazione europea vorremmo vedere una Raccomandazione agli Stati membri ad istituire al loro interno Ministeri della Pace, e che la "casa europea" prevedesse nella propria struttura un "Direzione generale per la pace e la riconciliazione" affidandone la direzione ad un Commissario ad hoc, figura peraltro auspicata anche dal premio Nobel per la Pace John Hume, già nei primi anni del 2000.

Ancora nell'ottica di questa nuova cultura di fratellanza anche presso le Nazioni Unite auspichiamo presto la creazione di "Relatore Speciale" con il mandato di monitorare l'attuazione del "diritto alla pace".

Conclusione

Il nostro Paese può tornare ad essere protagonista di una diplomazia nuova: capace di costruire pace, non solo di negoziare tregue. Mentre le alleanze militari proteggono confini, il Ministero della Pace proteggerebbe relazioni, legami, coesione.

Occorre cambiare la rotta, ora! Le emergenze ci spingono verso scelte reattive, concentrate sulla sola deterrenza militare, ma senza un progetto strutturale di pace le nostre società rischiano di perdere stabilità, solidarietà

e senso del vivere comune, aprendo la strada a polarizzazione, rancore sociale e violenza diffusa. Senza politiche di pace, si trasformano in terre fertili per il conflitto, dove ogni frattura può diventare un focolaio di guerra.

Oggi, mentre il mondo investe miliardi in armi, noi sogniamo – e proponiamo – un'Italia che investa nella pace. Non una pace astratta, ma concreta, quotidiana, organizzata. Don Oreste Benzi diceva è ora di organizzare la pace e parlava di «società del gratuito»: una società in cui ogni persona è accolta, protetta, amata nella sua dignità di essere umano, e dove la logica della solidarietà supera quella del profitto.

Bibliografia

Ciani, F.M. (2024) *Pedagogia della Gratuità*, Ed. Sempre.

Galiano, E. (2020) *L'arte di sbagliare alla grande*, Garzanti, cap. 7 – sulla storiografia scolastica implicita.

Simoncelli, L. (2024) *Ministero della pace- Una scelta di futuro*, Ed. Sempre

Zinn, H. (1980) *A People's History of the United States*, HarperCollins; versione italiana: (2005) *Storia popolare dell'Impero americano,* Il Saggiatore.

Le Guerre: la più grande violazione di diritti umani produttrici di disabilità

Giampiero Griffo
Disabled People's International

L'esperienza della guerra produce sconvolgimento della vita quotidiana, cancellazione di comportamenti etici e morali, distruzione di città e sviluppo umano, sospensione dell'attenzione alle politiche sociali. L'estrema violazione dei diritti umani si accompagna alla produzione di condizioni di disabilità in un quarto della popolazione ferita. Ormai le guerre producono più morti e feriti tra la popolazione civile piuttosto che militare. La stessa evoluzione delle armi – in particolare i droni - ha ridotto la consapevolezza della morte. Per questo il Consiglio di sicurezza ha emanato la Risoluzione 9475 (20-6-2019) per proteggere durante i conflitti armati i civili e le persone con disabilità, però poco efficace con le nuove tipologie di guerre e con l'uso dei contractors. Anche i sistemi di protezione civile e gli aiuti umanitari sono lontani dal garantire l'adeguata e competente protezione di queste persone, come si è visto in Ucraina e durante la pandemia SAR-COV-2. Il movimento per i diritti delle persone con disabilità ha sempre promosso la pace, in particolare Disabled People's International DPI, proprio perché le persone con disabilità sono tra le più svantaggiate e soggette a violenza durante le guerre. Nella ricostruzione dopo le guerre le OPD chiedono che sia garantita l'accessibilità a tutti.

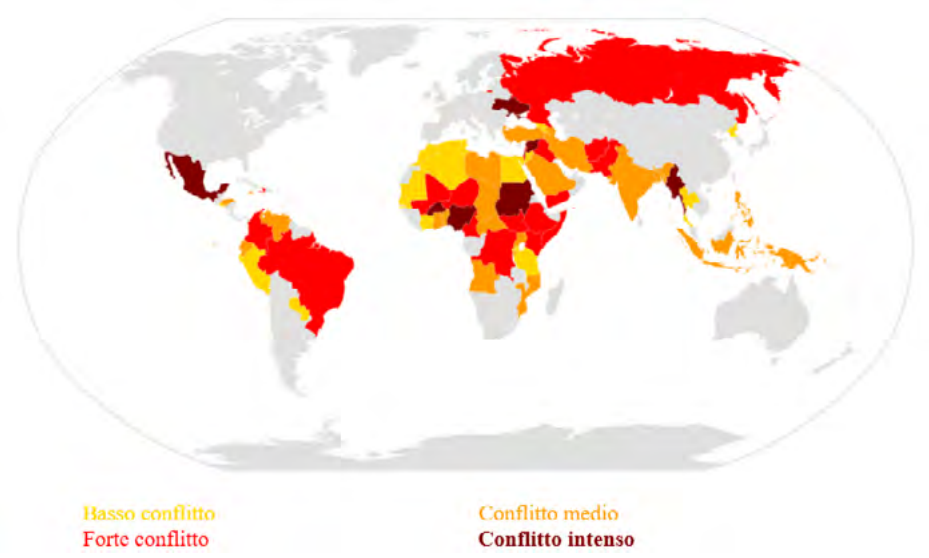
Giampiero Griffo, human rights defender, Co-direttore del Center for governmentality and disability studies Robert Castel dell'Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli; membro del consiglio mondiale di Disabled People's International, del board dell'European Disability Forum, presidente della Rete italiana disabilità e sviluppo e membro del Comitato di bioetica

di S. Marino. Advisor nella delegazione italiana all'Ad Hoc Committee che ha redatto la UNCRPD, è stato insignito dal presidente Mattarella del titolo di commendatore della Repubblica.

Introduzione

L'esperienza della guerra – che oggi evidenzia 56 conflitti armati (Ciaramitaro 2024) nel mondo, coinvolgendo 92 paesi (Figura 1) – produce un profondo sconvolgimento della vita quotidiana, la cancellazione di comportamenti etici e morali, distruzione di città e sviluppo umano, la sospensione dell'attenzione alle politiche sociali. L'allarme sulle guerre è cresciuto al punto che vengono prodotti kit di sopravvivenza e vendite di bunkers. L'esperienza della guerra stravolge comportamenti umani legati alle relazioni tra le persone, e per chi è ferito la vita diventa un calvario (Celine 2023). Nello stesso tempo la pratica della distruzione sistematica del nemico cancella intere città che divengono cumuli di macerie ed enormi ecatombe di civili (Sebald 2024).

Figura 1 – Mappa delle guerre nel mondo nel 2025



Fonte: Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo 2025

L'evoluzione della guerra moderna

Dall'inizio della storia umana la guerra era un fenomeno che affrontava conflitti fra tribù, per appropriarsi di beni materiali (pascoli, mandrie, necessari alla sopravvivenza), per poi evolversi in conflitti territoriali di conquista, soluzioni per dirimere conflitti dinastici, per divenire conflitti religiosi (crociate, la jihad islamica). In sostanza si incontravano eserciti di uomini sotto le bandiere differenti in battaglie campali; comunque la guerra riguardava interessi che vedevano le popolazioni coinvolte come puri oggetti di conquista.

Fino all'introduzione delle armi da fuoco, le armi venivano realizzate con tecnologie limitate (archi, lance, catapulte, olio bollente…) e la valutazione delle forze in campo erano basate sul numero di soldati disponibili.

La nascita degli stati ha visto anche la nascita di eserciti nazionali, superando le leve contingenti con leve regolari. L'evoluzione avvenuta dal settecento e soprattutto nell'ottocento ha introdotto l'uso di armi che permettevano di produrre danni al nemico a distanza (cannoni, mortai, fucili a lunga gittata, …). All'inizio del novecento l'invenzione dell'aereo ha creato nuove fome di armamenti con l'introduzione dei bombardamenti dell'aviazione militare.

Così da un lato nasceva l'industria della guerra, le cui produzioni determinavano la valutazione dei rapporti di forze in conflitto, dall'altro lato il numero di vittime civili aumentava in maniera esponenziale.

La terribile distruzione delle due bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki in Giappone hanno avuto due effetti paralleli e complementari: A) la paura delle popolazioni e dei governi sul loro uso; B) una sorta di calmieramento delle prospettive disastrose per l'intera umanità di una guerra basata su quelle bombe.

Però lo sviluppo delle industrie degli armamenti non ha cessato di crescere e fornire armi a centinaia di paesi, spesso diventando asse portante dello sviluppo di alcuni stati (es. USA e URSS).

Dopo la seconda guerra mondiale una serie di regole hanno definito i comportamenti degli stati in guerra, rispettando i confini definiti, indicando una serie di principi generali da rispettare e costituendo dei tribunali internazionali competenti per i crimini di guerra. Negli ultimi anni queste regole sono state infrante, anche da membri del consiglio di sicurezza dell'ONU, rendendo incerto le regole internazionali da rispettare durante un conflitto armato e lo stesso diritto umanitario internazionale.

Le guerre non hanno mai rispettato i diritti umani, essendo basate sull'uccisione del nemico, ma l'utilizzo di armi sofisticate capaci di colpire a

distanza con precisione ha reso ancora più lontana la riflessione etica e sui comportamenti durante i conflitti. Grégoire Chamayou ha messo in evidenza come l'uso dei droni ha stravolto la relazione tra i combattenti (Chamayou 2014). Infatti persone che premono il comando di sparare ad un drone, stanno comodamente sedute a migliaia di km di distanza dal teatro di guerra, senza alcun rischio di essere colpiti. In realtà sono combattenti che non combattono e che ignorano spesso la percezione di uccidere. Per quanto non vi siano dati certi nel passato, dalla prima guerra mondiale in poi il numero di morti e feriti civili ha largamente superato quello dei soldati combattenti.

La spesa militare globale totale è aumentata sempre negli ultimi anni per raggiungere nel 2023, i 2.500 miliardi di dollari. I cinque Stati che hanno speso di più nel 2023 sono stati Stati Uniti, Cina, India, Regno Unito e Russia, che insieme rappresentano il 62% della spesa, secondo i nuovi dati sulla spesa militare globale pubblicati dallo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2024). L'Italia è il sesto paese al mondo come industria delle armi con un fatturato annuo di 20 miliardi di euro.

Le persone con disabilità e la guerra

Secondo l'OMS sono un miliardo e 300 milioni le persone con disabilità nel mondo (World Health Organization 2022). L'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), calcola che il 16% delle quali è attribuibile a conflitti armati (UN OCHA 2022). Non solo ogni persona che vive alle porte del conflitto affronta minacce inimmaginabili, ma le persone con disabilità si collocano ai primi posti tra coloro che sono principalmente colpiti dai conflitti. Non essendo fisicamente in grado di fuggire dalle aree di conflitto, molti di loro sono bersagli specifici di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (DIU).

Inoltre le persone con disabilità sono oggetto di uccisioni mirate e in particolare nei luoghi di segregazione, come gli istituti psichiatrici, orfanotrofi e gli istituti di cura e assistenza, sono spesso assolutamente poco protetti, in quanto separati dalla società. Inoltre, il rischio di violenza sessuale e di genere (SGBV) è ancora più alto per le donne e le ragazze con disabilità e viene utilizzato come strategia, tattica o politica di guerra. Poiché le persone con disabilità non sono in grado di accedere alle procedure di evacuazione e nei luoghi di ricovero spesso sotterranei, è più probabile che rimangano indietro e vengano abbandonate. Inoltre, l'accesso ai luoghi di istruzione o di lavoro

è ulteriormente negato a causa della distruzione delle infrastrutture e dei dispositivi di assistenza, la cui carenza crea ulteriori barriere fisiche.

Esistono pochissime ricerche sul tema della relazione tra persone con disabilità e conflitti armati e la prospettiva della disabilità non è pienamente integrata nei programmi di formazione del DIU[1]. Lo stesso vale per le commissioni d'inchiesta delle Nazioni Unite (ONU), che non includono un'analisi attenta della tematica.

L'approvazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite (UNCRPD, 2006) ha rappresentato una pietra miliare del cambiamento di approccio, riconoscendo per la prima volta a queste persone la titolarità dei diritti umani. L'articolo 11 in particolare (Situazioni di rischio e emergenze umanitarie) chiede agli stati di «garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali» (UNCRPD 2006). Proprio per questo impegno, ed anche per la sproporzione tra vittime militari e vittime civili che rappresenta un profondo cambiamento nello scenario di guerra, che è stata approvata la Risoluzione del consiglio di sicurezza dell'ONU 9475 (2019) che è intervenuta sul tema, «Riaffermando che le parti in conflitto armato hanno la responsabilità primaria di adottare tutte le misure possibili per proteggere i civili e ricordando che gli Stati hanno la responsabilità primaria di rispettare e garantire i diritti umani di tutte le persone all'interno del loro territorio e soggette alla loro giurisdizione, come previsto dal diritto internazionale» (UNSC S/RES/2475 (2019)) .

Mai prima d'allora il Consiglio di Sicurezza dell'ONU si era occupato di disabilità in modo specifico. La Risoluzione

> [e]sorta tutte le parti in conflitto armato ad adottare misure, in conformità con gli obblighi di diritto internazionale applicabili, per proteggere i civili, compresi quelli con disabilità, e per prevenire la violenza e gli abusi contro i civili in situazioni di conflitto armato, compresi quelli che comportano uccisioni, mutilazioni e rapimenti. e tortura; così come lo stupro e altre forme di violenza sessuale in situazioni di conflitto e post-conflitto; Sottolinea la necessità che gli Stati pongano fine all'impunità per gli atti criminali contro i civili, compresi quelli con disabilità, e garantiscano che tali persone abbiano accesso alla giustizia e a rimedi efficaci e, se del caso, alla riparazione; Invita tutte le parti in conflitto a consentire e facilitare un accesso umanitario sicuro, tempestivo e senza ostacoli a tutte le persone bisognose di assistenza; Sottolinea il vantaggio di fornire assistenza sostenibile, tempestiva, adeguata, inclusiva e accessibile ai civili con disabilità colpiti da conflitti armati, compresi il reinserimento, la

[1] https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/ProtectionPersonsWithDisabilitiesListOfResouces.docx

> riabilitazione e il sostegno psicosociale, per garantire che le loro esigenze specifiche siano affrontate in modo efficace, in particolare quelle delle donne e dei bambini. bambini con disabilità; Incoraggia gli Stati membri ad adottare misure adeguate per garantire che le persone con disabilità abbiano accesso su base di uguaglianza con gli altri ai servizi di base forniti nel contesto di un conflitto armato, compresi l'istruzione, i servizi sanitari, i trasporti e le tecnologie e i sistemi di informazione e comunicazione; Esorta gli Stati membri a consentire una partecipazione e una rappresentanza significative delle persone con disabilità. Incoraggia gli Stati membri ad adottare misure adeguate per garantire che le persone con disabilità abbiano accesso su base di uguaglianza con gli altri ai servizi di base forniti nel contesto di un conflitto armato, compresi l'istruzione, i servizi sanitari, i trasporti e le tecnologie e i sistemi di informazione e comunicazione; Sottolinea l'importanza dello sviluppo delle capacità e della conoscenza dei diritti e dei bisogni specifici delle persone con disabilità tra gli attori del mantenimento e della costruzione della pace delle Nazioni Unite ed esorta gli Stati membri a svolgere un ruolo centrale a questo riguardo; Esorta gli Stati membri ad adottare tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione e l'emarginazione delle persone sulla base della disabilità in situazioni di conflitto armato, in particolare di coloro che si trovano ad affrontare forme molteplici e interconnesse di discriminazione; Richiede al Segretario Generale di includere, ove pertinente, informazioni e relative raccomandazioni su questioni rilevanti per le persone con disabilità, nel contesto del conflitto armato, nei rapporti tematici e geografici e nei briefing periodici al Consiglio, nonché di includere , ove pertinente, dati disaggregati per disabilità nell'ambito dei mandati esistenti e delle risorse esistenti; Riconosce l'importanza delle interazioni tra la società civile e il Consiglio e, a questo proposito, esprime la sua intenzione di invitare le persone con disabilità, comprese le loro organizzazioni rappresentative, a informare il Consiglio nelle aree tematiche e geografiche pertinenti e a prendere in considerazione l'inclusione di incontri interattivi con i rappresentanti locali le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative sul campo durante le missioni del Consiglio; Esorta gli Stati parti a rispettare gli obblighi loro applicabili ai sensi della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. (UNSC S/RES/2475 (2019))

Non tutti i componenti del Consiglio hanno accettato senza riserve quanto scritto nella Risoluzione. In particolare il rappresentante della Russia – ma anche quelli di Cina e Gran Bretagna -, pur concordando con i princìpi umanitari del documento, hanno voluto sottolineare che alcune delle disposizioni da esso previste "scavalcherebbero" il mandato del Consiglio di Sicurezza.

La Risoluzione impegna gli stati a definire nelle regole di ingaggio dei militari (marina, aviazione, esercito) il rispetto dei principi elencati nella Risoluzione. Purtroppo le nuove tipologie di guerra ed il diffuso ricorso ai contractors – soldati di ventura che attraverso un contratto di collaborazione con uno stato combattono al posto di militari regolari, con proprie regole di

condotta spesso lontane da principi etici -, rende la Risoluzione solo parzialmente praticabile.

Il numero di persone che subiscono limitazioni funzionali durante le guerre è spesso superiore ai morti e comporta, oltre ad evidenti sofferenze personali ed umane per le persone e le loro famiglie, anche un cospicuo peso economico per il trattamento sanitario e sociale da supportare. Basti pensare che il numero di feriti nella guerra di Israele nella striscia di Gaza è superiore di due volte al numero dei morti, con un'incidenza del 25% di persone che hanno conseguito una limitazione funzionale permanente (Osservatorio dell'Associazione nazionale vittime civili di guerra 2024).

Gli aiuti umanitari e le persone con disabilità

Altro elemento critico sono gli interventi di tipo umanitario conseguenti alle guerre o ai disastri naturali ed umani. Negli ultimi anni è emersa chiaramente l'impreparazione dei servizi di protezione civile ad intervenire per garantire la stessa capacità di protezione alle persone con disabilità rispetto agli altri cittadini. Eclatanti sono i casi della guerra derivante dall'invasione della Federazione russa in Ucraina e della pandemia da coronavirus. Il rapporto dell'European Disability Forum sui rifugiati ucraini è molto chiaro: solo la presenza di esperti del movimento delle persone con disabilità ha garantito interventi appropriati ad una parte della popolazione sfollata. Lo stesso per il trattamento delle persone con disabilità che all'inizio della pandemia una società scientifica professionale, la SIAARTI, proponeva di escludere dal triage medico (Fougeyrollas e Griffo 2024) sia le persone con disabilità gravi che le persone molto anziane. La stessa Commissaria europea all'equità, Helena Dalli, ha ammesso il carico sproporzionato di problemi vissuto dalle persone con disabilità e le loro famiglie durante la pandemia.

Proprio sull'inclusione delle persone con disabilità nei servizi di emergenza e aiuti umanitari una ricerca dell'European Disability Forum sulla legislazione in materia in 55 paesi europei ed asiatici, ha mostrato che solo 5 hanno una specifica attenzione alle persone con disabilità in caso di disastro e solo 2 paesi, Italia e Serbia, hanno rappresentanti delle OPD impegnati formalmente nei gruppi di lavoro nazionali per la gestione dell'emergenza in caso di disastri (European Disability Forum 2021).

L'articolo 11 della UNCRPD però ha prodotto una serie di documenti internazionali sul tema dell'emergenza e degli aiuti umanitari (Tabella 2): oggi

il problema è di far applicare a livello nazionale le indicazioni internazionali sempre più precise e puntuali (AICS 2015).

Tabella 1 – Emergenze e aiuti umanitari

Nazioni Unite	**Unione Europea**	**Consiglio d'Europa**
Sendai framework for disaster risk reduction (2015) https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework Charter of Istanbul for inclusion of persons with disabilities in humanitarian action (2016) http://humanitariandisabilitycharter.org/ Guidelines for inclusion of persons with disabilities in humanitarian activities – IASC (2018) https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action	Council conclusions on disability-inclusive disaster management (2015) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6450-2015-INIT/en/pdf DG ECHO Operational Guidance - The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations (February 2019) https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/dg_op_guidance_inclusion_gb_liens_hr.pdf European Strategy for the rights of persons with disabilities (2021-2030) - Union of Equality https://www.edf-feph.org/content/uploads/2021/03/KE0221257ENN_002-proof-2.pdf	Towards more disaster resilient societies https://edoc.coe.int/en/environment/6824-towards-more-disaster-resilient-societies-the-eur-opa-contribution.html Strategy for persons with disabilities https://rm.coe.int/16806fe7d4

Documenti sull'emergenza e gli aiuti umanitari approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa al 2024

L'adeguamento riguarda il Sistema di raccolta dati, che ignora le persone con disabilità, la mancanza di una formazione specialistica degli operatori dei servizi di protezione civile, l'assenza di adeguati strumenti e attrezzature per l'evacuazione e la prima accoglienza, l'incapacità di progettare l'accessibilità dei campi di raccolta dei rifugiati e/o costretti a spostarsi dai luoghi di residenza, la scarsa protezione da abusi e violenze. Il rapporto dell'UNHCR calcolava che queste persone costrette a spostamenti forzati sono cresciute a 120 milioni nel maggio 2024, con il 12esimo anno consecutivo di crescita, come risultato spesso dei conflitti armati (UNHCR 2023). Se calcoliamo il 16% di questa popolazione arriviamo a 19,2 milioni di persone con disabilità.

L'elemento comune dei documenti internazionali è quello di coinvolgere le associazioni di persone con disabilità ed i loro esperti in tutti i clusters dell'emergenza, valorizzando le loro competenze e conoscenza del tema e del territorio, spesso assenti nei servizi di protezione civile. Lo stesso vale nei corpi civili di pace.

Il tema delle guerre si intreccia sempre più con il cambiamento climatico che colpisce in maniera importante le persone con disabilità, con i sempre crescenti eventi catastrofici e la diffusione di desertificazioni e di malattie derivanti dallo sconvolgimento climatico, come è stato ben evidenziato dalle Nazioni Unite, che ha espresso allarme per problemi inerenti la salute, la sicurezza alimentare, l'adeguata disponibilità di abitazioni, l'accesso all'acqua e all'igiene, alla vita quotidiana e al lavoro dignitoso ed alla mobilità umana (UN, 2020).

L'impegno delle associazioni di persone con disabilità per la pace

Le associazioni internazionali di persone con disabilità da sempre hanno combattuto le guerre, auspicando un mondo di pace. In questa sede analizzerò l'impegno di Disabled People's International-DPI contro le guerre.

Nata nel 1981 a Singapore, DPI è stata l'associazione internazionale, basata su associazioni di base (grassroots), che si è contraddistinta per gli approcci innovativi sul tema dei diritti delle persone con disabilità. A questa organizzazione si deve l'approccio basato sul rispetto dei diritti umani, lo slogan Niente su di noi senza di noi, un approccio cross-disability non basato sulla patologia, ma sulle condizioni di discriminazione e mancanza di pari opportunità che queste persone vivono in ogni paese del mondo.

Nel 1983, a seguito di un bombardamento americano nell'isola di Grenada ad un istituto che ospitava persone con disabilità intellettive, che causò 16 morti e 6 feriti tra i pazienti, il 5 novembre di quell'anno DPI presentò un reclamo di protesta contro gli Stati Uniti alla Commissione interamericana sui diritti umani a nome della «unnamed, unnumbered residents, both living and dead, of the Richmond Hill Insane Asylum, Grenada, West Indies.» (Weissbrodt & Andrus 1988). Il reclamo era motivato da un «unjustified violation of the right to life, liberty and security of the person pursuant to article 1 of the American Declaration of the Rights and Duties of Man» e dell'articolo 11 della stessa dichiarazione che recita «Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted

by public and community resources» (Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo 1948). Nell'aprile del 1986 la Commissione dichiara ammissibile il reclamo. È il primo caso di reclamo presentato alla Commissione in un contesto di guerra e il primo fatto da un'organizzazione di persone con disabilità.

Negli anni successivi DPI ha espresso in vari documenti la sua posizione contro le guerre che producono un numero cospicuo di persone con limitazioni funzionali che, in un mondo pieno di barriere, ostacoli e discriminazioni, creano condizioni di disabilità prodotte dalla società. Piuttosto che persone vulnerabili, sono persone vulnerate da trattamenti che spesso violano i loro diritti umani. Gli ultimi esempi sono il documento elaborato nel 2023 «We condemns all militant actions and wars!» (DPI Europe 2023), che condanna tutte le guerre e «Standing with All Civilians» relativo alla condizione dei civili nei conflitti armati in Medio Oriente (DPI Europe 2024).

Il tema della difesa della pace - ha sottolineato DPI - ha una serie di risvolti politici importanti. In primo luogo la partecipazione alla guerra cancella il dibattito politico sui sistemi di welfare, riducendo spesso le risorse destinate alle politiche sociali ed alle persone con disabilità a favore di voci di bilancio pubblico che finanziano gli armamenti. Lo stesso avviene all'interno dei mass media, che vedono quasi sempre cancellata l'attenzione alla qualità di vita delle persone con disabilità. Importante è anche il tema della ricostruzione conseguente alle guerre per garantire l'accessibilità a tutti, come sottolinea il Sendai Framework e come la campagna dell'EDF, delle associazioni ucraine e del Forum italiano della disabilità stanno cercando di realizzare proprio per la ricostruzione in Ucraina (European Disability Forum 2024).

Conclusioni

Le associazioni di persone con disabilità – proprio sulla base del nuovo paradigma della UNCRPD che riconosce per la prima volta la tutela dei loro diritti umani– dovrebbero rivendicare il diritto alla pace proprio per garantire l'accesso ai diritti ed alla loro piena ed effettiva partecipazione ai benefici dello sviluppo. Esempi internazionali in questa direzione sono l'European disability Forum (European Disability Forum 2024), con una risoluzione sui diritti delle persone con disabilità, la pace ed i conflitti, e l'International Disability Alliance, IDA con un documento elaborato con altre organizzazioni ed inviato nel 2021 all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle

Nazioni Unite (OHCHR) sulla protezione delle donne e ragazze durante i conflitti armati (International Disability Alliance 2021). Questo impegno dovrebbe sostanziarsi anche a livello nazionale, dove raramente le associazioni di persone con disabilità rivendicano il diritto alla pace.

Un'altra indicazione è quella costruire, con chi lavora per la pace ed il riconoscimento del suo diritto umano universale, forme di collaborazione, scambio ed iniziative comuni.

Bibliografia

AICS (2015) 'Aiuti umanitari e disabilità: Vademecum 2015', Roma: AICS

Assemblea Generale (2020) 'Analytical study on the promotion and protection of the rights of persons with disabilities in the context of climate change: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights' A/HRC/44/30

Associazione culturale 46° parallelo (2025) *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo 2025*. XIII edizione. Firenze: Terra nuova edizioni

Céline, L. F. (2023) *Guerra*, Milano: Adelphi

Chamayou, G. (2014) *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Bologna: Derive e approdi

Ciaramitaro, S. (2024) 'Bollettino di guerre' Collettiva.it <https://www.collettiva.it/copertine/internazionale/bollettino-di-guerre-y6vxs48l>

Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale 'Corpi Civili di Pace' <https://www.politichegiovanili.gov.it/servizio-civile/corpi-civili-di-pace/>

Disabled Peoples' International Europe (2023) 'We condemn all militant actions and wars!' <http://www.dpi-europe.org/peacestatement.html>.

Disabled Peoples' International Europe (2024) 'Standing with All Civilians' <http://www.dpi-europe.org/>

Disabled Peoples' International v. United States, Case 9213 (United States), INTER-Amt. C.H.R., OAS Doc. OEA/ser.L.IV/II.67, doc. 6 (1986).

International Disability Alliance (2021) 'Joint submission on promoting and protecting the human rights of women and girls in conflict and post-conflict situations' <https://www.internationaldisabilityalliance.org/peace-security>.

European Disability Forum (EDF-FEPH) (2021) 'Review of Disability-

inclusive Disaster Risk Reduction Policy and Practice across Europe and Central Asia' <https://www.edf-feph.org/publications/review-of-disability-inclusive-disaster-risk-reduction-policy-and-practice-across-europe-and-central-asia/>

European Disability Forum (EDF-FEPH) (2024) 'EDF's resolution on Disability Rights, Peace and Conflict, 2024' <https://www.edf-feph.org/publications/edfs-resolution-on-disability-rights-peace-and-conflict-2024/>.

Fougeyrollas, P., & Griffo, G. (Eds.) (2024) 'La pandemia SARS-CoV-2 e le persone con disabilità' in Minority Reports. Cultural Disability Studies 19(II)

Hersey, J. (2005) *Hiroshima. Il racconto di sei sopravvissuti*, Segrate: Piemme editore

Osservatorio dell'Associazione nazionale vittime civili di guerra onlus (ANVCG) (2024), 'Vittime di Gaza: Aggiornamento sulle Vittime e l'Emergenza Sanitaria' <https://www.losservatorio.org/en/civlians-in-conflict/in-focus/item/4241-vittime-di-gaza-aggiornamento-sulle-vittime-e-l-emergenza-sanitaria>

Sebald, W.G. (2024) *Storia naturale della distruzione*, Milano: Adelphi

Stockholm International Peace Research Institute (2024) SIPRI Yearbook 2024 Oxford: Oxford University Press <https://www.sipri.org/yearbook/2024>

UN. Analytical study on the promotion and protection of the rights of persons with disabilities in the context of climate change. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights Council, Forty-fourth session, 15 June–3 July 2020.

UNHCR (2023) 'Global trend: forced displacement 2023' <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>

UNOCHA (2020) 'Persons with disabilities in armed conflict: Inclusive protection' <https://www.unocha.org/publications/report/world/persons-disabilities-armed-conflict-inclusive-protection>

World Health Organization (2022) 'Global report on health equity for persons with disabilities' <https://www.who.int/publications/i/item/9789240063600>

Non c'è «tempo di pace» per le donne. Sul contrasto alla violenza basata sul genere

Paola Degani
Università di Padova

Il femminismo: non si tratta di ottenere un pezzo della torta patriarcale, ma di fare una nuova torta. - Bell Hooks, "Feminist Theory: From Margin to Center" New York and London, 1984

La donna non va definita in rapporto all'uomo. Su questa coscienza si fondano tanto la nostra lotta quanto la nostra libertà - Manifesto di "Rivolta Femminile", Roma, luglio 1970

Il contributo intende esplorare le risposte di policy in tema di contrasto della violenza contro le donne in Italia attraverso una prospettiva orientata ai diritti umani in chiave femminista. Lo sviluppo del diritto dei diritti umani sul piano internazionale e la sua trasposizione nel diritto interno degli Stati, in questi anni hanno un ancoramento simbolico e materiale importante nel discorso della «tutela delle donne» e in particolare nella «lotta alla violenza» che sempre più marcatamente, si rifanno alla necessità di utilizzare strumenti di tipo regolativo agendo sulle leve della «diligenza dovuta» e della «responsabilità dello Stato», anche oltre la dimensione giudiziaria. E' evidente infatti come il richiamo all'inadeguatezza delle scelte di *politics* operate in termini di *policy* emerga soprattutto nelle attività di *advocacy* e di mobilitazione che il movimento femminista e i Centri Antiviolenza hanno costruito attorno all'esigenza di contrastare la violenza a partire da un discorso di eguaglianza sostanziale e di giustizia sociale mettendo in discussione logiche patriarcali e di esercizio del potere che sempre di più rendono evidente la «guerra» che le donne combattono in primis dentro le case, ma anche negli spazi pubblici e nei luoghi di lavoro per rispondere ad

aggressioni fisiche, sessuali, psicologiche e economiche. Mai come in questa fase storica il continuum tra violenza in tempo di pace e violenza in tempo di guerra contro le donne costituisce un assioma, peraltro in un momento storico in cui il «donnismo» nella politica ha acquisito un peso di non poco conto. Il corpo delle donne continua di fatto a costituire un terreno di conflitto politico (basti pensare alla legge 40 sulla procreazione assistita e all'ingresso dei movimenti pro-vita nei consultori), e un ambito da regolare, ma anche un simbolo di resilienza e di lotta. Non c'è insomma un diritto alla pace per le donne neppure in assenza di «conflitti»! A prevalere è infatti la logica della violenza come esercizio della forza. La violenza è sicuramente un'arma usata contro le donne, ma la capacità di trasformare questa sofferenza in «potere» e perciò in "possibilità reali di autodeterminarsi" è un dato che non può essere ignorato soprattutto oggi in cui la rappresentazione della «vittima», anche nei processi che concernono i reati inerenti alla violenza, è certamente il prodotto di una narrazione politica e culturale che non risponde propriamente ai vissuti delle donne che continuano a dover battagliare per un riconoscimento effettivo della loro dignità e della loro libertà, ovvero per una piena affermazione del diritto all'autodeterminazione e a vivere libere dalla violenza e in pace.

Paola Degani insegna Women's Human Rights e Politiche Pubbliche e Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Padova. È referente scientifica del Numero Verde Nazionale Antitratta gestito dalla Regione Veneto per il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e membro del Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne della Regione del Veneto.

Introduzione

Con la sola eccezione dell'abolizione avvenuta il 5 settembre del 1981 dal nostro codice penale del delitto d'onore e del matrimonio riparatore, due reati che, nel proteggere il bene giuridico della reputazione, esprimono in modo inequivocabile il livello di sottomissione della donna all'uomo che la legge ha per decenni tutelato, tutte le norme in materia di contrasto alla violenza sono state adottate dal legislatore interno in epoca ben più prossima a quella attuale (Virgilio 2014). Dunque, il primo elemento da rilevare è il ritardo enorme e colpevole con cui nel nostro paese si cerca di dar seguito a quella

domanda politica di liberazione, piuttosto che di emancipazione, che il movimento femminista degli anni '70 del secolo scorso aveva in maniera del tutto dirompente avanzato sancendo una cesura rispetto alla *politics* e a una serie di timide risposte di *policies* che i governi europei cominciavano all'epoca a offrire nel tentativo di sostanziare il principio di non discriminazione su base sessuale. Si trattava comunque di *political opportunity structure*, rispetto alle quali però le organizzazioni femministe impegnate sui temi collegati alla violenza, non sembravano interessate, anche perché troppo distanti rispetto alle istanze su cui i movimenti avrebbero potuto riconoscersi. Certamente la riforma del diritto di famiglia, la previsione degli istituti giuridici del divorzio e dell'aborto e la definizione del congedo di maternità intervenivano anche in modo importante ad aggiornare alcuni profili regolativi della vita delle donne, e soprattutto il divorzio e l'aborto rappresentavano questioni sulle quali forte era stata la pressione femminista per una revisione in senso libertario della legislazione vigente. Parallelamente sul piano internazionale i temi legati all'eguaglianza, alla pace e dello sviluppo animavano il dibattito sulle donne e l'agenda politica negli organismi impegnati sul versante della promozione dei diritti umani delle donne, scandendo sul piano temporale una serie di passaggi politici fondamentali, tra i quali la costruzione del nesso inestricabile tra violenza contro le donne, pace e sicurezza, lette in una prospettiva politica che necessariamente richiede un superamento del dualismo pubblico/privato e un inquadramento cognitivo del militarismo, ma anche dell'autoritarismo, – intesi come «braccio armato» del patriarcato (Degani 2018).

Attori e pratiche nel contrasto alla violenza contro le donne: il ruolo del movimento femminista

Il movimento politico delle donne ha svolto un ruolo determinante rispetto alla costruzione sociale del fenomeno della violenza contro le donne in Italia, agendo come *claims maker* nella società e nelle arene pubbliche e politiche. La stessa definizione di violenza maschile contro le donne (basata sul genere) è strutturalmente ancorata alla storia dei movimenti femministi e alla loro capacità di dare visibilità a un crimine sostanzialmente invisibile fino agli anni Settanta (Pitch 1998) nonché di mettere in discussione i paradigmi falsamente neutri rispetto al genere sulla sicurezza notoriamente definiti per esigenze di militarizzazione della società civile e di rafforzamento

delle gerarchie di genere e della concezione binaria che il genere, porta con sé.

Sul piano internazionale, mentre il movimento femminista denunciava il carattere imperialista della guerra in Vietnam e il costo umano di questo conflitto preso ad emblema del rifiuto delle donne verso il sovranismo americano, le Nazioni Unite lavoravano alla messa a punto della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, la cui adozione nel 1979 e entrata in vigore nel 1981 passarono del tutto inosservati nel movimento, sebbene il Preambolo di questo trattato richiami questioni legate all'eguaglianza, alla pace e allo sviluppo e al loro nesso inestricabile anche in relazione al contrasto della violenza.

In Italia la critica alle istituzioni «maschiliste» e alle evidenti discriminazioni in termini di accesso alla giustizia accompagnerà il dibattito che precede la riforma degli articoli del Codice penale che porterà, dopo un iter alquanto sofferto e travagliato, alla Legge 66/1996 "Norme contro la violenza sessuale", che rubrica questo delitto tra quelli contro la persona.

Pochi anni dopo, la nascita dei Centri antiviolenza rappresentò la prima risposta operativa specifica al problema della violenza maschile contro le donne (Creazzo 2008). I Centri nascono dalla pratica politica femminista e si sono affermati come luoghi non solo di tutela per le donne e i loro figli e figlie minori, ma anche come spazi per la costruzione di un progetto politico teso a smantellare il sistema patriarcale nel quadro di un frame cognitivo di più ampio respiro volto a ricondurre il discorso della lotta alla violenza a percorsi rivendicativi di natura sia economica in chiave redistributiva, sia politica, attraverso lo sviluppo di una critica radicale rispetto ai temi delle diseguaglianze e alle prescrizioni del realismo come prospettiva dominante nell'analisi della politica internazionale. Dunque, riconoscere la divisione sessuale del lavoro e la gratuità del lavoro domestico come l'elemento su cui si definisce la subalternità economica e sociale delle donne, divenne la base su cui costruire l'attuale paradigma giuridico circa il trattamento della violenza contro le donne basata sul genere anche nel diritto dei diritti umani (Degani 2018). In questo scenario il militarismo e la guerra vengono interpretati come una sorta di anatema per il femminismo. Di fatto l'azione politica non può limitarsi a un discorso delle donne/sulle donne che permetta di tematizzare la violenza sottraendola alle logiche monopolistiche – e funzionali – degli Stati ma richiede anche una serie di pratiche, quali ad esempio l'esperienza dei movimenti delle donne nelle lotte per il disarmo nucleare in cui veniva evidenziato il nesso tra «sesso-conflitto-violenza-guerra». E' in questi anni che diviene evidente nella prospettiva femminista che non si

tratta di perseguire una non-violenza, quale reazione uguale e contraria alla violenza, ma piuttosto una «nonviolenza» come altro, anzitutto come logica politica alternativa del potere.

Il giusfemminismo ha fornito in questi anni chiavi di lettura importantissime per lo sviluppo e la specificazione dei diritti umani decostruendo quell'universalismo astratto che ha lasciato spazio all'affermarsi di un soggetto falsamente neutro, così permettendo lo sviluppo di un diritto e di una giurisprudenza sempre più orientati al riconoscimento di un soggetto di diritti esplicitamente sessuato. A partire dalla pluralità delle esperienze delle donne e dall'esistenza di un ordine patriarcale trasversale alle diverse tradizioni culturali, religiose, giuridiche e politiche è parso evidente il ruolo delle donne e il loro impegno per lo sviluppo di sistemi regolativi e normativi alimentati da un pensiero autenticamente intersezionale e nel contempo collettivamente – e non solo individualmente - situato. La lotta alla violenza contro le donne è sicuramente lo spazio politico dentro il quale questo sforzo – pur a fronte di numerosissime criticità – ha dato visibilità ai limiti che il contrasto a questo fenomeno sociale confinato agli aspetti patologici presenta, richiedendo interventi idonei a rimuoverli alla radice. Questo se si guarda alla violenza, vuol dire lavorare nella direzione dell'eguaglianza sostanziale per le donne rispetto all'agire gli spazi pubblici e ovviamente quelli privati, in tempo di pace così come di guerra.

Gli anni '90 e il ruolo dei conflitti di quel decennio nella costruzione del discorso sulla violenza contemporaneo

Gli anni '90 segnano un decennio importante per una presa di consapevolezza diversa della violenza nei confronti delle donne nei conflitti armati e nelle crisi emergenziali complesse e coincidono con una reimpostazione del discorso complessiva dei diritti umani delle donne e in particolare del problema della violenza. I media e i movimenti pacifisti e femministi a livello internazionale concentreranno la loro azione politica anche sulle violazioni contro le donne, ponendo specificamente il tema degli stupri su base etnica e della violenza più estesamente, e perciò dei corpi della donne, come di un campo di battaglia, non solo in tempo di guerra ma anche in tempo di pace, la violenza dunque come esito e manifestazione del potere degli uomini sulle donne, come esercizio della forza che prende forma in ambito pubblico come in quello privato o in entrambi, a seconda delle circostanze e dei soggetti che agiscono la violenza. Gli anni 2000 poi, scandiranno un decennio di progres-

siva apertura alla normazione *ad hoc* in materia, anche grazie al processo di specificazione, moltiplicazione e positivizzazione dei diritti umani e a un generale riconoscimento «politico» circa la necessità di criminalizzare queste condotte, anche in risposta a quanto accaduto nel corso dei conflitti nella ex Jugoslavia e nel Ruanda degli anni '90, alla rilevanza data ai crimini contro le donne nello Statuto della Corte penale internazionale rispetto alla tipizzazione delle condotte oggetto della giurisdizione delle Corte, alle pronunce dei tribunali internazionali ad hoc e più estesamente del lavoro che la Special Rapporteur della Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, a partire dal 1994, aveva iniziato a realizzare per mettere fine all'impunità di questi crimini contro le donne. In altre parole, gli sviluppi che caratterizzeranno quel momento storico relativamente alla giustiziabilità dei diritti umani delle donne, saranno ascrivibili al processo di armonizzazione e di progressivo affinamento degli strumenti offerti dal diritto penale internazionale e dal diritto internazionale umanitario nelle situazioni di conflitto armato. Gli Statuti istitutivi dei Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda prevedono la possibilità di punire i colpevoli di alcune delle atrocità di cui sono state vittime le donne nel corso dei conflitti armati che hanno avuto luogo nei territori sui quali esercitano la rispettiva giurisdizione, anche se con alcune limitazioni che la Corte Penale Permanente la cui competenza riguarda i crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra oltre che di aggressione. Più specificamente, l'art. 7 include tra i crimini contro l'umanità la persecuzione anche per motivi collegati al «genere» (par. 3) categoria espressamente riferibile ai due sessi perfezionando così il diritto dei conflitti armati convenzionale attraverso un espresso divieto di tutte le forme di violenza sessuale e non, nei confronti delle donne, dei civili, come dei combattenti. Lo Statuto include infatti i crimini di genere quali lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità analoga, all'art. 7 tra i crimini contro l'umanità e all'art. 8 tra i crimini di guerra, puntualizzando che per gravidanza forzata «s'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale». Inoltre, le condotte previste all'art.8 con riferimento ai crimini commessi nel corso di conflitti armati di natura sia interna sia internazionale, vengono qualificate anche come gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra.

In altri termini, il riconoscimento della questione della violenza contro la donna come questione in talune circostanze rilevante anche sul piano penale internazionale, segna un momento di svolta, non solo dal punto di

vista dell'appartenenza dei diritti delle donne al discorso complessivo sui diritti umani, ma anche sotto il profilo del perfezionamento degli strumenti preposti a dare effettività alle stesse disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani, in quanto le norme previste dall'ordinamento penalistico internazionale, come da quello umanitario, sanzionano condotte lesive dei diritti fondamentali della persona umana, riconosciuti meritevoli di tutela dalla comunità internazionale. Gli eventi politici che alla fine del secolo scorso hanno segnato l'assetto internazionale, hanno reso evidente dunque che il rispetto dei diritti umani di uomini e donne deve essere oggetto di particolare protezione soprattutto in quelle realtà che sperimentano situazioni di guerra. La problematica della violenza contro le donne nell'ambito del diritto umanitario e del diritto penale internazionale ha assunto una visibilità del tutto nuova, soprattutto grazie al lavoro di indagine condotto prima dalla «Commissione 780» delle Nazioni Unite, e successivamente dalle investigazioni dei Procuratori dei Tribunali internazionali ad hoc e poi della Corte Penale Internazionale che hanno reso evidente quanto i crimini di guerra, quelli contro l'umanità e di genocidio si presentino strettamente collegati agli atti di violenza contro le donne che non possono più essere considerati come marginali corollari di un conflitto, bensì come comportamenti dotati di autonoma rilevanza penale nell'ambito del diritto internazionale.

Arriviamo ad oggi

Il tema della violenza contro le donne in Italia conosce un momento di rottura nel 2007 quando l'Istat pubblica i risultati della prima indagine interamente dedicata al fenomeno della violenza fisica e sessuale contro le donne[1].

Più specificamente vengono indagati attraverso un campionamento di 25 mila donne tra i 16 e i 70 anni, tre diversi tipi di violenza:

- la violenza fisica, graduata dalle forme più lievi a quelle più gravi;
- la violenza sessuale con riferimento alle situazioni in cui la donna è costretta a fare o a subire contro la propria volontà atti sessuali di diverso tipo;
- le forme di violenza psicologica quali le denigrazioni, il controllo dei comportamenti, le strategie di isolamento, le intimidazioni, le forti limitazioni economiche subite da parte del partner.

[1] Istat (21 febbraio 2007) 'La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia', <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2011/07/testointegrale.pdf>.

I risultati danno conto per la prima volta della pervasività e gravità del fenomeno. Sono stimate in 6 milioni 743 mila le donne da 16 a 70 anni vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della vita (il 31,9% della classe di età considerata), più specificamente 5 milioni quella che hanno subito violenze sessuali (23,7%), 3 milioni 961 mila violenze fisiche (18,8%). Mentre la violenza fisica è più di frequente opera dei partner (12% contro 9,8%), l'inverso accade per la violenza sessuale (6,1% contro 20,4%) soprattutto per il peso delle molestie sessuali. I partner sono responsabili della quota più elevata di tutte le forme di violenza fisica rilevate e in misura maggiore anche di alcuni tipi di violenza sessuale.

Questa prima indagine capovolge la narrazione più «consolidata» della divisione spazio pubblico/spazio privato evidenziando in modo inequivocabile quanto la casa e le relazioni familiari siano il contesto entro il quale la sicurezza delle donne raggiunge i livelli minimi, poiché proprio i partner intimi sono i soggetti da cui le donne si trovano a doversi difendere nella maggioranza delle situazioni di violenza. A partire da questo momento storico si assisterà ad un proliferare di interventi di carattere penale volti a reprimere la violenza sulla base di una logica di risultato in termini di *outcome* di fatto slegata dal contesto – ovvero da provvedimenti atti a ridimensionare lo squilibrio di potere tra uomini e donne - entro il quale prende forma e si riproduce la violenza.

Sotto questo profilo, l'idea di ancorare in modo forte il tema della violenza a quello delle discriminazioni, negli anni '90 e poi nel primo decennio del 2000 anche in relazione all'interpretazione offerta dal Comitato CEDAW rispetto alla propria competenza in materia e al quadro giuridico di riferimento della Convenzione omonima, ha offerto una sponda significativa alla lotta alla violenza e allo sviluppo dell'idea di un diritto delle donne ad essere protette dalla violenza. Di fatto, ad oggi, sul piano delle norme a raggio universale e regionale i riferimenti alla violenza risultano essere strettamente ancorati alla nozione di discriminazione e alla ricerca di un'affermazione piena di un principio di eguaglianza, la cui traduzione concreta non appare però ancora sufficientemente delineata nello scenario dei diritti umani, in considerazione del carattere peculiare delle norme per l'eliminazione di disparità di carattere strutturale quali sono quelle tra uomini e donne e del fatto che manca una proibizione esplicita delle condotte rientranti nella fenomenologia della violenza contro la donna nei trattati internazionali (Tchoukou 2023; UN Special Rapporteur 2017).

Effettivamente le norme che In Italia negli ultimi anni sono state adottate hanno prodotto delle ricadute importanti nel corredo giuridico in materia

di lotta alla violenza. Questo processo è avvenuto sia in virtù dei vincoli comunitari, sia a seguito del recepimento della Convenzione di Istanbul nel 2013. Inaugura questa fase la Legge 15 ottobre 2013, n. 119 Conversione in legge con modificazioni, del Decreto Legge 14 agosto 2013 n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province, impropriamente chiamata «legge sul femminicidio», seguita dal D.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 che recepisce la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Sul versante delle policy, in parallelo, vanno menzionati nel 2015 il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, seguito nel novembre del 2017 da quello strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017- 2020, e da ultimo da quello per il biennio 2021- 2023. Questi documenti, unitamente all'Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali [Rep. Atti n.146/CU del 14 settembre 2022], relativa ai requisiti minimi dei CAV e delle Case rifugio recentemente modificata [Rep. atti n.15/CU del 25 gennaio 2024], sono la cornice di riferimento «politica» per il lavoro dei CAV. L'Intesa, in particolare, regola l'operatività dei Centri e delle Case rifugio dettandone caratteristiche e prerogative in relazione alla protezione delle donne, ambiti questi decisamente meno attenzionati sul piano normativo rispetto al contrasto, ma assai rilevanti per la tutela delle donne.

Nella legislatura corrente sono state approvate anche la Legge n. 12 del 2023, che prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere in continuità con la precedente Commissione parlamentare che ha svolto un importante lavoro sul piano conoscitivo, e la Legge n. 122 del 2023, altrimenti detta Codice rosso rafforzato. Ancora, si segnala la Legge n. 168 del 2023, recante Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica alias legge Roccella, che introduce ulteriori modifiche al codice penale, a quello di procedura penale, delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [D.lgs. n. 159/2011] nonché ad alcune leggi speciali, per rendere maggiormente efficaci alcune misure di prevenzione e contrasto alla violenza.

Numerose sono state le critiche che i CAV nel corso degli anni hanno portato a queste norme, denunciando lo sbilanciamento tra la dimensione repressiva e quella di protezione nonché il tentativo di astrarre la violenza da un discorso politico di più ampia portata teso a lavorare sulle ragioni strutturali che la alimentano (Re, Rigo, Virgilio 2019). Tale orientamento trova una

conferma evidente nel Ddl (AS 1443) approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 marzo sull' «introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime» che nella seduta del 23 luglio 2025 è stato approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura. Si tratta di una norma intrisa di significati simbolici ma che, sul piano sostanziale, non pone assolutamente in discussione le logiche che alimentano la violenza e che in modo palese cavalca politicamente il bisogno di giustizia delle donne facendo leva sul carattere ambivalente del rapporto del femminismo con il diritto penale strumentalizzando la domanda politica del movimento stesso. Di fatto la violenza è un tema al centro delle agende politiche dei governi di destra essendo utilizzata come dispositivo securitario di allarme sociale per occultarne la natura autentica, ovvero quella di un fenomeno che è espressione diretta dell'oppressione ovvero del patriarcato, quale sistema di potere maschile che a livello materiale e simbolico continua a permeare la cultura, le relazioni pubbliche e private e la politica, in particolare quella internazionale dalla quale le donne sono sempre state escluse, cosi come estranei sono da sempre i temi dell'eguaglianza di genere e della divisione del lavoro su base sessuale.

Il contrasto alla violenza contro le donne come vettore strategico per la promozione della pace

Il femminismo globale ha costruito un discorso complesso e complessivo sui rapporti di oppressione, legando la violenza specifica dei rapporti di genere al tema della crisi dell'ordine globale. In questa chiave, la prospettiva femminista assolve a due funzioni fondamentali. Da un lato, riesce a decifrare la guerra o le guerre, anche quelle commerciali e finanziarie odierne come mondiali non tanto per il rischio, che pure è possibile evocare, di una terza guerra mondiale, ma soprattutto perché si svolgono sullo sfondo di un ordine globale disconnesso e in disfacimento (Rivetti 2022). La guerra di aggressione contro l'Ucraina ha costituito l'occasione per rafforzare questa prospettiva anche sul versante operativo. Importante infatti è stato ed è l'impegno di Women Against Violence Europe (WAVE), un network di 180 CAV operanti in 46 paesi europei, per sostenere le donne ucraine vittime di stupro, offrendo loro assistenza anche in relazione alla richiesta di aborto che molte di loro hanno presentato nei paesi in cui hanno trovato ospitalità. In Polonia, in particolare, paese che ha accolto il numero più elevato di profughe, e ove la normativa prevede che non sia possibile abortire qualora lo stupro non

sia stato riconosciuto a livello giudiziario (Cioffi, Cecannecchia, Cioffi 2022), WAVE ha svolto un importante lavoro di sostegno a queste donne. In tema, nel 2022, WAVE, in collaborazione con OSCE, ha avviato un nuovo progetto di *capacity building* e scambio di pratiche tra i CAV su come sostenere le donne sopravvissute alla violenza e le organizzazioni della società civile nelle aree di conflitto e post-conflitto. Si tratta di un'esperienza che evidenzia la continuità dei vissuti delle donne e l'operatività dei CAV in relazione al tema della violenza.

Conclusioni

Per concludere, la guerra, così come la violenza, è costitutiva delle contrapposizioni e delle diseguaglianze di genere come da sempre evidenzia il femminismo. Di più, la guerra contribuisce a incasellare gli uomini e le donne in identità e ruoli tradizionali definiti sulla base di regole patriarcali. Il femminismo e con essi i Centri Antiviolenza nel lavoro con le donne esprimono un punto di vista in cui è evidente non solo che il «personale è politico» ma anche che il «no war» che essi esprimono nulla ha a che fare con questioni di natura essenzialista, bensì con esigenze politiche di disvelamento della matrice di genere delle aggressioni. È uno strumentario analitico, quello femminista, in grado più incisivamente di ogni altro di leggere in modo corretto e situato le gerarchizzazioni e le «minorità», così come le rappresentazioni retoriche con cui oggi si narrano i profili del maschio libero combattente, cui corrisponde una figura di donne che, anche laddove non è «vittima», è comunque in «disparte» rispetto al posizionamento maschile e «romantica», anche quando imbraccia il fucile. La pace non è una condizione avulsa da logiche di giustizia sociale, ovviamente assai lontane dagli scenari odierni. L'orizzonte dei conflitti è fortemente segnato dalla crisi dell'ordine patriarcale e dalla ineludibilità dei processi di liberazione delle donne.

Come il femminismo da sempre indica, pensare alla pace oggi vuol dire ben altro che deporre le armi. Significa interrogarsi su quale società vogliamo essere. Questo è avvenuto in modo evidente in occasione delle manifestazioni dell'8 marzo che si sono svolte in tutta Italia durante le quali il richiamo al tema della demilitarizzazione era teso ad affermare un'idea di sicurezza delle persone declinata in modo opposto a quello di ordine, controllo, repressione e punizione imposto da logiche reazionarie e patriarcali oggi cavalcate anche dal «donnismo» politico sempre più distante anche rispetto a istanze autenticamente «*state feminism*» (Mazur, Mc Bridge, 2008). Il discorso pubblico

sulla sicurezza e sulla guerra nella società contemporanea si alimenta del discorso sui rischi e con esso cresce fino a pervadere tutti gli ambiti della vita sociale e politica. L'uso contemporaneo del femminismo e dell'uguaglianza di genere come strumenti al servizio della riattualizzazione di retoriche nazionaliste, populiste e anche razziste – *femocrats* - (Gouws 1996) non funge solo da copertura ideologica per le formazioni politiche di ispirazione nazionalista e populista, ma si configura anche come una evidente esigenza di riposizionamento delle donne occidentali sotto il profilo della divisione del lavoro e perciò nello spazio economico e sociale. Oggi in cui tutto è così facilmente diventato guerra (Farina 2025), e la retorica militare è ripenetrata in modo drammatico nel vivere civile, è necessario riconoscere che la battaglia contro il riarmo dell'Europa richiede la capacità di identificare e smascherare la pluralità delle forme in cui il modello patriarcale si presenta nella vita quotidiana e nelle forme di potere attraverso cui si esercita. Contro il "virilismo" imperante grazie anche alla benedizione politica del «donnismo», pensare alla pace dovrebbe perciò poter significare immaginarci senza bisogno di un esercito e di confini. Ma in un mondo in cui crescono esponenzialmente le spese militari e il richiamo simbolico e materiale ai muri e ai confini per «braccare i trafficanti sul globo terracqueo» come auspicato da Giorgia Meloni, diviene ogni giorno più forte ed escludente, non è semplice decostruire il presente. Sostenere l'esistente richiede una critica costruttiva autenticamente in grado di ripensare in termini politici ai rapporti di potere, in tempo di pace e in tempo di guerra, utilizzando la lente di genere per poter dare spazio al bisogno di giustizia e al protagonismo delle donne e contrapporsi in modo efficace al vento guerriero e antidemocratico che soffia ovunque.

Bibliografia

Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2017) Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Dubravka Simonovic. (A/72/134), <https://digitallibrary.un.org/record/1301901?ln=en&v=pdf#files> (22 marzo 2025)

Bacchetta, P., Campt, T., Grewal, I., Kaplan, C., Moallem, M., Terry, J. (2002) 'Transnational Feminist Practices against War', *Meridians* , 2(2), 302–8. <http://www.jstor.org/stable/40338534>.

Creazzo G. (2008) 'La costruzione sociale della violenza contro le donne in Italia', *Studi sulla questione criminale*, III, (2), 15-42.

Cioffi, A., Cecannecchia, C., Cioffi, F. (2022) 'Violation of the right to abortion

at the time of the war in Ukraine', *Sexual & Reproductive Healthcare*, 3(33), 100738, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877575622000441> (22 marzo 2025).

Degani, P. (2018), 'La violenza maschile contro le donne tra governance multilivello e prospettiva dei diritti umani: vincoli e opportunità', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 255-284

Farina, F. (2024) *Come tutto è diventato guerra, Uno sguardo longitudinale dal femminile al militare e ritorno*. Milano: Mimesi.

Gouws, A. (1996) 'The Rise of the Femocrat?', *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, *30*, 31–43. <https://doi.org/10.2307/4065780> (22 marzo 2025).

Mazur Ag, McBride De. (2008) 'State feminism' in Goertz G. and Mazur Ag. (eds.). *Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology*, Cambridge: Cambridge University Press; 244-269.

Pitch, T. (1998) *Un diritto per due*, Milano: Il Saggiatore.

Rivetti, P. (2022) 'Di fronte alla guerra, rivolgiamoci al femminismo', *MicroMega*, <https://www.micromega.net/contro-guerra-pacifismo-femminismo> (22 marzo 2025)

Tchoukou, J. A. (2023) 'The Silences of International Human Rights Law: The Need for a UN Treaty on Violence Against Women', *Human Rights Law Review*, 23, 1–25, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4541387> (22 marzo 2025)

Virgilio, M. (2014), *Legislazione a contrasto della violenza maschile contro le donne e autodeterminazione* femminile, in S. Scarponi (a cura di). *Diritto e genere*, CEDAM, 319-342.

Politiche di pace: il contributo di società civile, donne e giovani

Luisa Del Turco
Centro Studi Difesa Civile APS

L'evoluzione delle politiche di pace a livello globale si caratterizza per un progressivo riconoscimento della società civile come attore cardine dei processi di pace. Dall'Agenda per la pace del 1992 alla recente Nuova Agenda per la pace del 2023, il ruolo delle organizzazioni che ne sono espressione è risultato vieppiù crescente ed esplicito, rafforzato dalla adozione di due agende dedicate al contributo specifico di donne e giovani nei processi di pace e nella sicurezza. Sul piano dell'attuazione, tuttavia, i dati mostrano come forti limiti e ostacoli abbiano comportato un sottoutilizzo delle previsioni generali delle politiche di pace, e in particolare di quelle riguardanti il coinvolgimento di donne giovani della società civile. L'analisi dell'esperienza italiana offre spunti interessanti per delineare possibili modelli *di interventi civili di pace* capaci di fornire approcci e strumenti utili per rispondere alle sfide dell'attualità, contribuendo a contrastare la riduzione degli spazi (*shrinking space*) della società civile. Dal contributo alla nascita della prima rete globale di peacekeeping civile all'inizio del millennio, al tavolo di dialogo con le istituzioni nazionali qualche anno dopo, alla sperimentazione dei Corpi Civili di Pace in corso, al recente impegno nell'attuazione del Piano Nazionale Donne Pace e Sicurezza (PAN 1325), il contributo delle organizzazioni della società civile italiana è stato decisivo, e apprezzato come originale e rilevante anche a livello internazionale, per la vitalità e la pluralità delle realtà che lo animano e per la capacità di dialogo e sinergie con il mondo istituzionale. L'impegno dell'Italia nello sviluppo delle politiche nazionali specificamente dedicate a donne e giovani (nuovo PAN Donne Pace e Sicurezza di recente adozione e primo piano Giovani Pace e Sicurezza in via di elaborazione) si presentano come preziose opportunità per valorizzare ulteriormente il contributo della società civile italiana, mettendo a sistema le migliori risorse presenti a tutti i livelli per il necessario rilancio - a livello

nazionale e internazionale -di interventi di promozione e costruzione della pace basati su approcci inclusivi e sostenibili.

Luisa Del Turco da oltre 20 anni svolge attività di ricerca, formazione e consulenza in *Gestione dei conflitti e Interventi di pace*, collaborando con Università, Centri di ricerca e Organizzazioni non-profit. Esperta di politiche *Donne Pace e Sicurezza*, partecipa a gruppi di lavoro e reti attive sul tema a livello nazionale, regionale e globale, contribuendo alla definizione delle politiche in materia.

Introduzione

La costruzione della pace è un processo che coinvolge una pluralità di attori operanti con diversi mandati e caratteristiche a vari livelli, da quello istituzionale al *grassroot*. Stati e organizzazioni internazionali sono da tempo impegnati nel promuovere il dialogo e lo scambio *multistakeholder*, con iniziative e strumenti dedicati in particolare ai rapporti con le realtà espressione dell'articolato universo della «società civile» (tra le più recenti i CSO-*UN Dialogue on Peacebuilding* 2023-4).

In questo ambito alcune esperienze ed iniziative rivestono particolare rilevanza, ponendosi ben al di là del tradizionale rapporto di scambio sullo sviluppo di politiche e normative e/o supporto all'azione sul campo. Si tratta di iniziative di ampio respiro, che mirano a promuovere modelli di intervento civile - strutturato su principi e mandati specifici – utile per lo sviluppo di un'azione multilivello, basata sulla complementarità tra attori, strutturalmente integrata e orientata alla costruzione di una pace inclusiva, duratura e sostenibile.

Ancorato alle vigenti previsioni normative e politiche, questo sviluppo appare oggi più che mai auspicabile per far fronte alle urgenti sfide del presente. Con l'obiettivo di fare il punto sulla realtà italiana e le prospettive a breve e lungo periodo, può essere utile ripercorre le tappe principali del percorso degli ultimi anni, richiamando le principali esperienze internazionali e nazionali di riferimento a partire dallo scenario attuale.

L'indice globale di pace mostra un quadro deteriorato che, pur riportando aspetti positivi nel settore sicurezza, evidenzia come molti dei parametri che riguardano la pace sono ai livelli più negativi mai registrati dalla Se-

conda guerra mondiale (The Institute for Economics & Peace 2025). Inoltre, l'internazionalizzazione dei conflitti ha comportato una crescita del numero di attori coinvolti nelle dinamiche di crisi (78 paesi impegnati in conflitti al di fuori dei loro confini) talora con attori esterni che finiscono per diventare parti al conflitto essi stessi (UN Secretary General 2023, cit. 5). Mentre l'aumento delle spese militari nell'ultimo decennio ha raggiunto cifre record, gli strumenti consensuali di risoluzione delle controversie risultano sottoutilizzati, ostacolando l'attuazione delle politiche di pace, che promuovono un concetto ampio di pace (positiva, inclusiva, sostenibile). In tale contesto lo spazio di intervento della società civile risulta di fatto ridotto, nel quadro di una tendenza generale che supera il settore pace e sicurezza (*shrinking space*).

L'azione di rinnovamento e rilancio del sistema multilaterale promossa dalle Nazioni Unite (Guterres 2021) non ha trovato adeguato riscontro negli impegni recentemente assunti dagli stati nel settore pace e sicurezza. Pur riaffermando la volontà di costruire società pacifiche, di prevenire i conflitti affrontandone le cause profonde e di dare priorità agli strumenti consensuali per la soluzione delle controversie, il Patto del Futuro non sembra rispondere adeguatamente alle aspettative generate dalla Nuova Agenda per la Pace, risultando decisamente meno ambizioso e specifico (Security Council Report 2024). In particolare, all'impegno specifico ad imprimere un'accelerazione al processo di attuazione delle Agende Donne Pace e Sicurezza e Giovani Pace e Sicurezza (Assemblea Generale delle Nazioni Unite 2024, Action 19, 20), non si accompagna un riconoscimento specifico del ruolo della società civile. Una lacuna rilevante alla luce dei dati relativi all'attuazione e in vista delle celebrazioni di importanti anniversari alla fine dell'anno in corso.

La partecipazione delle donne ai processi di pace - l'aspetto più innovativo e caratterizzante dell'Agenda DPS, indicato come primo obiettivo della decade dedicata (2020 - 2030)[1] - restano insoddisfacenti, e le cifre più allarmanti sono proprio quelle che riguardano la partecipazione di donne rappresentanti la società civile e di gruppi di donne, in diversi ambiti. La loro presenza tra i firmatari degli accordi di pace raggiunti è scesa a zero (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2024a, 9)[2] (in un solo caso nell'anno precedente erano state presenti al tavolo negoziale), mentre il sostegno finanziario alle organizzazioni di donne in aree di conflitto - specialmente

[1] «(a) Push for a radical shift in the meaningful participation of women (…).» Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2020) 'Women Peace and Security' Report of the UN Secretary General (S/2020/946), 36. [Traduzione: «(a) Promuovere un cambiamento radicale nella partecipazione significativa delle donne (…).»]

[2] L'anno di riferimento dei dati è il 2023.

quelle che lavorano dal basso per la pace - resta a percentuali molto lontane dagli obiettivi fissati, attestandosi allo 0,3% dell'ODA (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2024a, 3). Negli ultimi anni, inoltre, il numero delle donne rappresentanti la società civile ascoltate dal Consiglio di sicurezza è sceso del 27%[3].

Seppure con meccanismi meno strutturati e consolidati, anche l'attuazione dell'Agenda GPS registra un andamento sfavorevole su questi aspetti, con una riduzione del numero di audizioni di giovani presso il Consiglio di Sicurezza (sceso a 45 nel 2023) (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2024b, 15)[4] nonché della percentuale dei riferimenti ai giovani nelle sue risoluzioni (4 nel 2023) (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2024b)[5].

Società Civile e Interventi Civili di Pace: contesto ed esperienze internazionali

Riconoscendo che l'effettivo coinvolgimento delle comunità locali e della società civile rappresenta un imperativo per l'azione di *peacebuilding* e l'attuazione della *Sustaining Peace Agenda*, le Nazioni Unite nel 2020 hanno prodotto delle linee guida dedicate (United Nations Peacebuilding 2020). Definite attraverso un processo partecipato che ha visto il coinvolgimento di organizzazioni della società civile e *peacebuilders* locali, esse offrono una definizione di concetti e strumenti di base per costruire un «ecosistema di strategie e partnership inclusive», utile riferimento generale rispetto alle varie e dettagliate prodotte dalla stessa società civile (es. NGOWG, ICAN).

Tuttavia, come noto, la definizione e lo sviluppo degli strumenti di promozione della pace a livello internazionale resta affidata ai documenti politici (con riferimento solo parziale alla normativa convenzionale). Rimane dunque difficile trovare una definizione univoca e stabile di «interventi di pace», anche civili.

Ripercorrere le principali tappe di sviluppo delle esperienze internazionali a cui ha partecipato la società civile italiana permette di individuare elementi e spunti di sicuro interesse, anche nella prospettiva di una evoluzione generale del sistema di intervento.

Un importante contributo per la definizione e l'impiego di strumenti di intervento civile in Italia è stato offerto all'inizio del millennio dalla rete

[3] Il loro ammontare è stato 62 nel 2021; 56 nel 2022; 45 nel 2023. Nel primo semestre del 2024 ridotto a 30. (Fessatidis 2024)

[4] Deciso calo dai 9 nel 2020.

[5] Dal 13 % del 2016 era cresciuta oltre il 35% nel 2020, per poi scendere nel 2023 a 30%.

globale di *peacekeeping* civile nonviolento *Nonviolent Peaceforce* (NP). L'idea della creazione di una forza civile disarmata di mantenimento della pace operante su larga scala risaliva al 1999, sviluppata in occasione della conferenza «Appello per la pace dell'Aja», riunita nello stesso luogo dove si era tenuta un secolo addietro la prima celebre conferenza sul tema. La nascita ufficiale di NP seguirà nel 2002 a Surajkund - in India, a sud di Nuova Delhi - in un incontro internazionale che ha riunito delegati di 200 organizzazioni della società civile di tutti i continenti (inclusa una organizzazione italiana). Il documento che ne ha sancito la nascita, seguito poi da uno studio di fattibilità (Schweitzer et al. 2001), ha rappresentato per lungo tempo un riferimento importante per la definizione di principi, strumenti e ambiti di azione degli interventi civili di pace, anche grazie alla realizzazione di campagne informative dedicate in Italia.

La formula innovativa proposta da NP era quella di un *peacekeeping* civile disarmato (definito di III[a] generazione *III Generation Civilian Peacekeeping* - 3G UCP). Alcune delle sue caratteristiche risultavano certo difficilmente mutuabili per interventi civili di piccole realtà o dimensioni (capacità operative su larga scala; la capacità di reazione rapida, *advocacy* e sinergie di alto livello). Il campo d'azione era d'altra parte identificato in maniera piuttosto restrittiva (monitoraggio del rispetto dei diritti umani da parte delle fazioni in conflitto; accompagnamento delle persone minacciate e presenza internazionale in luoghi di tensione; creazione di uno spazio protetto e di un clima di fiducia e di dialogo fra le parti), non includendo azione diretta sulle dinamiche di conflitto.

Seppur per molti aspetti troppo ambiziosa e per altri molto limitata per rappresentare un modello generale, la proposta di NP apparve comunque molto più di una semplice nuova iniziativa, ma un contributo orientato a riformare il sistema di intervento in aree di conflitto, con spunti preziosi per la definizione di specifiche modalità di azione della società civile (impiego di personale civile disarmato e dotato di formazione specialistica; dispiegamento sul campo su richiesta della popolazione e gruppi che vivono in luoghi di conflitto; professionalizzazione del lavoro civile di pace e suo inserimento nell'ambito di una struttura stabile), e dei suoi principi (centralità di coloro che sono direttamente colpiti dal conflitto; incondizionata adesione alla nonviolenza; non partigianeria; indipendenza; rispetto dei Diritti Umani e Diritto Umanitario).

In quello stesso contesto e nello stesso periodo, si registra anche la nascita di una piattaforma europea per il servizio civile di pace (European Network for Civil Peace Services - EN.CPS), che pure ha coinvolto e ispirato

l'azione di diverse OSC italiane. Lo scopo della rete era promuovere – attraverso lo scambio di esperienze, saperi e competenze tra organizzazioni della società civile – la diffusione di esperienze strutturate di azione civile di pace nei singoli paesi, come la Germania dove un programma realizzato in collaborazione tra stato e OSC tedesche incentrato sulla *conflict resolution* e la società civile *grassroot* era attivo dal 1999, con lo scopo di prevenire lo scoppio di conflitti violenti, risolvere i conflitti con mezzi civili e pacifici, costruire una pace sostenibile. La proposta ovviamente prevedeva anche una dimensione europea di *advocacy/campaining* (campagna «Europe vote for peace!» realizzata durante la campagna elettorale per le elezioni dell'europarlamento all'alba della ratifica del Trattato di Lisbona).

Queste iniziative erano nate con l'ambizioso obiettivo di promuovere l'azione di pace della società civile con un approccio nonviolento e trasformativo del conflitto, in un periodo in cui la comunità internazionale sembrava pericolosamente allontanarsi dai principi originari del *peacekeeping* - imparzialità, consenso e utilizzo minimo della forza in funzione di autodifesa - rivisti nel 2000 nel Rapporto Brahimi (Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2000). Altre seguiranno, dopo ulteriori applicazioni estensive dell'uso della forza negli anni successivi (nel 2005 la nascita ufficiale della Global *Platform for the Prevention of Armed Conflict,* rete a supporto della pace con mezzi pacifici, l'azione multilaterale, le risorse locali di pace). Il loro valore – ufficialmente riconosciuto a livello internazionale – ha aperto nuove prospettive per lo sviluppo di partnership tra Nazioni Unite e società civile.

L'evoluzione dello scenario condurrà tuttavia a metà del decennio successivo in molti casi queste realtà a ricalibrare i loro obiettivi. NP, anche alla luce dei risultati raggiunti nel processo di revisione del settore pace e sicurezza (HIPPO *Report*), finisce per limitare la portata dell'acronimo UCP all'azione di Protezione (da *Unarmed Civilian Peacekeeping* ad *Unarmed Civilian Protection*). La rete EN.CPS trasforma il suo obiettivo dall'istituzionalizzazione di Servizi Civili di Pace (*Civil Peace Services* - CPS) – in una più generica richiesta di riconoscimento e supporto pubblico agli interventi di pace promossi dalla società civile (*Civil Peace Interventions* - CPI), poco prima del suo scioglimento.

Vista nella prospettiva di evoluzione del contesto internazionale alla quale è legata, l'esperienza italiana appare oggi ancora più significativa, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle politiche dedicate al ruolo di donne e giovani nei processi di pace.

Interventi Civili e Corpi civili di pace: l'esperienza italiana

Il caso italiano è stato a lungo considerato originale e rilevante, sia per la vitalità ed eterogeneità delle realtà della società civile e dei movimenti attivi per la pace, sia per il rapporto di dialogo e le sinergie con le istituzioni, contribuendo ad animare e informarne l'azione di advocacy delle reti internazionali di società civile.

L'esperienza di NP ha rappresentato indubbiamente un prezioso modello per le organizzazioni della società civile italiane, seppure la tipologia di azione risultasse troppo limitata rispetto all'ampia gamma che era nel bagaglio delle loro esperienze. La varietà e peso di questo importante pregresso orientavano inoltre naturalmente la società civile in Italia verso un modello ampio di interventi civili di pace, come poi promosso dalla rete EN.CPS nell'ultima sua fase di vita.

L'occasione di un'azione più organica di *advocacy* a livello nazionale si era presentata con la nascita, tra il 2007 e il 2008, per iniziativa del Ministero degli Affari Esteri e su impulso della società civile, di un tavolo di consultazione che aveva scopo di garantire ascolto alle istanze che chiedevano riconoscimento e sostegno per gli Interventi Civili di Pace e una loro collocazione specifica nell'ambito del complesso sistema di strumenti e attori (diplomatici, militari, civili, ausiliari) che lo Stato promuove nel settore. La convocazione del Tavolo Interventi Civili di Pace ha permesso l'avvio di un confronto tra Ministero degli Esteri, Ufficio Nazionale del Servizio Civile e alcune delle più rilevanti organizzazioni della società civile italiane attive nel settore del *peacebuilding*, seppure per un tempo relativamente breve. Dopo la sospensione delle convocazioni, le organizzazioni che ne facevano parte - decise a proseguire il percorso - si sono costituite come rete (Tavolo ICP) con l'idea di costruire il luogo di confronto e di coordinamento della società civile italiana che interviene in zone di conflitto con modalità nonviolente, in Italia e all'estero. Il Tavolo ICP in questi anni si è dotato di una sua struttura interna che - anche se non sempre con continuità – ha contribuito allo sviluppo di un dialogo interno ed esterno attraverso iniziative pubbliche e contatti con rappresentanti delle istituzioni. Attualmente al Tavolo ICP aderiscono oltre 10 organizzazioni non-profit, storicamente presenti sullo scenario italiano, con esperienze diverse, anche all'interno di reti internazionali del settore (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* – GPPAC; *European Peacebuilding Liaison Office* - EPLO). Con l'intento di proseguire l'azione comune di *advocacy* per la promozione di interventi civili di pace italiani, queste organizzazioni rivendicano oggi la creazione di un archivio

pubblico e una banca dati degli interventi e degli operatori/trici civili di pace, proseguono lo scambio di esperienze tra pari (anche con realtà di altri paesi), creano sinergie per lo sviluppo di iniziative e campagne di sensibilizzazione sui temi della pace rivolte ad un pubblico ampio (quali la costruzione di un sistema di Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta, un Istituto di Ricerca su Pace e Disarmo, un'Accademia di Formazione degli Operatori di Pace, un Dipartimento Nazionale dei Corpi Civili di Pace)[6].

L'esperienza del Tavolo ICP è interessante perché offre una definizione condivisa di «Interventi Civili di Pace» quale «azione civile, non armata e nonviolenta di operatori professionali e volontari che, come terze parti, sostengono gli attori locali nella prevenzione e trasformazione dei conflitti» (Tavolo Interventi Civili di Pace 2024). Gli obiettivi degli interventi di pace sono concepiti in una visione ampia, che rimanda alla migliore tradizione degli studi sulla pace, come «promozione di una pace positiva, intesa come cessazione della violenza diretta ma anche della violenza strutturale e culturale attraverso la tutela dei diritti umani e del benessere sociale». L'arco temporale indicato per la loro realizzazione riflette la concezione estesa inaugurata nella *Sustaining Peace Agenda* - che riguarda tutte le fasi del conflitto: «quando il conflitto è ancora latente - in funzione preventiva - quando il conflitto è ormai acceso - in funzione di facilitazione del dialogo tra le parti e nella fase post-conflitto - in attività di ricostruzione della fiducia, e del tessuto sociale dopo la fase acuta del conflitto».

Necessariamente più comprensiva rispetto al semplice *peacekeeping* civile è invece la definizione dei principali ambiti d'intervento, che comprendono anche attività specifiche di lavoro sul conflitto (promozione, sostegno e monitoraggio del processo di pace; mediazione, facilitazione del dialogo e costruzione della fiducia tra le parti), comunque incentrate sul sostegno alle risorse locali di pace (formazione delle capacità delle comunità locali; educazione alla pace e promozione di una cultura di pace; attivazione di reti tra persone, organizzazioni e/o istituzioni, e sostegno ai legami nella comunità), anche quando riferite alla tutela dei diritti umani (accompagnamento nonviolento e supporto indiretto all'azione di *advocacy* di difensori dei diritti umani e delle comunità).

Il documento fondante del Tavolo ICP definisce con rigore anche aspetti cruciali e delicati. Il testo indica infatti non solo la necessità che l'intervento sia basato su una richiesta della società civile locale interessata dal conflitto e progettato con la partecipazione di partner locali, ma precisa anche che tali

[6] Vedi campagna "Un'altra difesa è possibile! Campagna per la difesa civile non armata e nonviolenta" <https://www.difesacivilenonviolenta.org/>.

organizzazioni devono «aver scelto una modalità d'azione o di lotta non armata, dimostrare una potenzialità di impatto sul conflitto, e rispetto per i diritti umani di tutte le parti coinvolte». Regolate in maniera restrittiva anche le relazioni di collaborazione che si possono attivare sul campo sia con altre ONG sia con agenzie di organizzazioni internazionali e istituzioni pubbliche, consentite solo se tali rapporti «non minano l'indipendenza e imparzialità della missione», con particolari limitazioni nel caso di attori armati.

I principi d'azione valorizzano sinergie tra esperienze diverse: ispirati da principio a quelli di NP, risultano oggi sostanzialmente coincidenti con quelli individuati per i Corpi Civili di Pace (CCP) italiani, che rappresentano oggi nel contesto nazionale l'espressione più recente e innovativa del settore.

Pur nei limiti del suo carattere sperimentale, l'esperienza dei CCP italiani rappresenta invero uno straordinario laboratorio di azione civile di pace e - per la sua unicità e specificità - un'esperienza di avanguardia per l'attuazione dell'Agenda GPS.

L'idea – nata in Europa dalla proposta dell'italiano Alexander Langer a metà degli anni '90 - da tempo al centro dell'azione di *advocacy* dalle OSC di pace italiane, si è concretizzata con l'istituzione in via sperimentale di un contingente di giovani volontari (500 in totale) da impegnare in azioni di pace non governative grazie ad un emendamento alla Legge di stabilità 2014[7].

La formula CCP italiana si presenta come assolutamente originale: grazie alla sua collocazione nell'ambito del Servizio Civile Universale[8] (18-28 anni) essa valorizza - a differenza dei pochi analoghi nel mondo - il ruolo attivo dei giovani nella costruzione della pace. In linea con l'ispirazione originaria del Servizio Civile e degli Enti che lo animano, essa è riferibile all'azione di difesa non armata e nonviolenta della Patria e dunque a pieno titolo riconducibile delle esperienze ICP, che abbiamo visto caratterizzate dai principi specifici oltre che - e forse ancor prima - da uno specifico ambito di intervento.

Il mandato dei CCP[9] risulta fermamente ancorato alla gestione e prevenzione dei conflitti, con ampio spettro di azione (a. sostegno ai processi di democratizzazione, di mediazione e di riconciliazione; b. sostegno alle capacità operative e tecniche della società civile locale, anche tramite l'attivazione di reti tra persone, organizzazioni e istituzioni, per la risoluzione dei conflitti; e.

[7] L'istituzione in via sperimentale per il triennio 2014-2016, è stata stabilita dall'articolo 1, comma 253, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014).

[8] Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale – Presidenza del Consiglio dei ministri.

[9] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto 7 maggio 2015, Art. 2 «Settori ed aree di intervento dei Corpi Civili di Pace».

educazione alla pace). Anche nella parte riguardante le emergenze ambientali (la sola attuabile sia all'estero che sul territorio italiano), esso si concretizza infatti nella «prevenzione e gestione dei conflitti» generati da tali emergenze. Si rileva una certa ibridazione con il settore *Protection* (monitoraggio del rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario; attività umanitarie, inclusi il sostegno a profughi, sfollati e migranti), che per molti aspetti risulta comunque riconducibile non solo al lavoro *nel* conflitto ma anche *sul* conflitto (il reinserimento sociale degli ex-combattenti, la facilitazione dei rapporti tra le comunità residenti e i profughi sfollati e migranti giunti nel medesimo territorio).

L'azione così delineata - basandosi sul sostegno ai processi e alle capacità della popolazione civile locali, l'attivazione di reti tra persone - si armonizza perfettamente con i principi d'azione dei CCP, che sono stati formulati - nell'ambito del percorso di formazione dei formatori - dagli stessi Enti che partecipano alla sperimentazione. Adottati senza sostanziali modifiche dal Dipartimento per le Politiche Giovanili come «Codice Etico», i principi base dell'azione dei CCP italiani corrispondono in larga parte a quelli già identificati come specifici dell'azione civile di pace (nonviolenza, *ownership* locale, terzietà nel conflitto, indipendenza, Diritti Umani, non discriminazione ed equità, responsabilità, trasparenza e integrità).

Diversi indicatori testimoniano l'indubbio successo dell'iniziativa: gli aspiranti volontari per progetti CCP possiedono in larga parte un notevole *background* di studi e competenze; il loro numero non ha eguali tra tutti i bandi recenti emanati dal Dipartimento per le Politiche Giovanili; gli stessi giovani che hanno avuto esperienza sul campo, oltre a mostrare grandi impegno e dedizione, oggi chiedono un maggiore riconoscimento della loro professionalità e la prospettiva di una crescita professionale specifica come operatori/trici di pace.

Caratteristica comune a numerosi progetti CPP è la previsione di attività di educazione alla pace, che corrisponde ad una prerogativa dell'Agenda GPS, la prima a dettagliare in maniera comprensiva e specifica le azioni del pilastro Prevenzione comprendendo, tra le altre, sia la promozione dell'educazione alla pace che quella di una cultura di pace, tolleranza, dialogo interculturale e interreligioso.

Tutti i/le volontari/e – in maggioranza giovani donne – sono inoltre stati/e formati/e sulle questioni di genere e sull'Agenda DPS, e molti di loro hanno lavorato con successo sul campo nell'ambito di progetti in attuazione del Piano d'Azione Nazionale dell'Italia dedicato.

La sperimentazione CPP possiede dunque un potenziale prezioso per connotare ulteriormente il contributo dell'Italia all'attuazione delle Agende internazionali di pace con una valenza particolare per quelle riguardanti donne e giovani.

Conclusioni

Il progressivo riconoscimento del ruolo cardine della società civile nell'ambito delle politiche internazionali di pace trova oggi ampio riscontro nelle politiche nazionali in materia, offrendo solide basi per decisivi sviluppi futuri dell'azione civile di pace anche del nostro paese.

Prevenzione dei conflitti e sostegno ai processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche sono oggi tra gli obiettivi della Legge sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo[10], mentre la legge che disciplina la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali[11] prevede la partecipazione dei Corpi Civili di Pace accanto alle componenti tradizionali degli interventi (Forze Armate e Forze di Polizia a ordinamento militare o civile) e include riferimenti all'agenda DPS e ai relativi Piani d'Azione Nazionali dedicati (PAN).

In prospettiva futura, l'istituzionalizzazione dei CCP potrebbe costituire un asse portante del primo piano d'azione nazionale dedicato a Giovani Pace e Sicurezza oggi in via elaborazione, mentre il nuovo Piano Nazionale d'Azione dell'Italia (PAN) su Donne Pace e Sicurezza di recente adozione rappresenta un'opportunità per rafforzare ulteriormente l'azione di sostegno a organizzazioni di donne che lavorano dal basso con strumenti nonviolenti per la trasformazione dei conflitti e la costruzione della pace in aree di crisi e post-conflitto, rispondendo ad una delle sfide più urgenti del settore.

Le esperienze riportate in questo contributo, pur spesso di carattere informale, a volte discontinuo e sperimentale, costituiscono comunque un utile bagaglio di competenze, valori, e buone pratiche, capaci di rappresentare un imprescindibile punto di riferimento per caratterizzare ulteriormente il contributo del nostro paese all'attuazione delle politiche internazionali in materia di Pace e Sicurezza. Già consolidato nell'ambito del *peacekeeping* e universalmente riconosciuto per una solida tradizione umanitaria ed esperienze significative nell'ambito della mediazione, l'impegno dell'Italia po-

[10] Legge 125/2014.
[11] Legge 145/2016.

trebbe risultare ulteriormente valorizzato caratterizzandosi per un'azione specifica, sistematica e strutturata di sostegno alla costruzione della pace dal basso. Informata allo spirito originario e più autentico delle Agende dedicate alle donne e ai giovani - nate per riconoscere e valorizzare risorse cruciali sviluppate all'ombra e al margine della storia ufficiale - questa sarebbe preziosa per assicurare la loro piena attuazione e preservare il loro valore trasformativo.

Bibliografia

Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2024) 'The Pact for the Future' (action 19, 20) A/RES/79/1, 2024

Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2000) ‚Report of the Panel on United Nations Peace Operations' (A/55/305–S/2000/809)

Boutros-Ghali, B. (1992) 'An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping', UN Department of Public Information (A/47/277)

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2020), 'Women Peace and Security' Report of the UN Secretary General (S/2020/946)

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2024a), Women Peace and Security Report of the UN Secretary General' (S/2024/671)

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2024b) ‚Youth, Peace, and Security. Report of the Secretary-General' (S/2024/207)

Fessatidis, A. (2024), 'Protecting Participation: Women civil society at the Security Council January 2023- September 2024' NGO Working Group on Women, Peace and Security

Guterres, A (2021) 'Our Common Agenda', Report (A/75/982), 2021

Schweitzer, C et al (2001) *Nonviolent Peaceforce Feasibility Study* Hamburg/St. Paul: Nonviolent Peaceforce

Security Council Report (2024), 'Future of the Pact: Recommendations for Security Council Action' https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/chapter_2_report.pdf

Tavolo Interventi Civili di Pace (2024) 'Identità e Criteri degli Interventi Civili di Pace Italiani'.

The Institute for Economics & Peace (2024) 'Global Peace Index 2024' https://

www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf

UN Secretary General (2023) 'A New Agenda for Peace - Our Common Agenda Policy Brief 9' (A/77/CRP.1/Add.8)

United Nations Peacebuilding (2020) 'United Nations Community Engagement Guidelines on Peacebuilding and Sustaining Peace' PSO/DPPA

L'accountability nel peacekeeping per la realizzazione del diritto alla pace

Pietro de Perini
Università di Padova

Questo capitolo esamina il legame concettuale ed empirico tra le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e la realizzazione del diritto alla pace, inteso come diritto umano e dei popoli. Nonostante la letteratura accademica raramente affronti esplicitamente questa relazione, un collegamento significativo emerge dalla bozza di Dichiarazione sul diritto alla pace elaborata nel 2011 dal Comitato consultivo del Consiglio Diritti Umani dell'ONU. Tale bozza identifica l'assunzione di responsabilità (*accountability*) da parte del personale delle missioni di pace e degli Stati contributori come una dimensione cruciale per realizzare il diritto alla pace. L'articolo ripercorre gli sforzi dell'ONU per affrontare le questioni di cattiva condotta e violazioni dei diritti umani da parte dei *peacekeepers*, e le relative responsabilità, sia nei tentativi di riforma dell'ONU sia nelle recenti iniziative dedicate al rafforzamento delle missioni di pace, come la *Action for Peacekeeping*. Sebbene siano stati compiuti progressi, l'*accountability* rimane un aspetto trascurato nelle riforme del peacekeeping, nonostante il suo potenziale contributo alla realizzazione del diritto umano e dei popoli alla pace.

Pietro de Perini è ricercatore di politica internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova, dove insegna Human Rights in International Politics nella Laurea Magistrale in Human Rights and Multi-level Governance e Relazioni Internazionali nella Laurea triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani.

Introduzione

Questo capitolo tratta delle relazioni concettuali ed empiriche tra le missioni di pace delle Nazioni Unite, con particolare riferimento alle operazioni di *peacekeeping,* e la definizione e attuazione del diritto alla pace, inteso come diritto umano e dei popoli. Tali relazioni potrebbero, a prima vista, sembrare autoevidenti. Al contrario, sia la letteratura accademica, sia la produzione di *policy documents* da parte di organismi e alti funzionari delle Nazioni Unite quasi mai identificano l'esistenza di un rapporto funzionale ed esplicito tra questi due elementi. Come si discuterà meglio più avanti, tale esito potrebbe essere dovuto al fatto che, nella riflessione teorica così come nella pratica, l'impegno internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza e quello per la realizzazione del diritto alla pace sono concepiti ed affrontati come percorsi con obiettivi e processi non necessariamente allineati, spesso difficili da coniugare e talvolta, paradossalmente, contrastanti.

Il più esplicito collegamento tra questi due percorsi si trova nei più recenti lavori per il riconoscimento del diritto alla pace in seno al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite. Tali lavori, inizialmente concretizzati attraverso la bozza di Dichiarazione sul diritto umano e dei popoli alla pace presentata nel 2011 dal Comitato consultivo del Consiglio, collegano diritto alla pace e peacekeeping evidenziando in particolare la centralità dell'assunzione di responsabilità (*accountability)* da parte dei diversi attori internazionali circa le gravi violazioni dei diritti umani che il personale delle missioni di pace ha sovente commesso e può continuare a commettere. Si tratta di una questione complessa e multidimensionale, frequentemente all'ordine del giorno per quanto riguarda l'impegno della comunità internazionale per il rafforzamento del peacekeeping, se non altro perché, almeno sulla carta, concerne direttamente la credibilità e quindi la percezione di legittimità e l'efficacia di queste missioni.

Questo capitolo si focalizza sull'analisi di questo collegamento e su come, in sostanza, l'Organizzazione mondiale sta affrontando la questione. L'assunto sottostante è che, osservando l'impegno della comunità internazionale verso una maggiore assunzione di responsabilità per le Nazioni Unite e per gli Stati che contribuiscono alle missioni di pace con il loro personale militare e civile, è possibile comprendere il contributo specifico che il peacekeeping può portare, e sta portando, al riconoscimento e alla realizzazione del diritto umano e dei popoli alla pace.

Dopo aver brevemente ricostruito la discussione sulla posizione del *peacekeeping* nella letteratura sul diritto alla pace e viceversa, le seguenti pagine

riflettono sul legame tra diritto alla pace e *accountability* nelle missioni di pace per poi fornire una discussione critica circa le proposte, le raccomandazioni e gli impegni avanzati su questo aspetto da parte dei principali interlocutori a livello globale.

Peacekeeping e diritto alla pace: due facce della stessa medaglia o due medaglie differenti?

Sintetizzare i dibattiti accademici sul diritto alla pace e sul peacekeeping, seppure in modo superficiale, richiederebbe svariate pagine. Entrambi i concetti sono oggetto di lunghi e complessi percorsi di *standard setting*, delicati dal punto di vista giuridico e politico e ricchi di riflessioni e spunti che ne hanno a volte sostenuto, a volte contestato la legittimità e utilità a livello internazionale. La letteratura specialistica non affronta i due concetti assieme e la loro (possibile) relazione funzionale, quantomeno non esplicitamente.

Uno dei principali assunti che sembra emergere dagli studi sul diritto alla pace riguarda l'esistenza di due modi differenti di comprendere il ruolo e la responsabilità della comunità internazionale, e dell'ONU in particolare, per la pace. Uno è quello che si concentra in attività di prevenzione, mediazione, attenuazione o azione, anche con l'uso della forza, in risposta alle numerose istanze di conflitto, interno e internazionale, che, fisiologicamente, puntellano il pianeta in modo sempre più diffuso e ibrido; l'altro si riferisce maggiormente agli sforzi per eliminare lo strumento belligeno alla radice concentrandosi, richiamando Galtung (1969), sulla riduzione della violenza strutturale e delle ineguaglianze e ingiustizie che ne derivano e sono alla base di ogni tipo di conflitto e sulla sicurezza umana. Il primo parla primariamente di peace-making, responsabilità di proteggere, costruzione della pace post-conflitto, *peace-enforcing*. Il secondo si fonda principalmente sulla solidarietà e sul rispetto di tutti i diritti umani civili, politici, economici, sociali e culturali, individuali e collettivi. Per il primo la pace è un obiettivo determinato dal relativo contesto. Per il secondo, che si ancora principalmente al Diritto internazionale dei diritti umani, la pace è vista come un diritto fondamentale che la comunità internazionale e gli stati devono impegnarsi a realizzare per tutti gli individui e i popoli.

Il peacekeeping, inteso qui in modo ampio come l'insieme delle operazioni per il mantenimento e la costruzione della pace lanciate dalle Nazioni Unite a partire dal 1948 attraverso l'invio di personale militare e civile messo a disposizione di volta in volta dagli Stati membri con mandato e regole di

ingaggio definite dal Consiglio di Sicurezza, è generalmente visto ed analizzato come strumento funzionale alla prima di queste due modalità. Questo non significa che solidarietà e diritti umani non rientrino nella riflessione e nell'azione sul peacekeeping. Vi è, al contrario, un'attenzione crescente e significativa alla protezione dei diritti umani nei mandati di queste operazioni. Uno studio recente su peacekeeping e sviluppo sostenibile, ad esempio, mostra che la quasi totalità delle missioni di pace delle Nazioni Unite dispiegate dopo la fine della Guerra fredda hanno integrato tale componente (Gledhill et al. 2021), anche se con una crescente opposizione politica (Turk 2024). Tale attenzione ai diritti umani, tuttavia, sembra rispondere più alla considerazione che vede le violazioni degli stessi come segnali di avvertimento circa l'emergere di minacce alla sicurezza internazionale (Forsythe 2017, 80-81), e quindi come uno strumento di prevenzione e monitoraggio, che come traguardo del dovere fondamentale degli Stati di realizzare un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti umani possano essere pienamente realizzati in una prospettiva sostenibile nel lungo periodo, realizzando l'articolo 28 della Dichiarazione universale del 1948.

Il riconoscimento della pace come diritto umano e dei popoli, sebbene la sua dimensione collettiva sia stata riconosciuta nella Carta di Banjul dell'Organizzazione per l'Unità Africana nel 1981, strumento a portata regionale giuridicamente vincolante, crea per alcuni giuristi nell'area dei *peace studies* problemi significativi dal punto di vista della consistenza e della praticabilità nell'attuale regime globale, tanto che alcuni vedono il lavoro per il riconoscimento di tale diritto come utopico, e potenzialmente pericoloso per la giurisprudenza sui diritti umani, nonché per gli sforzi di diplomazia e mediazione volti a pacificare le aree di conflitto (Harigovind and Sarath 2024). Tali argomentazioni non sono dissimili dalle ragioni politiche che hanno portato molti Stati, soprattutto occidentali, ad opporsi al riconoscimento giuridico formale della pace come diritto umano, anche perché, come ben evidenziato da Antonio Papisca (2013, 138), tale riconoscimento significherebbe la rinuncia al loro diritto di fare la guerra (*ius ad bellum*). È infatti evidente che, dal momento che la guerra come strumento di risoluzione delle controversie è bandita dalla Carta delle Nazioni Unite, criminalizzare l'uso illegale della forza da parte degli Stati costituirebbe il corollario del diritto alla pace (Schabas 2017).

Senza nominare esplicitamente il peacekeeping, alcuni studiosi hanno affrontato il rapporto tra pace e diritti umani in modo integrato, intendendo la pace come assenza di violenza e facendo riferimento al concetto di «sicurezza umana». In questa prospettiva, il peacekeeping può essere letto come

un elemento di grande valore nel tentare di risolvere le numerose crisi di sicurezza umana nel mondo, e nel giustificare e guidare una vasta gamma di principi e programmi per la sicurezza. In altre parole, le missioni di pace possono fare concepire il diritto umano alla pace come garanzia sia di sicurezza dai conflitti armati, domestici e internazionali, sia di protezione dalla violenza strutturale associata con l'oppressione politica, la dominazione, lo sfruttamento (Hayden 2004).

L'assunzione di responsabilità nel peacekeeping come contributo per la realizzazione del diritto alla pace

Nel 1984 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la Dichiarazione sui diritti dei popoli alla pace, dedicata primariamente alle relazioni tra Paesi e alla condanna della guerra. Nel 2016, il Consiglio Diritti Umani e l'Assemblea generale hanno adottato una nuova Dichiarazione sul Diritto alla Pace che aggiunge al documento del 1984 una dimensione individuale di questo diritto, candidandosi a sintesi del dibattito politico e giuridico sintetizzato sopra, nel tentativo di bilanciare «la Carta delle Nazioni unite e la protezione di tutti i diritti umani - civili, politici, economici, sociali e culturali» (Guillermet-Fernandez e Fernandez-Puyana 2017, 290-291).

In verità, la Dichiarazione del 2016 è un documento modesto, adottato dopo 5 anni di frustranti discussioni intergovernative, sostanzialmente tenute in piedi da iniziative di società civile e campagne di *city diplomacy* (Papisca 2015). Molto più ambiziosa e sfidante era la bozza di Dichiarazione inizialmente predisposta, nel 2011, dal Comitato consultivo del Consiglio Diritti Umani su richiesta del Consiglio stesso. Questa cercava una complessa ma effettiva sintesi tra l'impegno per favorire l'assenza di violenza organizzata all'interno di un paese e tra paesi, da un lato, e protezione dei diritti umani, dell'eguaglianza di genere, della giustizia sociale, del benessere economico, dall'altro (Van Boven 2012).

Non è compito di questo capitolo riflettere sull'adeguatezza del testo della Dichiarazione del 2016 che, giova sottolineare, riconosce all'art. 1 «un diritto a godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato», non il diritto umano e dei popoli alla pace. Con riferimento al tema in attenzione in questo capitolo, c'è poco da rilevare. E' sufficiente notare che il lungo preambolo della Dichiarazione riconosce l'importanza delle attività di peacemaking, peacekeeping e peacebuilding delle Nazioni Unite per la ricerca globale della pace e della

sicurezza, ma non elabora in quale modo questa importanza possa contribuire alla definizione e realizzazione del diritto a godere la pace e i diritti umani.

Radicalmente diverso era, come anticipato, l'approccio della *Draft Declaration* di cui questa Dichiarazione è l'esito negoziale. Il *draft* del 2011, predisposto con il contributo di Stati e organizzazioni non governative, riconosce 11 dimensioni attraverso cui realizzare il diritto alla pace. Una di queste è, appunto, il *peacekeeping*. Lo sforzo del comitato consultivo del Consiglio Diritti Umani non si limita a riconoscere il legame tra pace, sicurezza e *peacekeeping*, e non menziona in modo generico l'importanza delle missioni di pace a tale fine. Definisce, al contrario, quali caratteristiche specifiche del *peacekeeping* sono ritenute dagli esperti coinvolti particolarmente cruciali per la realizzazione del diritto umano e dei popoli alla pace. Queste riguardano l'assunzione di responsabilità da parte del personale impegnato in queste missioni, e la responsabilità degli Stati di fare la propria parte nell'investigare il comportamento dei membri dei loro contingenti verso cui dovessero essere esposte denunce per cattiva condotta criminale o violazione del diritto internazionale. Oltre a queste prescrizioni, che compongono l'articolo 8 della bozza di dichiarazione, altri due riferimenti al peacekeeping sono inclusi nel testo, più precisamente all'articolo 4, dedicato alla sicurezza umana che, come accennato sopra, è un altro concetto complesso, ma particolarmente funzionale ad una concezione integrata e inclusiva del diritto alla pace. In questo caso, il riferimento è alla necessità di includere una dimensione di genere nelle operazioni di mantenimento della pace (v. il capitolo di Luisa Del Turco in questo volume) e all'obbligo per gli Stati e le Nazioni Unite di includere nei mandati delle operazioni di peacekeeping, quale obiettivo prioritario, l'organica ed efficace protezione dei civili. Dopo tutto, le questioni relative alla protezione dei civili sono, assieme a quelle riguardanti le violenze e gli abusi sessuali commessi dai caschi blu, la preoccupazione principale quando si parla criticamente di *accountability* e condotta nel peacekeeping (v. Freedman 2018; Di Razza 2020).

Alla luce di questi pochi riferimenti e del dibattito in corso su questi temi, il contributo del peacekeeping alla realizzazione del diritto alla pace passa principalmente, dunque, attraverso la *due diligence* e la garanzia di consentire alle vittime di *unitended consequences* da parte dei *peacekeepers* di ricorrere a procedimenti giuridici e ottenere un giusto risarcimento per i danni morali o materiali subiti – insomma: *accountability* e giustizia, due principi fondamentali alla base del paradigma globale dei diritti umani.

Se si lascia temporaneamente fuori dalla discussione il diritto alla pace, la questione messa in luce dalla *draft declaration* tocca un aspetto centrale per

la prassi del peacekeeping, le cui ombre, pur compensate da numerosi successi e miglioramenti, la fanno da padrone nel discorso pubblico e mediatico sulla efficacia, credibilità e legittimità di queste operazioni (Okada e White 2020). Alcuni autori, focalizzandosi sui meriti, parlano di un grave problema di *public relations* in merito (Walter et al. 2021). La sostanza, comunque, non cambia: si tratta di un problema reale e fondamentale. Come afferma la special *Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, Radhika Coomaraswamy, oltre ad essere una questione altramente contraddittoria, vi è un rischio significativo che le Nazioni Unite perdano la loro «forza morale», per alcuni il principale successo storico dell'ONU (Salton 2023), se non riescono a rispondere quando quelli che lavorano per l'Organizzazione violano i diritti umani (in Odello 2010, 388, v. anche Ladley 2005, 82).

Quello sulla responsabilità circa i comportamenti illeciti dei *peacekeepers* è un fine e complesso discorso giuridico – per diversi motivi. Manca, infatti, un quadro organico che affronti la cattiva condotta e la questione delle immunità funzionali per tutte le tipologie di personale che vengono inviate in queste missioni, con il rischio di ottenere conseguenze diverse per azioni deprecabilmente simili; vi è un problema di competenze su chi ha il diritto e la responsabilità a investigare e processare tali casi, visto che i *peacekeepers* sono cittadini degli Stati membri, ma agiscono sotto l'egida delle Nazioni Unite (Ladley 2005; Odello 2010; Freedman 2018). Vi è anche un discorso essenzialmente politico da considerare: gli Stati che contribuiscono alle operazioni con personale militare e civile e le stesse Nazioni Unite tendono a non permettere che i membri dei propri contingenti siano processati in luoghi dove non persistono le salvaguardie minime per la tutela dei diritti umani, carenze che spesso caratterizzano i luoghi di intervento. Molti Stati, ad ogni modo, si impegnano di rado ad investigare e a dare seguito ai risultati delle loro indagini, pur avendo l'autorità disciplinare sui membri dei propri contingenti. D'altra parte, come enfatizzato da Zeid Ra'ad Al-Hussein nella sua strategia per eliminare futuri sfruttamenti sessuali nelle missioni di peacekeeping (Zeid 2005), processare queste persone non è un obbligo perché la decisione di farlo è, sostanzialmente, un atto di sovranità nazionale. Come ci ricordano Okada e White (2020), dunque, la mancanza di intenzione a risolvere la questione, o di volontà politica potremmo dire, è parte integrante del problema perché consente l'impunità dei contingenti impiegati e mina alla base la credibilità delle missioni e dell'ONU.

Il personale del Segretariato-generale dell'ONU e alcuni Stati membri hanno cercato di affrontare queste problematiche in modo sistematico. Nella prospettiva di questo capitolo, le loro azioni e i rispettivi esiti rappresentano

degli indicatori importanti circa l'effettivo contributo del *pacekeeping* a realizzare il diritto umano e dei popoli alla pace.

Impegno per l'accountability, impegno per il diritto alla pace. A che punto siamo?

Dal Rapporto Brahimi del 2000 le Nazioni Unite hanno intrapreso un percorso di riforma a lungo termine per rafforzare l'efficacia e la credibilità del peacekeeping che, vista la generale considerazione di quest'ultimo come lo strumento più efficace dell'organizzazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, hanno intrecciato una serie di impegni più ampi per la riforma dell'Organizzazione stessa. Gli sforzi più recenti in quest'ambito più generale riguardano il percorso avviato dal Segretario-generale Guterres dall'inizio del suo mandato, partendo con un'iniziativa volta a rendere il sistema delle Nazioni Unite più efficiente operando su tre pilastri dell'Organizzazione: trasparenza del Segretariato, sviluppo sostenibile e pace. In un contesto di politica internazionale sempre meno favorevole al funzionamento dell'Organizzazione e alla centralità del multilateralismo, tale percorso è confluito nella presentazione, nel settembre del 2021, della *Nostra Agenda Comune* poi sfociata nel Patto sul futuro, adottato all'unanimità da tutti i capi di stato e di governo riuniti a New York nel settembre del 2024. Questo percorso, tuttavia, non pone particolare considerazione al tema dell'*accountability* pur essendo quest'ultimo fondamentale per la credibilità delle missioni di pace e per l'impegno dell'Organizzazione stessa per la pace.

Nella Nostra Agenda Comune del 2021 l'*accountability* è un concetto ricorrente, declinato, però, secondo diversi ambiti operativi, mai con riferimento al peacekeeping, che è appena menzionato in relazione agli sforzi per rendere più efficiente la Commissione per il *peacebuilding*, il vero cuore della riforma del pilastro pace. Anche nella Nuova Agenda per la Pace del 2023 – in sostanza un policy brief in preparazione del Summit del futuro del 2024 - si parla di *accountability* con riferimento a temi quali l'antiterrorismo e la governance dello spazio cibernetico. Si fa riferimento alla responsabilità degli stati per la riduzione dei costi umani delle armi all'interno del capitolo dell'Agenda che tratta la creazione di meccanismi per mitigare e indagare le sofferenze inflitte ai civili e assicurare la responsabilità dei perpetratori. Il focus di questa raccomandazione non è, tuttavia, (anche) l'azione dei *peacekeepers*, ma le più generali conseguenze dei conflitti armati. Infine, nel Patto per il futuro del 2024, è stata inserita un'azione dedicata alle operazioni di pace

(la n. 21), ma l'attenzione sulla responsabilità riguarda in modo esplicito solo le necessità di adottare misure concrete per assicurare la sicurezza fisica e mentale del personale impiegato.

Parallelamente a questo tentativo di riforma più ampio, il Segretariato, sostenuto dagli stati membri, ha lanciato in tempi recenti una iniziativa – poi conosciuta come *Action for Peacekeeping* – dedicata a 360° al rafforzamento dell'impegno della comunità internazionale in materia. Ciò ha contribuito alla costruzione di un pacchetto di meccanismi di responsabilità e conformità per le sue operazioni di pace già cominciato e con il rapporto Zeid (2005) che si era occupato primariamente delle violenze e degli abusi sessuali (Odello 2010; El-Ghassim et al. 2024). La *Action for Peacekeeping* nasce da una Dichiarazione degli Stati membri delle Nazioni Unite del 2018 dove è presente, tra gli impegni condivisi elencati, le necessità di rafforzamento della condotta delle operazioni di peacekeeping e del personale impegnato. Con la dichiarazione, gli Stati si impegnano a responsabilizzare il personale per una condotta corretta, sostenere la politica di tolleranza zero delle Nazioni Unite e l'approccio incentrato sulle vittime contro tutte le forme di sfruttamento e abuso sessuale, e ad attuare la politica di *due diligence* delle Nazioni Unite sui diritti umani. Quando l'iniziativa approfondisce le azioni per *accountability* e *performance*, tuttavia, l'attenzione è focalizzata sull'impegno per aumentare la prestazione delle missioni attraverso maggiori attività di addestramento e coordinamento, e ad una maggiore partecipazione delle donne.

Più ambiziosa su questi impegni è la strategia di attuazione di questo piano per il periodo 2021-2024, denominata *Action for peacekeeping +*, che dedica al tema dell'*accountability* una delle sue 10 priorità. L'assunzione di responsabilità è intesa sia nei confronti di chi commette violazioni nei confronti del *peacekeepers*, che sono sempre più spesso dispiegati in zone instabili, teatro di conflitti interni irrisolti, sia alla condotta di quest'ultimi. La priorità in questione, la numero 5, sostiene che le forze di *peacekeeping* delle Nazioni Unite devono continuare ad aumentare la propria responsabilità nei confronti degli Stati membri e delle popolazioni che servono. Gli stati si impegnano a rafforzare gli sforzi in materia di prevenzione, l'applicazione delle norme e gli interventi correttivi che supportano la realizzazione dei diritti delle vittime, compresi i bambini. Si promette l'attuazione di strumenti di gestione del rischio di cattiva condotta per consentire misure di mitigazione contestualizzate e mirate. Si incoraggiano gli Stati membri a condividere sistematicamente le buone pratiche e ad adempiere alle proprie responsabilità, anche in materia di indagini, sanzioni e responsabilità penale, in particolare nei settori dello sfruttamento e dell'abuso sessuale. Si enfatizza la necessità

di sforzarsi ad attuare in modo sistematico e rigoroso le politica delle Nazioni Unite per l'attuazione dei diritti umani e migliorare la responsabilità per l'impatto ambientale delle missioni e la gestione delle risorse finanziarie e umane.

Questi impegni sono piuttosto articolati e trattano temi che rispondono in parte ai punti messi in evidenza all'articolo 8 della *Draft Declaration*. Sebbene non sia stata adottata, questa costituisce l'esito più ambizioso e articolato per definire il contenuto e l'importanza trasversale del diritto alla pace. Se si osserva questo impegno, retoricamente forte, presentato nelle Dichiarazioni recenti, tuttavia, emerge che nel complesso contesto del rafforzamento del *peacekeeping* il tema dell'*accountability* resta un tema sostanzialmente trascurato. È illustrativo in questo senso osservare come, in un documento di sintesi relativo ai risultati in relazione alla priorità denominata *performance and accountability*, le questioni relative a condotta e disciplina occupino una piccola infografica relegata all'angolo finale dell'ultima pagina del documento. Il contenuto riconosce l'esistenza di denunce di sfruttamento e abuso sessuale emerse nel 2019 nei confronti dei *peacekeepers*. Tuttavia, queste sono viste come preoccupanti ma positive, perché indicano l'efficacia degli sforzi introdotti per individuare le denunce in tutte le categorie di personale. L'infografica parla anche del fondo fiduciario creato a sostegno delle vittime di sfruttamento e abuso sessuale dopo il rapporto Zeid, sottolineando come questa iniziativa stia facendo la differenza nella vita delle vittime e delle loro comunità.

Le riunioni ministeriali biennali sul peacekeeping realizzate dal 2018 in poi, dopo l'adozione della *Action for Peacekeeping*, confermano questa tendenza. Alla riunione del 2021, il tema è solo accennato nelle conclusioni; in quella del 2023, tenutasi ad Accra, gli Stati membri hanno affermato che tutti i *peacekeeper*, civili e in uniforme, devono prestare servizio con onore, rispettando gli standard, l'immagine e la credibilità dell'intera ONU. Se guardiamo ai *pledges* fatti dagli Stati partecipanti, l'impegno è effettivamente minimo e passa per la buona volontà di alcuni paesi che si impegnano ad aumentare i finanziamenti per il Fondo fiduciario per le vittime (Svizzera e Nepal), a realizzare corsi di formazione sull'abuso sessuale precedenti al dispiegamento della missione, in particolare per le donne *peacekeepers* (Egitto) a sostenere finanziariamente la responsabilità legale per gli abusi sessuali (fino a 7,4 milioni di dollari dal Canada). Il tema è nell'Agenda del ministeriale del 2025 che si terrà a maggio in Germania.

Come riconosciuto in un recente *report* commissionato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per le Operazioni di Pace, quanto fatto non è ancora suffi-

ciente. Bisogna agire in modo più sistematico e implementare un sistema solido per prevenire, affrontare e rispondere alle violazioni dei diritti umani agendo su vari aspetti. Ad esempio si potrebbero dotare le missioni di risorse adeguate per gestire condotta e disciplina, integrare la valutazione dei rischi di condotta scorretta nella pianificazione delle missione, garantire una leadership responsabile, con interventi rapidi del quartier generale, favorire la comunicazione tra le parti coinvolte, preservare e finanziare le funzioni di supporto alle vittime a lungo termine (el Ghassim 2024).

Alla luce di quanto osservato in questo capitolo, se lo sviluppo e il rafforzamento del peacekeeping passasse da questi e da tutti gli altri impegni condivisi formalmente dalla comunità internazionale (Stati e Organizzazione delle Nazioni Unite) che non sono stati trattati in queste pagine, il suo contributo per la realizzazione del diritto umano e dei popoli alla pace potrebbe essere molto più sostanziale e concreto di quanto le fonti ufficiali lascino percepire.

Conclusioni

Il legame tra peacekeeping e diritto alla pace è stato raramente esplorato in modo esplicito nella letteratura accademica e nei documenti ufficiali. Tuttavia, la bozza di Dichiarazione sul diritto umano e dei popoli alla pace del 2011, pur non essendo stata adottata, offre spunti interessanti, identificando l'assunzione di responsabilità (*accountability*) circa l'azione del personale in missione e gli Stati contributori come una delle dimensioni necessarie per il riconoscimento e la realizzazione di questo diritto.

L'analisi degli sforzi dell'ONU per affrontare le questioni di cattiva condotta e violazioni dei diritti umani da parte dei *peacekeepers* rivela che, nonostante alcuni progressi, l'*accountability* rimane un aspetto trascurato nelle riforme del *peacekeeping* e in quello più ampio delle Nazioni Unite, di cui le missioni di pace sono considerate una delle più nitide *best practices*. Iniziative come l'*Action for Peacekeeping* e la sua strategia di attuazione, la *Action for Peacekeeping+*, hanno incluso impegni sulla carta forti in questa direzione, ma nella pratica il tema pare essere relegato a un ruolo relativamente marginale.

Ciò rappresenta un'opportunità mancata, poiché un maggiore impegno per l'*accountability* potrebbe contribuire in modo significativo e concreto sia alla realizzazione del diritto alla pace, sia ad una maggiore credibilità ed efficacia del peacekeeping. Come evidenziato dalla bozza di Dichiarazione,

consentire alle vittime di ricorrere a procedimenti legali e ottenere risarcimento, insieme a indagini efficaci da parte degli Stati contributori, sono elementi chiave per allineare il peacekeeping al paradigma dei diritti umani e alla realizzazione della pace come diritto.

In conclusione, sebbene le operazioni di pace delle Nazioni Unite siano generalmente riconosciute come strumenti importanti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il loro potenziale contributo alla realizzazione del diritto alla pace come diritto umano e dei popoli rimane in gran parte inesplorato e non sfruttato. Un impegno più concreto verso l'*accountability* potrebbe rappresentare un passo significativo in questa direzione.

Bibliografia

Di Razza, N. (2020) *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*, International Peace Institute, December.

El-Ghassim, W, Williams, P.D. Kihara-Hunt, A. (2024) The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities, Independent Study commissioned by the United Nations Department of Peace Operations \ October 2024.

Freedman, R. (2018) 'UNaccountable: A New Approach to Peacekeepers and Sexual Abuse', *The European Journal of International Law* 29(3), 961-985.

Galtung, J. (1969) 'Violence, Peace, and Peace Research' Journal of Peace Research, 6(3), 167–191. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

Gledhill, J., Caplan, R., & Meiske, M. (2021). Developing peace: the evolution of development goals and activities in *United Nations peacekeeping*. Oxford Development Studies, 49(3), 201–229.

Guillermet Fernandez, C., Fernandez Puyana, D., (2017), 'The Adoption of the Declaration on the Right to Peace by the United Nations: a Human Rights Landmark', *Peace Human Rights Governance*, 1(2), 275-297.

Harigovind, P. C. & Sarath, M. (2024) 'Designing the human right to peace: the UN perspective and challenges for democratic nations', *Christ University Law Journal*, 13(1), 119-142.

Hayden, P. (2004) 'Constraining War: Human Security and the Human Right to Peace', *Human Rights Review*, 6, 35-55.

Ladley, A. (2005) 'Peacekeeper Abuse, Immunity And Impunity: The Need For Effective Criminal And Civil Accountability On International Peace

Operations', *Politics And Ethics Review*, 1(1), 81-90.

Odello, M. (2010) 'Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers', *Journal of Conflict & Security Law*, 15(2), 347-391.

Okada, Y. and White, N. J. (2020) 'Overcoming the Hurdles to Accountability in UN Peacekeeping' Introduction to the Special Issue, *Journal of International Peacekeeping* 23, 117-120.

Papisca, A. (2013) 'The Human Right to Peace Is Putting the Sincerity of the Peace-loving States to the Test, *Pace Diritti Umani* 2-3.

Papisca, A. (2015) 'Plural citizenship and the right to peace in the agenda of intercultural dialogue: an Italian case', in UNESCO, *Agree to differ*, Paris: Tudor Rose, 109-11.

Salton, H.T. (2023), Le Nazioni Unite. Un'introduzione critica, Torino: Utet Università.

Schabas, W. (2017) 'The Human Right to Peace', *Harvard International Law Journal,* 58, 28-32.

Türk, V. (2024) Reclaiming the Right to Peace, *Global Governance 30, 451–459*

van Boven, T. (2012), 'The Right to Peace as an Emerging Solidarity Right, In Evolving Principles of International Law' Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff.

Walter, B. F., Howard, L. M., & Fortna, V. P. (2021), 'The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace' *British Journal of Political Science*, 51(4), 1705–1722.

Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein (2005), 'A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations', in A/59/710.

Il Consiglio d'Europa per il diritto alla pace[*]

Stefano Valenti
Università di Padova

L'articolo analizza il ruolo del Consiglio d'Europa nel promuovere il diritto alla pace, a 76 anni dalla sua istituzione e dopo l'espulsione della Federazione Russa a seguito dell'invasione dell'Ucraina. Vengono esaminati vari strumenti legislativi, come la Convenzione Europea dei Diritti Umani, e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sottolineandone limiti e potenzialità anche in situazioni di conflitto armato. Si evidenzia l'importanza dei meccanismi *ex-ante* di prevenzione delle violazioni, come il ruolo del Commissario per i Diritti Umani e la promozione dei diritti sociali ed economici attraverso la Carta Sociale Europea. Vengono citate iniziative recenti come il Registro dei danni causati dall'aggressione russa e il Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina. Grande rilievo è dato alla costruzione della pace «dal basso» rappresentato dalle iniziative da e per le autorità locali e la società civile. Si dà inoltre risalto all'educazione ai diritti umani e alla pace che coinvolgendo le giovani generazioni rafforza la coesione sociale e il dialogo interculturale. Infine, si propone un'ampia definizione di diritto alla pace che includa prevenzione, educazione alla cittadinanza democratica, promozione dei diritti umani, sviluppo sostenibile e protezione delle vittime.

Stefano Valenti insegna *Human Rights and Intercultural Dialogue* al Master Internazionale in Clinical, Social and Intercultural Psychology dell'Università di Padova. Ha lavorato come funzionario internazionale per il Parlamento europeo, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati e il Consiglio d'Europa.

[*] salvo diversa indicazione, qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo il 31 maggio 2025 non è trattata nell'analisi contenuta nel presente articolo.

Introduzione: una Casa comune europea per il consolidamento della pace

Il 5 maggio 1949, quattro anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, i rappresentanti di dieci nazioni europee si riunirono a Londra per istituire il Consiglio d'Europa come «Casa Comune Europea» […] «convinti che il consolidamento della pace, basata sulla giustizia e sulla cooperazione internazionale, è di vitale interesse per la conservazione della società umana e della civiltà»[1]. Già nel 1929, Aristide Briand, primo ministro francese, aveva proposto un'unione europea federale. Tuttavia, fu solo dopo il conflitto che l'architettura europea prese forma con il Consiglio d'Europa, fornendo un quadro di valori come diritti umani, progresso sociale, cultura e democrazia. Parallelamente, vennero gettate le basi per l'integrazione economica e politica con gli «antenati» dell'Unione Europea, un percorso ancora oggi incompleto.

Il sistema di protezione dei diritti umani del Consiglio d'Europa nacque quindi come rimedio alla distruzione dei valori fondamentali durante la Seconda Guerra Mondiale, con l'intento di creare un'Europa dei valori che avrebbe evitato il ripetersi di tali catastrofi. Nei primi cinquant'anni, sempre più paesi europei, dopo la caduta del Muro di Berlino, abbracciarono i diritti umani e la democrazia, portando il numero degli Stati membri da 10 nel 1949 a 47 nel 2007.

Oggi, a settantacinque anni dalla sua istituzione e a due anni dalla «cacciata» del suo più popoloso ed esteso paese membro, la Federazione Russa, a causa della guerra d'aggressione ad un altro stato membro, l'Ucraina, è lecito chiedere se e come questa Organizzazione possa affrontare efficacemente le sfide odierne poste ai diritti umani e contribuire al riconoscimento di un vero e proprio diritto alla pace. Urge una risposta a questa domanda perché come ha detto recentemente il Commissario per i Diritti Umani, Michael O'Flaherty, «in termini di impatto sui diritti umani oltre i confini dell'Ucraina, c'è la minaccia esistenziale per ognuno di noi e per ognuna delle nostre società se la Russia dovesse avere successo. La guerra è una guerra contro i valori, è una guerra contro il tessuto che abbiamo costruito con tanta cura dopo la Seconda Guerra Mondiale» (O'Flaherty 2025a). L'articolo si propone di rispondere a questo quesito esaminando le molteplici attività dell'Organizzazione, come i suoi strumenti legislativi, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, le attività degli altri organi di monitoraggio nell'ambito dei diritti sociali ed economici, le iniziative nel campo dell'educazione e della sensibilizzazione.

[1] Consiglio d'Europa (1949) Statuto del Consiglio d'Europa COETS 1.

I diritti civili e la pace: la Convenzione europea dei diritti umani

Lo sviluppo di trattati internazionali a protezione dei diritti umani da parte del Consiglio d'Europa fornisce il quadro giuridico necessario a sostenere i diritti degli individui, contribuendo in modo significativo alla pace e alla sicurezza negli Stati membri. Il limitato spazio editoriale concesso a questo articolo non ci permette di approfondire la vastissima gamma di strumenti del Consiglio d'Europa che contribuiscono alla pace, direttamente e indirettamente. Ad esempio, le convenzioni sulla criminalità informatica, nonché altri strumenti normativi non vincolanti in materia di incitamento all'odio, uguaglianza, non discriminazione, ecc. In particolare il contrasto alla criminalità informatica e l'incitamento all'odio sono importanti dato l'uso che alcuni paesi inclini alla guerra fanno di Internet per «intossicare» il dibattito pubblico e fare propaganda per rendere ostili certi gruppi, in una sorta di primi passi verso una guerra ibrida. Altrettanto rilevante sarebbe poter approfondire l'importanza del pieno rispetto da parte degli Stati parte delle convenzioni del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze nazionali e linguistiche, sia per la prevenzione dei conflitti armati sia nella fase di "post-conflict".

Il quadro giuridico del Consiglio d'Europa rilevante per il diritto alla pace inizia nel 1950 con l'adozione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU). La Convenzione stabilisce una serie di garanzie civili e politiche fondamentali accordate a tutti gli individui come protezione contro le indebite ingerenze governative. La CEDU ha voluto garantire la protezione effettiva di queste garanzie attraverso la creazione della Corte Europea dei diritti umani (Corte Europea) nel 1959.

È interessante notare che, sebbene la CEDU sia stata adottata subito dopo la seconda guerra mondiale, la possibilità che le sue disposizioni fossero applicate a situazioni di conflitto armato non era stata presa in seria considerazione essendo la Convenzione concepita principalmente per essere applicata in tempi di pace. Si ipotizzava infatti che l'ambito di applicazione della Convenzione non si estendesse a situazioni di conflitto armato che dovevano essere disciplinate dal diritto internazionale umanitario come corpo di leggi specificamente progettato per regolare i mezzi e i metodi di guerra e per fornire protezione alle persone che non partecipavano ai combattimenti. Ciò ha fatto sì che, per la maggior parte della sua esistenza, la Corte Europea non abbia avuto bisogno di esaminare casi relativi alla condotta delle ostilità, ma bensì a prevenzione di esse garantendo il dialogo pacifico tra individui

basato su libertà fondamentali quali la libertà di espressione, di credo religioso e di assemblea pacifica. Guardando però al numero di ricorsi che sono stati presentati negli ultimi due decenni in relazione a presunte violazioni commesse dalle forze armate degli Stati parte nel corso di operazioni militari, il panorama della giurisprudenza della Corte Europea è decisamente cambiato. La Corte è infatti stata sempre più chiamata, negli ultimi decenni, ad applicare le sue disposizioni nei casi in cui la condotta delle forze militari di uno degli Stati parte in conflitti armati era al centro della questione. I ricorsi presentati in seguito e in relazione all'occupazione turca di Cipro o ai conflitti in Kosovo, Cecenia e Iraq ne sono esempi calzanti.

Per venire poi al conflitto Russo-Ucraino, la Corte Europea ha avuto giurisdizione su entrambi i paesi, fino al 16 settembre 2022, data in cui la Federazione Russa ha cessato di essere Stato parte della CEDU. La Corte Europea ha attualmente pendenti circa 9.000 ricorsi individuali riguardanti i conflitti nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli e nell'Ucraina orientale, nonché le operazioni militari della Federazione Russa in Ucraina dal febbraio 2022. Inoltre, ci sono ancora quattro casi interstatali non ancora decisi contro la Russia che riguardano gli eventi in Ucraina, tra cui Ucraina e Paesi Bassi contro la Federazione Russa sul conflitto nell'Ucraina orientale della primavera 2014, compreso l'abbattimento del volo MH17 della Malaysia Airlines nel luglio 2014. In attesa delle sentenze poi la CEDU ha spesso imposto misure provvisorie per proteggere i civili e i prigionieri di guerra in quelle zone.

Non avendo la Corte Europea un meccanismo diretto per far rispettare le sue decisioni, dipendendo dalla volontà politica degli stati membri all'interno del Comitato dei Ministri che supervisiona l'esecuzione delle sentenze, l'efficacia sanzionatoria del sistema di controllo della Corte Europea rimane limitata ed il caso russo-ucraino non fa eccezione. Come del resto altri Stati parte della CEDU, sia la Federazione Russa che l'Ucraina hanno mostrato una considerevole resistenza nell'eseguire le sentenze della Corte, specialmente quando queste sono state percepite come contrarie agli interessi nazionali. E' evidente che la mancata o ritardata applicazione delle sentenze della Corte lascia le vittime di violazioni dei diritti umani senza un effettivo rimedio. A questo si aggiunge che la mancata applicazione delle sentenze mina la credibilità e l'efficacia della CEDU nel lungo termine, in assenza di un'adeguata pressione diplomatica e sanzioni internazionali.

Più in generale, l'aggressione militare della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina ha avuto un profondo impatto sul meccanismo tradizionale che garantiva un grado credibile di responsabilità per gli Stati membri

che violavano gli strumenti legislativi del Consiglio d'Europa e in particolare della CEDU. Questo progressivo indebolimento della deterrenza dello strumento sanzionatorio per eccellenza a disposizione dell'Organizzazione si sta avverando nonostante il fatto che sin dall'inizio dell'aggressione militare russa, il Consiglio d'Europa abbia mobilitato tutti gli strumenti disponibili per garantire la piena responsabilità della Federazione Russa per le violazioni dei diritti umani e per le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, nonché per fornire un risarcimento alle vittime dell'aggressione russa.

È in questo contesto di ulteriore sforzo nell'assicurare una piena ed effettiva giustizia internazionale per i crimini legati al conflitto che è stato creato un Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina, nell'ambito di un accordo parziale allargato del Consiglio d'Europa[2]. Il registro è un primo passo verso un meccanismo internazionale di risarcimento *ad hoc* al quale hanno aderito finora 43 paesi e l'Unione Europea. A questo si aggiunge poi un lavoro tecnico giuridico necessario per l'istituzione di un Tribunale Speciale per il Crimine di Aggressione contro l'Ucraina che dovrebbe portare ad un accordo bilaterale tra l'Ucraina e il Consiglio d'Europa sull'istituzione del Tribunale speciale, ad uno statuto e ad un accordo allargato anche a paesi non membri del Consiglio d'Europa sulla gestione del Tribunale speciale.

Meccanismi ex-post e meccanismi ex-ante violazioni del diritto alla pace

Seppure queste iniziative siano lodevoli ed abbiano ed avranno sicuramente una loro efficacia nel portare di fronte ad un tribunale internazionale i colpevoli di crimini orribili contro civili inermi, esse restano nell'ambito della funzione di riparazione dei diritti umani/diritto umanitario, quando il diritto alla pace è già stato violato. La loro utilità rientra nella sfera dei meccanismi giuridici *ex post* per promuovere l'accertamento delle responsabilità per le violazioni. Se da un lato queste funzioni sono di fondamentale importanza, dall'altro riteniamo ricordare e ribadire l'importanza del ruolo *ex-ante*, preventivo e di risoluzione dei problemi che il Consiglio d'Europa promuove nell'assicurare un diritto alla pace. Altrimenti, nell'odierna «policrisi», uno dei rischi è quello di un divario crescente tra un intervento quando «i buoi

[2] Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2023) Risoluzione CM/Res (2023)3 per la costituzione dell'accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina.

sono ormai scappati dalla stalla» ed un'azione preventiva affinché «i buoi rimangano nella stalla». Le persone emarginate e trattate ingiustamente dai loro governi e che sopportano enormi sofferenze nei conflitti armati, non godono in alcun senso delle protezioni che i diritti umani universali dovrebbero fornire se esse si limitano ad intervenire solamente *ex post*: e questo vale anche e soprattutto per la protezione del diritto alla pace.

Il Ruolo del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa

In un contesto di prevenzione delle violazioni dei diritti umani piuttosto che di tardiva punizione è importante ricordare il ruolo del Commissario per i diritti umani, un'istituzione non giudiziaria indipendente e imparziale istituita nel 1999 dal Consiglio d'Europa per promuovere la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani nei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa. Come abbiamo già ricordato, l'attuale Commissario O'Flaherty ha sottolineato più volte l'importanza dei diritti umani per una pace duratura arrivando a dire che «ignorare i diritti umani oggi significa minare la pace di domani» (O'Flaherty 2025b). Il Commissario fa un elenco di condizioni essenziali per una pace duratura in Ucraina che possiamo ritenere come elementi utili per elaborare una definizione di diritto alla pace: dei meccanismi non giudiziari che contribuiscano a sostenere la pace, come la verità, la commemorazione e altri; l'accesso pieno e incondizionato degli organismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani ai territori che sono stati teatro del conflitto. Inoltre, in linea con la risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, qualsiasi processo di pace deve riconoscere il ruolo chiave delle donne nella risoluzione dei conflitti e includere una prospettiva di genere. Non è possibile, infatti, avere un solido processo di pace se le donne non sono equamente rappresentate e pienamente coinvolte in tutti gli sforzi verso la pace. Inoltre, le dimensioni della pace relative ai diritti umani saranno affrontate meglio se le organizzazioni multilaterali appropriate saranno profondamente coinvolte. Ultimo ma non meno importante, il pieno coinvolgimento delle organizzazioni internazionali e della società civile.

I diritti sociali e la pace: la Carta sociale europea

Se il Consiglio d'Europa e l'architettura europea sono stati creati per fornire un quadro di valori (diritti umani, democrazia) e una via verso l'integrazione (unione economica e potenzialmente politica nell'UE) per prevenire,

parafrasando il monito di Winston Churchill, il ritorno alle «tenebre», i diritti sociali e la coesione sociale sono al centro di questo progetto. Come già ricordato, i membri fondatori erano convinti che consolidare la pace, basata sulla giustizia e la cooperazione internazionale, fosse vitale per preservare la società umana e la civiltà. Incorporarono quindi il «progresso sociale» come obiettivo e strumento per salvaguardare i valori fondamentali.

Purtroppo i diritti economici/sociali furono percepiti per un lungo periodo dall'occidente come «terreno dell'altra parte». La Dichiarazione Universale del 1948 non faceva distinzioni, ma la Convenzione Europea del 1950 e la sua Corte si concentravano quasi esclusivamente sui diritti civili e politici. Solo nel 1961, con l'adozione della Carta Sociale Europea, i diritti economici e sociali divennero diritto internazionale positivo, lo stesso anno in cui venne eretto il Muro di Berlino.

La caduta del Muro nel 1989 segnò un cambiamento, sottolineando l'indivisibilità di tutti i diritti umani. Per il Consiglio d'Europa ciò portò al rafforzamento del monitoraggio della Carta Sociale con il Protocollo del 1991 e l'introduzione di un reclamo collettivo nel 1995 per le violazioni dei diritti socio- economici. Infine, nel 1996 questi sforzi culminarono con la Carta Sociale Europea riveduta, un moderno catalogo unico di diritti sociali nel diritto internazionale (Malinowski 2020, 229 – 323).

Mi sono soffermato sull'importanza della difesa dei diritti economici e sociali nel contesto della definizione di un vero e proprio diritto alla pace perché garantire la pace e uno sviluppo equo e sostenibile sono due facce della stessa medaglia. Non solo i conflitti armati sono forse il più grande inibitore dello sviluppo economico, tanto che a volte viene definito sviluppo «a contrario», ma una crescita economica sostenuta ed equa è strettamente associata a possibilità di pace significativamente più elevate. Per questo il sistema di protezione dei diritti sociali ed economici (e non solo di quelli civili e politici), grazie agli strumenti giuridici che obbligano gli stati a rispettarli, è strettamente legato al diritto alla pace.

Costruire la pace «dal basso»: il contributo del Congresso delle Autorità Locali e Regionali, e della Conferenza delle organizzazioni internazionali non-governative del Consiglio d'Europa

Nell'ambito di un concetto ampio di diritto alla pace, si intende sottolineare l'importanza delle azioni *ex ante* che hanno lo scopo di prevenire la violazione dei diritti umani come impegno lungimirante per una pace giusta e

duratura basata su una società equa. Nel novero delle azioni di prevenzione e di risoluzione dei problemi che il Consiglio d'Europa promuove nell'assicurare un effettivo diritto alla pace vanno sicuramente menzionate le diverse iniziative del Congresso delle Autorità Locali e Regionali. Questa assemblea del Consiglio d'Europa conta 612 membri in rappresentanza di 130.000 autorità locali e regionali di 46 Stati Europei. In qualità di «voce» dei comuni e delle regioni d'Europa, il Congresso opera per promuovere la consultazione e il dialogo politico tra i governi nazionali e gli enti locali e regionali.

Le numerose iniziative del Congresso, che spaziano dall'azione diplomatica al monitoraggio elettorale, dall'integrazione delle minoranze alla cooperazione transfrontaliera, sono tutte legate da un comune denominatore: costruire la pace «dal basso» con l'idea che relazioni pacifiche a livello locale possano contribuire alla stabilità e alla pace tra le nazioni su scala più ampia. Tra le diverse azioni per la pace «dal basso» mi preme qui citare il contributo alla cooperazione transfrontaliera[3] che incoraggia la collaborazione tra regioni di confine, contribuendo a migliorare le relazioni tra paesi vicini.

Durante gli anni passati nei Balcani, sia come rappresentante del Consiglio d'Europa a Belgrado, sia a capo di progetti di promozione dei diritti umani a livello locale in Albania, Kosovo ed in Bosnia-Erzegovina, ho potuto constatare di persona il valore aggiunto dei progetti transfrontalieri nei Balcani per promuovere la riconciliazione post-conflitto e prevenire il ritorno ai conflitti tra le etnie e minoranze in quella zona cruciale dell'Europa. In particolare, il focus di questi progetti su sviluppo economico, protezione ambientale e coesione sociale sono la prova che non è per niente alieno al mantenimento della pace il preservare e favorire una crescita economica attraverso la cooperazione transfrontaliera in settori come ad esempio il turismo sostenibile e la protezione ambientale. Insomma, affrontare insieme sfide condivise per la creazione di opportunità economiche condivise può diventare un potente volano per la riconciliazione, promuovendo la comprensione reciproca e creando interessi comuni che superano le divisioni del passato e abbattono i confini.

Parlando di contributo alla pace «dal basso» non si può certo poi tacere il ruolo delle 300 e più organizzazioni internazionali non-governative (INGOs) che godono dello statuto partecipativo con il Consiglio d'Europa e contribuiscono attivamente ai lavori della Conferenza delle INGOs (Consiglio d'Europa 2025a). Inoltre l'apporto della società civile al lavoro del Consiglio d'Europa si estende attraverso la partecipazione di INGOs in numerosi comitati intergovernativi del Consiglio a testimonianza di una *multilevel governance* dove

[3] Consiglio d'Europa (1980) Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali ETS 106.

il lavoro di un'organizzazione internazionale si allarga oltre i rappresentanti governativi e beneficia del contributo della società civile.

Non a caso l'ultimo Summit dei capi di stato e di governo del Consiglio d'Europa (Consiglio d'Europa 2023), tenutosi a Reikiavik nel 2023, ha più volte fatto riferimento nelle sue conclusioni al ruolo della società civile come contributo indispensabile di una pace dei popoli e non solamente degli stati. Inoltre, il *World Forum for Democracy* del 2024 (Consiglio d'Europa 2024), un incontro annuale di politici e accademici con attivisti della società civile e di organizzazioni giovanili a Strasburgo, ha esaminato nuove forme di coinvolgimento dei cittadini e di processo decisionale che possano contribuire a favorire spazi per un dialogo costruttivo e a creare consenso su soluzioni politiche che contribuiscano alla convivenza pacifica.

Promozione del dialogo interculturale, dell'educazione ai diritti umani e alla pace

La Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul Diritto alla Pace afferma che «la pace è un requisito vitale per la promozione e la protezione di tutti i diritti umani per tutti». La Dichiarazione riconosce che il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad essa correlata sono un ostacolo alle relazioni amichevoli e pacifiche tra i popoli e le nazioni. In linea con la Dichiarazione delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa sottolinea che una pace duratura è sostenuta dal rispetto dei diritti umani e della *governance* democratica. Promuovendo questi valori si mira a creare società stabili in cui la pace possa prosperare.

Il legame tra l'educazione ai diritti umani e l'educazione alla pace era del resto già stato sottolineato anche nella Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani[4]. Un elemento essenziale di tutta l'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani è la promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale che mira alla valorizzazione della diversità e dell'uguaglianza, compresa la parità di genere. D'altro canto il progressivo indebolimento della coesione sociale e del dialogo interculturale basato sul rispetto reciproco delle proprie identità è foriero di tensioni che a lungo termine possono sfociare in violenze di ogni grado e genere fino alla loro estrema manifestazione rappresentata dalla guerra. Di fronte a questo nuovo scenario, nel 2022 un riesame

[4] Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (11/05/2010) Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani

dell'attuazione della Carta è stato promosso nell'ambito della Presidenza italiana del Comitato dei Ministri. Questo riesame si è concentrato nel valutare la situazione, le tendenze e le esigenze dell'educazione ai diritti umani in tutto il Consiglio d'Europa e a identificare le priorità future per i cinque anni a venire (Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna 2022).

Il ruolo delle giovani generazioni

L'attenzione alla pace, alla prevenzione della violenza e alla trasformazione dei conflitti è profondamente radicata nella storia del settore giovanile del Consiglio d'Europa e rimane una priorità assoluta a causa del persistere di diversi conflitti anche in Europa. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2021[5], ha invitato gli Stati membri a considerare i giovani e le organizzazioni giovanili come partner indispensabili in qualsiasi processo di pace, nonché di introdurre la cittadinanza democratica e l'educazione alla pace nei programmi scolastici fin dalla più tenera età. La risoluzione sottolinea inoltre che: «l'Europa ha diversi conflitti attivi e prolungati sul suo territorio, che privano generazioni di giovani di opportunità per un futuro migliore. Allo stesso tempo, i giovani rimangono uno dei gruppi più vulnerabili nei paesi colpiti da conflitti armati. Nessun accordo di pace duraturo può essere raggiunto senza il coinvolgimento positivo dei giovani». Nonostante questo invito esplicito a coinvolgere le giovani generazioni, il loro potenziale per la costruzione della pace ha ricevuto poca attenzione finora.

Nel corso degli anni, molte organizzazioni giovanili hanno portato a migliaia di giovani in Europa un messaggio di pace e di risoluzione pacifica dei conflitti. A questo proposito, la società civile è stata un partner chiave del settore giovanile nella promozione dei valori e dei principi della costruzione della pace tra i giovani del Consiglio d'Europa. Un impulso specifico è stato dato nel 2011 con il progetto *Youth Peace Ambassadors* (Consiglio d'Europa 2025b), che ha sostenuto il ruolo dei giovani nelle attività di costruzione della pace, della partecipazione giovanile e dei processi di cittadinanza democratica in Europa, sulla base dell'idea che i giovani sono in grado e devono essere cittadini attivi e protagonisti del cambiamento sociale nelle comunità colpite da conflitti.

[5] Consiglio d'Europa Assemblea Parlamentare (2021) Risoluzione n. 2378, Rafforzare il ruolo dei giovani nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti.

Conclusioni

La panoramica descritta sinora ci ha permesso di vedere come i contributi del Consiglio d'Europa al diritto alla pace comprendano quadri legislativi e strumenti sanzionatori, attività di monitoraggio e di prevenzione, ed in particolare iniziative educative per un coinvolgimento attivo, soprattutto dei giovani, nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti. Questi molteplici strumenti si devono però adattare ad un clima turbolento che dopo decenni di progressi nella riduzione del peso globale dei conflitti violenti ha visto negli ultimi anni un aumento dei conflitti armati, della violenza contro i civili e di altre forme di violazione della pace anche in Europa. Inoltre, il significativo deterioramento del benessere e della sicurezza nelle aree colpite da conflitti ha causato una crisi senza precedenti di movimenti di popolazioni. Per affrontare questa sfida, non solo il Consiglio d'Europa ma tutta la comunità internazionale deve trovare un rinnovato impegno, nuove strategie e risorse per ridurre la violenza in tutte le sue forme, prevenendo i conflitti, proteggendo le popolazioni vulnerabili e ricostruendo gli Stati e le loro società per il loro sviluppo sociale ed economico. Vale ripetere ancora una volta che sostenere la pace ed uno sviluppo sociale ed economico sostenibile sono due facce della stessa medaglia.

Alla luce di quanto scritto proponiamo dunque un'ampia definizione del diritto alla pace che comprenda anche e soprattutto elementi di prevenzione quali l'educazione alla cittadinanza democratica, l'educazione ai diritti umani, la promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale, e la valorizzazione della diversità, dell'uguaglianza e della parità di genere. Infine, sottolineiamo l'importanza di diritti specifici, come il diritto allo sviluppo, il diritto a un ambiente sicuro e pacifico e l'effettiva protezione dei diritti delle vittime.

Bibliografia

Congresso delle autorità locali e regionali (2022) 'Smart cities and regions – prospects for a human rights-based governance approach' <https://rm.coe.int/smart-cities-and-regions-prospects-of-a-human-rights-based-governance-/1680a861ec>

Consiglio d'Europa (2023) 'Il vertice del Consiglio d'Europa riunisce i capi di Stato e di governo attorno all'Ucraina e ai valori europei' <https://www.coe.int/it/web/portal/-/council-of-europe-summit-unites-heads-of-state-and-government-around-ukraine-and-european-values >

Consiglio d'Europa (2024), 'Forum Mondiale per la Democrazia' <https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/forum-2024>

Consiglio d'Europa (2025) 'Il Consiglio d'Europa e la società civile' <https://www.coe.int/en/web/civil-society>

Consiglio d'Europa (2025) Rete dei Giovani Ambasciatori di Pace <https://www.coe.int/en/web/human-rights-education-youth>

Corte Europea dei Diritti Umani (2023) Factsheet - armed conflicts <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Armed_conflicts_ENG>

Gentiola, M (2024) 'Balcani occidentali, cooperazione fuori dal ghetto' Trento: Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Balcani-occidentali-cooperazione-fuori-dal-ghetto-232553>

Malinowski, J (2020), 'Consejo de Europa: un instrumento para el buen gobierno" in *Construyendo los Derechos Humanos en Estrasburgo*, Valencia: Tirant lo Blanch

O'Flaherty, M. (2025a) 'Il ruolo del Consiglio d'Europa nel perseguimento della pace, della giustizia e della responsabilità in Ucraina' Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/sl/web/commissioner/-/the-role-of-the-council-of-europe-in-the-pursuit-of-peace-justice-and-accountability-in-ukraine>

O'Flaherty, M. (2025) Commissario per i diritti umani 'I diritti umani dovrebbero essere una parte integrante dei colloqui di pace in Ucraina' Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-should-be-an-integral-part-of-any-peace-talks-on-ukraine>

Segretario Generale del Consiglio d'Europa (2023) Report of the Secretary General's First Regular Exchange of Views with Civil Society <https://rm.coe.int/report-first-sg-exchange-with-civil-society-15-september-2023-/1680add61e>

Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna (2022) 'Processo di revisione Carta sull'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani' <https://www.istruzioneer.gov.it/2022/02/22/cittadinanza-democratica-e-diritti-umani-revisione-carta-del-consiglio-deuropa/>

Economia della pace: prospettive, articolazioni e politiche

Raul Caruso
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

In questo saggio si delinea un quadro definitorio dell'economia della pace e, successivamente, si evidenziano i benefici che deriverebbero da un diverso orientamento dei governi rispetto alla spesa militare. Il quadro teorico di riferimento rimanda alla teoria triangolare di Kenneth Boulding. Per mitigare tali spese improduttive e distruttive, è necessario considerare che tanto a livello interno quanto internazionale i sistemi di scambio sono contaminati da relazioni non sempre orientate alla cooperazione. Pertanto, una politica economica per la pace è possibile solo se democrazia e cooperazione internazionale torneranno a diffondersi su scala globale. In particolare, si propongono quattro politiche desiderabili per la costruzione della pace: (i) nuovi e rinnovati accordi per il disarmo e la limitazione del commercio di armi a partire dall'ATT; (ii) una nuova politica economica interna agli stati che preveda un bilanciamento tra investimento in istruzione e spesa militare; (iii) nuovi accordi e istituzioni globali per il governo del commercio mondiale; (iv) una rielaborazione delle democrazie in particolare attraverso politiche di power-sharing e decentralizzazione.

Raul Caruso è professore ordinario in Politica Economica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Dirige la rivista *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* ed è nel comitato scientifico di *Defence and Peace Economics*. È delegato in RUniPace in cui coordina il profilo di economia della pace all'interno del dottorato in Peace Studies. È direttore del *Centro europeo di scienza della pace, integrazione e cooperazione* (CESPIC) e responsabile del capitolo italiano degli *Economists for Peace and Security*.

Definire l'economia della pace: l'economia tra minaccia, scambio e integrazione

L'economia della pace studia le cause dei conflitti sia a livello micro che macro, nonché le misure di politica economica volte a mitigarli o rimuoverli, con l'obiettivo di identificare percorsi di sviluppo sostenibile nel lungo periodo. Un primo passo per comprenderne la natura consiste nel riconoscere l'esistenza di comportamenti, attività e azioni intrinsecamente economiche che non si manifestano né si strutturano all'interno del mercato tradizionalmente inteso. Nelle interpretazioni classiche dell'economia, mercati e relazioni sono definiti dall'esistenza di prezzi. Tuttavia, nella realtà, molte azioni umane, pur non essendo mediate da un prezzo, sono economiche perché impiegano risorse scarse e producono effetti di natura economica. Partendo da questa semplice considerazione, Kenneth Boulding (1963, 424 - 434) uno dei fondatori della scienza della pace, proponeva di distinguere le attività e le istituzioni umane lungo tre direttrici fondamentali: (i) scambio, (ii) integrazione, e (iii) minaccia. Le relazioni di scambio, nella loro forma più semplice, consistono in un rapporto biunivoco tra due attori, in cui uno fornisce beni o servizi in cambio di denaro o altri beni fungibili: si tratta delle tradizionali dinamiche di mercato. Le relazioni integrative, invece, sono caratterizzate da azioni unilaterali da parte di un attore a favore di un altro. Queste possono essere atti di gratuità oppure, secondo logiche di reciprocità, contributi finalizzati a un aumento di utilità posticipato e incerto. Infine, i sistemi di minaccia si fondano sulla promessa di espropriazione o di ritorsione violenta da parte di un attore nei confronti di un altro, nel caso in cui questi non ottemperi a obblighi o indicazioni imposte.

In sintesi, tutte le istituzioni e gli accadimenti economico-sociali sono caratterizzati, in misura variabile, dalla compresenza di scambio, integrazione e minaccia. Queste tre componenti possono manifestarsi tanto a livello micro quanto a livello macro.

A livello macro, ad esempio, un accordo commerciale tra Stati incorpora elementi di scambio (obblighi quantificabili mediante misurazioni di valore), elementi di minaccia (sanzioni o penalità in caso di violazione) ed elementi di integrazione (concessioni reciproche su aspetti chiave). L'intensità di ciascuna componente varia in funzione del grado di ostilità o amicizia tra i Paesi: due Stati «amici» privilegeranno scambio e integrazione, mentre due rivali o nemici enfatizzeranno la minaccia. Le relazioni commerciali possono quindi oscillare tra barriere e ostacoli (dove predominano scambio e minaccia) e forme più integrate come un'area di libero scambio o l'UE (dove prevale l'integrazione). Un caso particolare sono le sanzioni economiche, che

pur mantenendo relazioni commerciali, sono fortemente influenzate dalla componente di minaccia.

A livello micro, ossia nelle interazioni tra individui, possiamo considerare il rapporto di lavoro. Esso è innanzitutto una relazione di scambio: il lavoratore cede tempo e competenze in cambio di una retribuzione. Tuttavia, esiste anche una relazione di minaccia, poiché il datore di lavoro detiene il potere di licenziamento. Infine, vi è una componente integrativa, ad esempio quando emergono prestazioni volontarie non riconducibili esclusivamente allo scambio o alla minaccia. Il volontariato rappresenta un caso in cui l'integrazione prevale, mentre la schiavitù è un esempio estremo di relazione lavorativa dominata dalla minaccia.

L'esempio della schiavitù, in particolare, ci fa immediatamente comprendere le conseguenze economiche di tale impostazione teorica. La schiavitù è un sistema intrinsecamente improduttivo (Mitchener e Mclean 2003, 73-114)[1] che tende a perpetuare nel tempo gli effetti negativi sullo sviluppo. Anche tornando all'esempio precedentemente citato delle relazioni commerciali tra Paesi, è evidente che un'area di libero scambio genera maggior benessere economico rispetto a situazioni in cui il commercio è ostacolato da barriere e tariffe. In sostanza, la prevalenza di un sistema sugli altri tende a modificare l'allocazione delle risorse tra attività produttive e improduttive, producendo risultati economici differenti. Nei contesti in cui dominano le relazioni di scambio, assistiamo a una maggiore espansione delle attività produttive; al contrario, in contesti caratterizzati da relazioni integrative o di minaccia, si riscontra una maggiore diffusione di attività improduttive, sebbene di natura diversa.

Per attività produttive si intendono tutte quelle attività economiche che contribuiscono ad accrescere il benessere di una società attraverso la produzione di nuova ricchezza. In questa categoria rientrano le attività di impresa, di investimento e di scambio che tradizionalmente costituiscono l'ambito principale di studio dell'economia. Le attività improduttive, invece, utilizzano risorse scarse senza generare nuova ricchezza collettiva. Queste ultime possono essere ulteriormente distinte in attività improduttive transattive e attività improduttive distruttive. Le prime derivano dallo sfruttamento di rendite o da comportamenti puramente transattivi e, pur non creando ricchezza, possono risultare relativamente neutre rispetto allo sviluppo. Le seconde, invece, ostacolano in modo significativo lo sviluppo poiché distruggono capitale produttivo, in particolare capitale umano. Rientrano in questa

[1] In questo studio si spiega che negli USA gli stati con un elevato numero di schiavi nel 1860 hanno mantenuto livelli più bassi di produttività anche negli anni successivi.

categoria tutte le attività violente o finalizzate al contenimento della violenza. In sintesi, la chiave per uno sviluppo economico sostenibile risiede nel corretto bilanciamento tra attività produttive e improduttive, con particolare attenzione al contenimento delle attività improduttive distruttive.

Questa distinzione tra le diverse tipologie di attività economiche affonda le sue radici nelle elaborazioni concettuali dei teologi francescani, come Pietro di Giovanni Olivi e Giovanni Duns Scoto, maturate nel contesto del dibattito sulla pratica del credito e sull'attività economica. In epoca più recente, la prima sistematizzazione di una distinzione tra attività produttive e improduttive si rintraccia nel *Tableau économique* di François Quesnay (1758), in cui emerge con chiarezza come il bilanciamento tra queste due categorie condizioni in modo decisivo l'andamento economico di una società. Inoltre, Quesnay delinea un ruolo specifico per il governo nell'economia: promuovere le attività produttive, garantire i diritti di proprietà — elemento essenziale per favorire investimenti produttivi — e prevenire la formazione di rendite finanziarie improduttive. In tempi ancora più recenti William Baumol (1990, 893-921) presenta, invece, un quadro più generale in cui spiega l'impatto della presenza di attività improduttive (anche di quelle distruttive) sullo sviluppo di lungo periodo delle società. Egli sottolinea, in particolare, che sebbene lo spirito d'impresa sia una costante nella natura umana, esso può manifestarsi in forme molto diverse a seconda di come la società incentivi i comportamenti produttivi o, al contrario, quelli improduttivi. Questa dinamica genera profonde differenze tra le società in termini di sviluppo economico. Nell'alto medioevo, ad esempio, la principale modalità di accumulazione della ricchezza era rappresentata dalle iniziative militari: l'appropriazione violenta di territori e castelli costituiva un mezzo legittimo attraverso il quale la nobiltà poteva accrescere le proprie fortune. Pur avendo generato innovazioni, soprattutto in campo militare, tale competizione violenta ebbe nel complesso effetti sociali negativi. Riprendendo la prospettiva di Boulding, si può affermare che, a differenza dei sistemi dominati dallo scambio o dall'integrazione, quelli incentrati sulla minaccia – ossia su condizioni di assenza di pace – risultano strutturalmente penalizzati nello sviluppo economico a causa del prevalere di attività improduttive e distruttive.

È evidente, tuttavia, che le attività improduttive – comprese quelle distruttive – non possano essere eliminate del tutto. Si può ragionevolmente ammettere l'esistenza di un livello «ottimale» di tali attività, ma quando un'economia è eccessivamente segnata da minaccia, violenza o dal loro contenimento, essa diventa improduttiva e incline al declino. Per chiarire, si consideri un semplice esempio: riconosciamo l'importanza di un corpo di

polizia per la sicurezza, ma nessuno vorrebbe vivere in uno «stato di polizia». Allo stesso modo, l'esistenza di un esercito può risultare necessaria per la difesa nazionale, ma un apparato militare sproporzionato è spesso indice di regimi autoritari, nei quali la sistematica violazione dei diritti individuali è frequente. Esiste dunque una plausibile relazione non lineare tra le dimensioni di forze di polizia ed esercito e il benessere dei cittadini: lo sviluppo e la sicurezza possono crescere entro certi limiti, ma oltre una soglia critica tendono a ridursi. L'Unione Sovietica, ad esempio, ha rappresentato un caso emblematico di sistema dominato dalla minaccia e, di conseguenza, strutturalmente improduttivo.

Essa era una società controllata in maniera capillare da diversi corpi di polizia; spendeva con regolarità una quota superiore al 15% del suo PIL nella corsa agli armamenti e disincentivava in maniera sistematica l'attività economica produttiva (Gregory e Harrison 2005, 721-761). Non è stata una sorpresa che l'Unione Sovietica sia implosa per poi frammentarsi. I sistemi di minaccia, in quanto intrinsecamente improduttivi, sono infatti destinati al declino.

E quindi in questa accezione possiamo presentare una definizione di Pace che contenga tali argomentazioni economiche: la pace è un bene pubblico, e precisamente quell'assetto istituzionale che favorisce il consolidarsi delle attività produttive nel lungo periodo limitando nel contempo il peso delle attività improduttive, in particolare quelle distruttive. In quanto bene pubblico essa è per definizione non rivale e non escludibile. In quanto «istituzione», la pace deve fornire agli individui e alle organizzazioni un insieme di norme e regole di riferimento che influenzano e informano il loro comportamento. Inoltre, essa è la chiave per comprendere le dinamiche dello sviluppo delle economie o del loro declino nel lungo periodo.

Pace, guerra e crescita economica

A dispetto degli studi, nei media e nei dibattiti politici frequentemente si ripropone l'argomentazione fallace della guerra o della spesa militare come potenziali motori di crescita economica. Questa, purtroppo, è una convinzione molto popolare a dispetto della sua inconsistenza (Dunne e Tian 2013). È necessario ricordare, peraltro, che la popolarizzazione di tale argomentazione è di matrice nazista. Adolf Hitler e i gerarchi nazisti avevano, infatti, la necessità di giustificare e coprire i propri fallimenti in ambito economico insistendo sulla retorica razzista e militarista. A dispetto della sua infonda-

tezza, infatti, l'idea che in qualche modo l'attività improduttiva-distruttiva per eccellenza, vale a dire la spesa militare potesse in qualche modo contribuire allo sviluppo economico di un paese ha allignato nelle classi dirigenti ed è quindi necessario un nuovo impegno per dimostrare il nocumento che essa determina. In particolare, diversi sono i canali attraverso i quali tale nocumento si concretizza. Per esigenze di brevità possiamo dire che la spesa militare: (i) genera una diversione delle risorse pubbliche; (ii) riduce l'accumulazione di capitale umano; (iii) determina una distorsione nelle politiche di ricerca e innovazione tecnologica; (iv) diminuisce la produttività; (v) contribuisce alla diseguaglianza; (vi) aumenta l'instabilità fiscale di un paese; (vii) aumenta il livello di insicurezza e di ostilità.

L'argomentazione più immediata e diffusa è quella della cosiddetta «diversione delle risorse pubbliche», espressione che descrive come ogni quota di risorse destinata a una specifica voce di spesa pubblica non possa essere contemporaneamente impiegata per finalità alternative. In altri termini, quando le scelte di bilancio privilegiano spese improduttive a scapito di quelle produttive, l'impatto complessivo sulla capacità economica di una società non può che risultare negativo. Ancora più significativo, tuttavia, è l'effetto di freno che tale allocazione produce sui livelli di istruzione e, di conseguenza, sull'accumulazione di capitale umano. Questo fenomeno si spiega considerando che la carriera militare e il percorso di studi superiori o universitari vengono spesso percepiti dai giovani come opzioni alternative. Chi sceglie l'arruolamento rinuncia, o quantomeno posticipa, la propria formazione scolastica e accademica. Nel lungo periodo, se l'impegno militare di un paese resta elevato o continua a crescere, si determina una distorsione profonda nei processi di formazione e accumulazione di capitale umano, con ricadute negative sullo sviluppo economico complessivo. Questo è particolarmente vero nei paesi in cui vige la coscrizione obbligatoria (Keller, Poutvaara, Wagener 2009, 373-393). A causa della Guerra Fredda nei paesi OCSE la coscrizione obbligatoria ha diminuito in maniera significativa il livello del capitale umano nel periodo tra il 1960 e il 2000. L'impatto negativo sul capitale umano è ancor più pronunciato nel momento in cui si considerino gli effetti che seguono alla partecipazione degli individui ad azioni di guerra. In questo caso gli effetti sulla scolarizzazione sono decisamente più gravi.

Altro argomento sovente utilizzato per giustificare l'impegno pubblico in ambito militare è quello della ricerca e dell'innovazione tecnologica. In breve, gode di credito l'idea che la ricerca scientifica in ambito militare possa generare degli spillover tecnologici in ambito civile. Anche questa fiducia acritica può essere messa in discussione considerando: l'estrema specializza-

zione della ricerca scientifica in ambito militare e i conseguenti costi di adattamento per un'eventuale conversione nell'economia civile e le necessità di segretezza tipiche della ricerca militare. In primo luogo la natura della tecnologia rileva. In pratica, le tecnologie sviluppate in ambito militare, in molti casi, sono così specializzate da determinare costi di adattamento particolarmente elevati in grado di scoraggiare investimenti adeguati alle applicazioni in ambito civile. La seconda criticità della ricerca militare è la segretezza. I prodotti della ricerca militare, infatti, sono destinati a realizzare un vantaggio strategico concreto nei confronti di nemici e avversari, tradizionalmente gli inventori che vi sono impegnati sono tenuti a rispettare vincoli di segretezza, che da un lato generano un ritardo nell'innovazione e dall'altro rendono impossibile sfruttarne i ritorni in ambito commerciale. Le esigenze di segretezza sono invasive e decisamente influenti, al punto che arrivano a limitare non solo le possibili applicazioni civili di innovazioni nate in ambito militare, ma anche le innovazioni che, generate in ambito civile, potrebbero essere utilizzate in ambito militare[2].

La distorsione nell'accumulazione di capitale umano e in quella dei processi di ricerca e innovazione ci spiega perché un'economia di non-pace conduce a una diminuzione dei livelli di produttività che rappresenta una delle principali misure dei livelli di sviluppo di un'economia. Le perdite di produttività sono evidenti in tempi di guerra, quando una quantità significativa di forza lavoro è distratta dalle attività produttive dell'economia civile. Il premio Nobel dell'economia Lawrence Klein (Marwah e Klein 2005, 1-30), ad esempio, aveva calcolato l'impatto della spesa militare sulla produttività e la crescita in alcuni paesi dell'America latina nel periodo 1971-1991. In modo analogo, si è stimato l'impatto negativo delle spese militari sulla produttività sia nel caso dell'Italia nel periodo 1988-2008 (Caruso e Addesa 2012, 471-484) sia nel caso di un gruppo di paesi europei nel periodo 1989-2011 (Caruso 2017). Inoltre, la distorsione nell'accumulazione di capitale umano unitamente alla diversione delle risorse pubbliche contribuisce anche ad aumentare i livelli di disuguaglianza dei redditi in seno alle società. La diminuzione dei livelli di istruzione del personale militare si traduce, infatti, in minori ritorni nel mondo del lavoro civile aumentando il gap in termini reddituali con la componente della popolazione non militare e nel contempo le minori risorse pubbliche destinate al welfare diminuiscono le politiche sociali inclusive volte a ridurre tali diseguaglianze. In ultimo, non deve dimenticarsi che le spese militari aumentano i rischi di sostenibilità fiscale nel lungo periodo.

[2] È emblematico in questo senso la normativa USA conosciuta con il nome di *Invention Secrecy Act* del 1951.

Si pensi alla crescita del debito pubblico a causa delle spese militari e nei casi più gravi alle spese di gestione della guerra. In epoche storiche passata, l'eccessivo debito pubblico generate dalle guerre ha condotto alla rovina imperi determinando un declino economico generale. L'impero romano è un esempio chiaro in questo senso. Sotto Settimio Severo la spesa militare è triplicata per poi continuare a crescere con i suoi eredi. Ne è seguita una durissima stagnazione economica e l'instabilità politica nella crisi del III secolo tra il 235 e il 284 (d.C.). Altra analogia nella storia è ritrovabile al tempo degli Asburgo di Spagna con la grande crisi generale del diciassettesimo secolo. A partire da Filippo II (1556-1598) e fino a Filippo IV (1621-1665), l'impero spagnolo si è ritrovato sistematicamente in crisi finanziaria a causa dell'impegno militare. In questi ultimi mesi, molti osservatori hanno indicato nel debito americano una plausibile fonte di instabilità a livello globale.

In ultimo, ma chiaramente non in termini di importanza, è necessario citare l'effetto negativo dell'incremento della spesa militare sui livelli di sicurezza e pace. In linea generale, a dispetto del senso comune, la sicurezza di un paese decresce al moltiplicarsi delle armi disponibili. La spesa militare di un paese, infatti, induce un aumento delle spese militari negli altri paesi, soprattutto in quelli non alleati. L'aumento delle spese militari è infatti percepito come una «minaccia» dagli altri paesi che aumenteranno le proprie, generando una proliferazione generalizzata minando i livelli di sicurezza. L'esperienza della deterrenza nucleare e la mancata guerra tra Stati Uniti e Unione sovietica durante la Guerra Fredda ha ingenerato in molti l'idea che più armi aumentino non solo la sicurezza del paese ma anche la stabilità del sistema politico internazionale. Anche questa è una credenza ingannevole ma purtroppo utilizzata per giustificare i processi di riarmo. La deterrenza della Guerra Fredda, infatti, non è affatto replicabile. Come è noto, infatti, la sua efficacia era evidentemente e inesorabilmente legata alla disponibilità di armi nucleari: in quel caso, dunque, l'ipotesi di una distruzione reciproca ha modificato in maniera sostanziale gli incentivi e i risultati attesi dagli attori in gioco (questo assunto è alla base dell'idea della mutual assured destruction). La deterrenza operata con armi convenzionali non è purtroppo stabile (Intriligator e Brito 1984, 63-84). Ancora più importante è il fatto che le situazioni di deterrenza sono solitamente analizzate per rivalità diadiche, vale a dire caratterizzate da due soli attori – siano essi Stati o alleanze. In presenza di una molteplicità di soggetti coinvolti, come nel mondo attuale multipolare, l'analisi della deterrenza diviene più complessa e le condizioni che lasciavano pensare a un'intrinseca stabilità di tali scenari tendono a scomparire. La probabilità che un attore abbia incentivi significativi ad

abbandonare la stabilità dello status quo è decisamente più elevata nel caso in cui gli sia possibile ottenere ritorni più consistenti modificando unilateralmente la propria dotazione di armamenti. Inoltre, quando il numero degli attori cresce, l'acquisizione e la condivisione delle informazioni cresce in maniera significativa rispetto a quelli di una relazione diadica e questo ha un impatto significativo sulla conoscenza degli attori e dei loro arsenali e quindi in ultimo sulla stabilità. Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante quando consideriamo come condizione essenziale per configurare una deterrenza stabile la credibilità degli attori. In sintesi, in un mondo multipolare, la deterrenza non è un'opzione stabile per il sistema internazionale. Le spese militari in questo contesto «segnalano» agli altri paesi una minaccia e quindi tendono a far crescere la spesa militare degli altri paesi come in un processo di contagio. Tale proliferazione di armi, inoltre, innesca processi di declino economico per i motivi sopra esposti.

Le politiche per costruire la pace

Alla luce dei ragionamenti prima proposti è evidente che sia possibile indicare alcuni principi guida per delineare una politica economica che contribuisca a produrre il bene pubblico «Pace». È chiaro che invocare il disarmo è necessario ridisegnare un *policy-mix* che sia orientato realmente alla produzione della «Pace». Gli aspetti cruciali di tale politica per la pace dovrebbero essere: (i) disarmo e limitazione del commercio globale di armi; (ii) un cambiamento nelle variabili obiettivo del governo; (iii) libero scambio; (iv) un investimento nella democrazia.

Disarmo e limitazione al commercio globale di armi

Da quanto descritto in precedenza è chiaro che il primo pilastro di una politica per la pace non può non essere un processo di disarmo. Per quanto esso possa essere desiderabile operato eventualmente su base nazionale esso non potrà mai essere concreto se non coordinato a livello globale. La necessità del disarmo costituisce il fondamento logico per la limitazione del commercio internazionale di armamenti che per essere efficace deve essere condivisa dal più ampio numero possibile di paesi. Pur desiderabili limitazioni unilaterali hanno, infatti, un'efficacia ridotta. Così come analizzato teoricamente in un modello elaborato da Levine e Smith diversi regimi istituzionali influenzano l'impatto che il commercio di armi ha sulla sicurezza, il benessere e la pace (Levine e Smith 2000, 357-380). In questo modello, è chiaro che

la struttura del mercato ed il regime dei prezzi degli armamenti influenzano la scelta ottimale dei governi. Le variazioni del prezzo internazionale degli armamenti influenzano il benessere finale dei paesi. A differenza di quanto si immagina per i beni di consumo, però, un aumento del prezzo internazionale degli armamenti non peggiora necessariamente la situazione dei paesi importatori. L'intuizione che sottende a questo risultato dipende dalla natura di esternalità negativa della sicurezza prima descritta: la sicurezza di un paese è anche fonte di maggiore insicurezza per i paesi rivali. In parole più semplici, un maggiore numero di armi per un paese determina un'esternalità negativa in termini di sicurezza per gli altri paesi. E quindi la sicurezza di ogni paese è negativamente associata alle importazioni di armamenti dei rivali. Levine e Smith mettono a confronto diversi regimi istituzionali per valutarne gli effetti sul benessere. In particolare confrontano e classificano: (i) laissez-faire (LF); (ii) regolamentazione non cooperativa (NCR); (iii) cooperazione militare (MCC); (iv) politica di difesa comune (CDP). I differenti regimi restituiscono differenti livelli di benessere e sicurezza in virtù dei diversi volumi di commercio di armi che si generano e in particolare l'ordine di preferenza è CDP>MCC>NCR>LF. Una politica di difesa comune è il regime istituzionale più sicuro e che restituisce maggiore benessere. Nella realtà, è possibile ritrovare esiste formalmente un regime di regolamentazione non cooperativa così come definito nel modello di Levine e Smith, vale a dire il Trattato internazionale sul commercio di armi convenzionali (Arms Trade Treaty, di qui in poi ATT). Esso è entrato in vigore il 24 dicembre del 2014[3]. L'ATT è equiparabile a un regime di regolamentazione non-cooperativa (NCR) poiché i paesi decidono indipendentemente l'uno dall'altro di aderire o meno al trattato. Esso è quindi preferibile al regime di laissez-faire che *de facto* sembra affermarsi in questi ultimi anni.

Pur ratificato dalla maggior parte degli stati, l'ATT, purtroppo, non è ancora stato in grado di declinare i propri effetti a causa della mancata firma di alcuni attori principali (Russia, Cina) e della mancata ratifica da parte degli Stati Uniti. Quantunque l'ATT non sia ancora divenuto efficace esso sancisce il principio per cui le armi il criterio del libero scambio non vale in virtù della salvaguardia di beni pubblici globali come la Pace e la tutela dei diritti umani. In sede GATT e poi WTO per anni era rimasto il solo principio della sicurezza nazionale come motivo di eccezione alle regole internazionali sul commercio. Questa consentiva di incrementare il commercio di armamenti ed è anche utilizzata per concedere sussidi alle imprese esportatrici di armamen-

[3] Per lo stato e la cronologia dell'ATT si visiti la pagina <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvi-8&chapter=26&clang=_en> (ultimo accesso settembre 2025).

ti. Introdurre l'obiettivo del raggiungimento del bene pubblico «Pace» tra i principi guida del commercio internazionale costituisce un passo in avanti significativo. Se l'ATT fosse applicato, vi sarebbe una diminuzione dei volumi di armi convenzionali scambiati a livello mondiale. In questo contesto, è interessante citare il caso dei paesi europei membri dell'UE. Nella riunione dell'11 dicembre 2017 il Consiglio europeo ha istituito la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa (Permanent Structured Cooperation, di qui in poi PESCO) che dovrebbe portare a una politica di difesa comune. In termini globali è interessante è il fatto che un regime CDP in Europa, peraltro, potrebbe generare anche un'esternalità positiva a livello globale. Infatti, per mezzo di un'integrazione dell'industria militare europea, la potenziale competizione a livello globale tra imprese europee tenderebbe a ridursi, limitando nel lungo periodo l'offerta globale di armi convenzionali e l'eventuale pressione verso il basso dei prezzi. I guadagni in termini di sicurezza e pace a livello globale potrebbero quindi essere sostanziali. Per rafforzare le esternalità positive derivanti dalla PESCO sarebbe allora necessario creare anche un'agenzia indipendente europea che sia in grado di intervenire in maniera puntuale e tempestiva nel sanzionare le imprese che violino lo spirito e il dettato dell'ATT ratificato da tutti i paesi dell'UE.

Cambiare la variabile obiettivo dei governi

Come detto in precedenza, le spese militari costituiscono un fattore di detrimento per lo sviluppo economico. Se il disarmo è chiaramente la strada ideale da perseguire, nel momento in cui per motivazioni strategiche e di cooperazione in seno a un'alleanza militare, dovesse essere necessario impiegare in armamenti risorse, si dovrebbe privilegiare gli altri investimenti pubblici in quei settori il cui sviluppo potrebbe contribuire a mitigare il nocumento che le spese militari causano all'economia. Alla luce di quanto scritto in precedenza, il settore in cui investire per mitigare l'impatto negativo della spesa militare è quello dell'educazione. Un nuovo indicatore che i governi dovrebbero utilizzare è il rapporto tra la spesa per l'istruzione e la spesa militare. In sintesi, questo indicatore non rappresenta altro che il rapporto tra l'investimento pubblico in futuro capitale umano e in una politica che, nei fatti, crea distorsioni e decrementi nell'accumulazione dello stesso. Esso evidenzia il peso attribuito dalle élite di governo alla creazione di capitale umano rispetto alle esigenze strategiche correnti. In termini pratici, per ogni euro speso in ambito militare, ogni governo dovrebbe impegnarsi a spendere un multiplo per compensare il costo sociale generato dalla spesa militare. In una serie di recenti lavori viene mostrato come tale strumento di

politica economica nel lungo periodo contribuisca non solo a una maggiore crescita e produttività ma anche a livelli più elevati di pace sociale, quest'ultimo definito come un indice composito tra diversi caratteri della società.

Libero Scambio e istituzioni

Uno dei temi classici nello studio dei conflitti e della pace è la relazione, nonché il nesso di causalità, tra il commercio internazionale e la conflittualità tra gli stati. In altre parole, gli effetti politici dell'interdipendenza economica sulla rivalità e la cooperazione tra stati. Questa tesi liberale si basa sulle fondamenta dell'economia classica secondo cui lo scambio produce necessariamente un mutuo vantaggio per le parti coinvolte. Il commercio internazionale diminuirebbe i conflitti armati tra stati in virtù del fatto che il loro costo opportunità risulterebbe elevato in presenza di economie integrate dal punto di vista commerciale che possono godere dei mutui vantaggi dello scambio. Questa argomentazione è stata sovente sottoposta a critiche e appare a rischio in un periodo storico come quello attuale in cui le forza della globalizzazione non sembrano aver depotenziato le spinte ai conflitti armati. Esistono, infatti, almeno tre aspetti che sono da considerare come complementi necessari della tesi liberale e precisamente: (1) il regime politico dei paesi considerati; (2) la presenza di investimenti diretti esteri; (3) l'adesione a organizzazioni e/o organizzazioni economiche internazionali.

In sintesi, il commercio avrebbe una funzione pacificatrice a patto che i paesi considerati siano democratici. Solo nelle democrazie liberali, infatti, potrebbero prendere forma quei «vested interests» che influenzerebbero l'operato dei governi a favore di una risoluzione pacifica delle controversie internazionali. I gruppi di interesse di un sistema economico hanno quale obiettivo quello di non vedere seriamente compromesse le relazioni economiche con attori economici di altri paesi. In pratica, autocrazie aperte al commercio internazionale non sarebbero in ogni caso attori orientati alla «pace». Questa argomentazione diviene più forte se l'interdipendenza economica tra paesi si manifesta anche attraverso investimenti diretti delle imprese in paesi esteri. Gli investimenti diretti esteri, infatti, oltre a generare flussi di commercio prevedono un livello di cooperazione superiore in virtù dell'aderenza delle imprese investitrici a un set di regole condiviso con il paese ospite (Polachek, Seiglie, Xiang 2011). Inoltre, si può sostenere, che non sarebbe l'interdipendenza commerciale in sé a essere foriera di armonia tra i paesi, quanto piuttosto le interazioni economiche condotte sulla base di un insieme di regole condivise. Accordi preferenziali e regionali e organizzazioni commerciali più strutturate pertanto contribuirebbero alla pace in

maniera più significativa, magnificando l'impatto dei guadagni derivanti dal commercio. In pratica l'adesione dei paesi ad accordi multilaterali, istituzioni e organizzazioni internazionali è la strada imprescindibile per costruire la pace.

Ridisegnare le democrazie?

Per quanto possa sembrare scontato, è fondamentale ribadire che solo la democrazia può assicurare percorsi stabili di costruzione della pace nel lungo periodo. Il nesso tra democrazia e sviluppo economico può essere sintetizzato così: in un sistema democratico, l'insieme di garanzie e la possibilità – declinata in diverse forme – di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali costituiscono un efficace freno agli abusi di potere da parte dei governanti e alla confisca arbitraria dei patrimoni. Questo clima di sicurezza favorisce la tutela della proprietà privata, incentiva il risparmio e stimola gli investimenti privati, generando in ultima analisi crescita economica. In altre parole, la democrazia crea le condizioni per l'espansione delle attività produttive. Ne deriva che il rafforzamento delle istituzioni democratiche rappresenta un obiettivo prioritario, strettamente connesso alla più ampia aspirazione di costruire una pace duratura. Tuttavia, questo impegno deve tradursi anche nella capacità di concepire e promuovere forme di democrazia che non si limitino a modelli elettorali di tipo maggioritario, i quali, in contesti socialmente frammentati, rischiano di esacerbare divisioni e alimentare nuovi conflitti. A questo proposito, il lavoro seminale di Arend Lijphart sui vantaggi della «democrazia consensuale» offre un utile quadro teorico per progettare istituzioni più inclusive e adatte a società internamente divise. Le società che emergono dai conflitti armati sono chiaramente società divise e lacerate ma come stanno dimostrando eventi degli ultimi anni anche le democrazie occidentali appaiono divise al proprio interno. Ridisegnare la democrazia, pertanto, non dovrebbe essere un obiettivo scartato a priori. Due sono gli elementi chiave per stabilire governi democratici in società divise: (i) power sharing e (ii) autonomia dei gruppi sociali di minoranza. Un sistema improntato al power sharing denota, in pratica, la partecipazione dei rappresentanti di gruppi sociali rilevanti nei meccanismi di decision-making politico. Nel contempo, i gruppi sociali di minoranza devono avere la possibilità di mantenere una componente di autonomia, in particolare per quanto attiene agli aspetti culturali ed educativi. La democrazia consensuale dal punto di vista economico, potrebbe avere il pregio di favorire la decentralizzazione di alcune funzioni economiche di governo, in particolare nella politica fiscale e nella produzione di beni pubblici. La capacità fiscale, gestita a livello

sub-nazionale in particolare, può soddisfare più facilmente la domanda di redistribuzione da parte di portatori di interessi locali. In breve, un processo di decentralizzazione delle funzioni economiche, e in particolare della funzione fiscale, è preferibile in scenari di conflitto latente o di post-conflitto armato poiché allarga gli spazi per la democrazia favorendo la partecipazione dei diversi gruppi sociali in società frammentate. Essa può contribuire a concretare una democrazia consensuale che può differire in maniera significativa dalla democrazia maggioritaria in termini di produzione della «Pace».

Conclusioni

In questo breve lavoro si è cercato, in primo luogo, di delineare un quadro definitorio dell'economia della pace e, successivamente, di evidenziare i benefici che deriverebbero da un diverso orientamento dei governi rispetto alla spesa militare. Quest'ultima è stata classificata come una spesa improduttiva e distruttiva, capace di compromettere in maniera significativa i processi di sviluppo economico nel lungo periodo.

Per mitigare tali spese improduttive e distruttive, è necessario considerare che tanto a livello interno quanto internazionale i sistemi di scambio sono contaminati da relazioni non sempre orientate alla cooperazione. Pertanto, una politica economica per la pace è possibile solo se democrazia e cooperazione internazionale torneranno a diffondersi su scala globale. L'elemento centrale per il ritorno a equilibri più pacifici è rappresentato dalla riduzione degli arsenali militari. Ciò si rende necessario perché il riarmo di un Paese provoca inevitabilmente il riarmo di altri Paesi, aumentando i livelli di insicurezza e la probabilità di scenari di minaccia.

In breve, poiché la pace rappresenta un bene pubblico globale, è indispensabile promuovere la cooperazione tra i membri della comunità internazionale nel campo del disarmo. Allo stesso tempo, i governi nazionali devono smettere di lasciarsi attrarre dalle presunte ricadute economiche positive dell'industria militare e riconoscere la spesa militare per quella che realmente è: una spesa improduttiva e distruttiva. Ogniqualvolta essa non è stata interpretata in questo modo, i costi per l'umanità si sono rivelati incalcolabili.

Bibliografia

Baumol W. (1990) 'Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive', *The Journal of Political Economy* 98(5), 893-921.

Boulding K. (1963) 'Towards a pure theory of threat systems', *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 53(2), 424-434.

Caruso R. (2017) *Economia della pace*, Bologna: Il Mulino.

Caruso R. & Addesa F. (2012) 'Country Survey: Military expenditure and Its Impact on Productivity in Italy, (1988-2008)', *Defence and Peace Economics*, 23(5), 471-484.

Dunne J.P. & Tian N. (2013) 'Military Expenditure and economic growth: A Survey', *The Economics of Peace and Security Journal*, 8(1).

Gregory, P. & Harrison, M. (2005) 'Allocation under Dictatorship: Research in Stalin's Archives', *The Journal of Economic Literature*, 43(3), 721-761.

Intriligator M.D. & Brito D.L. (1984) 'Can Arms Race lead to Outbreak of war?', *Journal of Conflict Resolution*, 28(1), 63-84.

Keller K., Poutvaara P. & Wagener A. (2009) 'Military Draft and Economic Growth in OECD countries', *Defence and Peace Economics*, 20(5), 373-393.

Levine, P. & Smith, R. (2000) 'The Arms Trade Game: from laissez-faire to a common Defence Policy', *Oxford Economic Papers*, 52(2), 357-380.

Marwah, K. & Klein L.R. (2005) 'Lost Productivity and Defense Burden of the Southern Cone of Latin America: a Page from History', *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 11(1), 1-30.

Mitchener K.J. & Mclean I.W. (2003) 'The Productivity of US states since 1880', *Journal of Economic Growth*, 8(1), 73-114.

Polachek, S.W., Seiglie, C. & Xiang, J. (2011) 'Globalization and International Conflict: Can Foreign Direct Investment Increase cooperation among Nations?', in M. Garfinkel e S. Skaperdas (a cura di), T*he Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, New York: Oxford University Press.

La spesa militare e gli effetti sull'economia

Futura D'Aprile, Mario Pianta
Scuola Normale Superiore, Firenze

Negli ultimi anni, la spesa militare mondiale ha registrato una crescita costante e significativa, raggiungendo nel 2024 il record storico di 2.718 miliardi di dollari secondo i dati del SIPRI. Questa tendenza riflette una corsa al riarmo globale, intensificata dal conflitto in Ucraina e dalle politiche promosse dalla Commissione Europea. L'Italia ha destinato 38 miliardi di dollari alla difesa nel 2024, seguendo l'obiettivo del 2% del PIL imposto dalla NATO. Tuttavia, l'aumento delle spese per la difesa ha gravi implicazioni economiche: sottrae risorse ai settori civili, aumenta il debito pubblico, riduce gli investimenti in welfare e genera effetti occupazionali inferiori rispetto ad altri ambiti della spesa pubblica. Uno studio comparativo su Germania, Italia e Spagna dimostra che la spesa militare ha un effetto moltiplicatore minore rispetto a quella per istruzione, sanità e ambiente, sia in termini di produzione che di occupazione. Nonostante la propaganda politica sulla creazione di nuovi posti di lavoro attraverso il riarmo e la riconversione industriale, l'impatto reale sull'occupazione risulta limitato. Inoltre, la gestione della spesa militare in Italia è afflitta da problemi strutturali: scarsa trasparenza, spese fuori bilancio, inefficienza dei programmi di armamento e intrecci opachi tra industria e politica. L'intervento dell'Unione Europea con fondi a favore dell'industria militare e con il piano ReArm Europe, rischia di aggravare squilibri sociali, ambientali e finanziari, privilegiando la logica della potenza militare a scapito dello sviluppo sostenibile. I dati evidenziano che investire nel settore militare non rappresenta una strategia economica efficace. Politiche orientate alla spesa civile garantirebbero un maggiore impatto sul benessere collettivo, sull'occupazione e sulla qualità dello sviluppo, confermando che l'attuale orientamento verso la militarizzazione è, in ultima analisi, un cattivo investimento per l'Europa.

Futura D'Aprile, giornalista freelance e ricercatrice, si occupa di Difesa. Autrice di «Crisi globali e affari di piombo» (ed. Seb27, 2022).

Mario Pianta è professore di politica economica alla Scuola Normale Superiore a Firenze ed è tra i fondatori della Campagna Sbilanciamoci!

Introduzione

Il diritto alla pace ha bisogno di concretizzarsi in strutture economiche e sociali coerenti con la prospettiva della pace. Esse devono radicarsi in un modello di sviluppo che non alimenta guerre e conflitti, e le priorità della spesa pubblica sono un indicatore essenziale di tale orientamento: il confronto tra la spesa militare e la spesa sociale è una questione rilevante per comprendere la coerenza tra economia e diritto alla pace.

Una seconda questione importante riguarda la definizione della sicurezza e il contributo che viene offerto alla sicurezza di un paese da una visione che vada al di là della sola difesa militare. Maggiori spese in difesa, infatti, non garantiscono automaticamente una maggiore sicurezza. Le politiche non militari - quali accordi politici e diplomatici, iniziative di prevenzione e risoluzione dei conflitti, controllo degli armamenti e costruzione di misure di fiducia reciproca tra le parti – hanno un ruolo essenziale nel costruire condizioni di sicurezza, specie in un contesto come quello europeo.

L'insufficienza della dimensione militare come strumento per ottenere maggiore sicurezza è stata sancita anche dalle Nazioni Unite. La risoluzione dell'Assemblea Generale 66/290 del 10 settembre 2012 ha portato all'adozione del concetto di «sicurezza umana», la quale prevede il rispetto dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali come prerogativa per creare e mantenere la pace. L'aumento delle spese militari, al contrario, riduce le risorse disponibili per tutelare le altre dimensioni della sicurezza e allontana dalla possibilità di creare delle strutture sociali ed economiche orientate alla pace.

Negli ultimi anni, la crescita della spesa militare è diventata un fenomeno di particolare rilievo in quasi tutto il mondo, delineando una corsa al riarmo che moltiplica i rischi di conflitti, i pericoli di escalation e di estensione delle guerre in corso. Ciò ha degli effetti importanti anche sulle economie dei

paesi coinvolti: la spesa pubblica aumenta mentre si sottraggono risorse al settore civile (dal welfare alle infrastrutture, all'ambiente); oppure si incrementa l'imposizione fiscale; oppure ancora gli Stati aumentano il loro debito pubblico per finanziare gli armamenti. Le conseguenze di questo processo di militarizzazione sono rilevanti anche per le strutture produttive: cresce l'industria militare, aumenta la ricerca in questo campo, si sviluppano nuove tecnologie legate alle armi. In questo contributo presentiamo alcuni dati essenziali sull'aumento della spesa militare e alcune analisi sugli effetti che esse hanno sull'economia e sull'allontanamento da un modello di sviluppo sociale ed economico pacifico.

Partiamo dai dati aggregati. Secondo i recenti dati SIPRI, nel 2024 la spesa militare mondiale è stata di 2.718 miliardi di dollari, più del PIL dell'Italia. In Europa (Russia inclusa) è aumentata del 17%, raggiungendo i 693 miliardi di dollari. Nel caso dell'Italia, è cresciuta dell'1,4%, raggiungendo i 38 miliardi di dollari, dimostrando la volontà del governo di arrivare al 2% come richiesto nel 2016 dalla NATO (SIPRI 2025).

Roma è al quattordicesimo posto nella classifica del SIPRI relativa all'aumento delle spese militari nel mondo. Al primo posto ci sono ancora una volta gli Stati Uniti, con 997 miliardi (+ 5,7% rispetto al 2023), pari al 37% della spesa globale e al 66% di quella dei paesi membri della NATO. La Cina ha investito 314 miliardi di dollari (+7%), mentre al terzo posto c'è la Russia con una spesa per il 2024 di 149 miliardi di dollari, con un aumento del 38% rispetto all'anno precedente e il doppio rispetto al 2015 e pari al 7,1% del PIL. Le spese militari di Mosca equivalgono al 19% dell'intera spesa pubblica. Guardando invece ai dati dell'Alleanza Atlantica, nel 2024 la spesa militare totale dei membri della NATO è stata di 1506 miliardi di dollari, pari al 55% della spesa globale. I membri europei della NATO hanno speso 454 miliardi di dollari in totale. Dei 32 membri della NATO, 18 hanno speso almeno il 2% del PIL per le loro forze armate nel 2024, rispetto agli 11 del 2023.

Maggiori risorse per il settore militare però vogliono dire meno fondi per altre voci della spesa pubblica. Tornando al caso italiano, nell'insieme del decennio 2013-2023, la spesa militare è cresciuta del 26% in termini reali, mentre il PIL cresceva del 9%, l'occupazione del 4%, la spesa pubblica totale del 13%, la spesa per la salute dell'11% e quella per l'istruzione di appena il 3%. L'aumento degli investimenti in difesa non è nemmeno coinciso con la risoluzione dei nodi principali legati alla spesa militare, quali la scarsa trasparenza, le spese fuori bilancio e l'inefficienza nella realizzazione dei programmi di acquisto di armamenti.

Tutto ciò avviene mentre l'Unione europea spinge per la corsa al riarmo. Dal 2017, quindi ben prima della guerra in Ucraina, la Commissione ha creato e gestito ben sei fondi che hanno favorito principalmente le grandi aziende nazionali a scapito di investimenti sociali e ambientali. Gli investimenti in difesa sono quindi aumentati esponenzialmente a partire dal 2021, registrando una crescita di circa il 350% e raggiungendo i 23,836 miliardi di euro (D'Aprile et al. 2025). Il piano di riarmo presentato nel 2025 e la possibilità di spostare i fondi di coesione e ricerca sul settore militare sono solo l'ultimo provvedimento in ordine di tempo emesso dall'UE in favore della difesa e a scapito del welfare.

Le spese militare in Europa e nel mondo

La guerra in Ucraina e la spinta arrivata dalla Commissione europea hanno incentivato i governi degli Stati membri a destinare maggiori risorse al settore militare, portando di fatto la spesa in difesa europea oltre i livelli registrati alla fine della Guerra Fredda. Nel 2024 la spesa militare complessiva in Europa è cresciuta del 17%, raggiungendo i 693 miliardi di dollari, con un incremento dell'83% rispetto al 2015 (SIPRI 2025). Sempre secondo i dati del SIPRI, la spesa militare nell'Europa centrale e occidentale è salita del 14%, raggiungendo i 472 miliardi di dollari nel 2024, con un aumento del 59% rispetto al decennio 2015-2024. Al primo posto troviamo Germania: nel 2024 ha raggiunto gli 88,5 miliardi di dollari di spesa, pari all'1,9% del PIL, con un incremento del 28% rispetto al 2023. La spesa militare della Francia ha invece raggiunto i 64,7 miliardi di dollari, pari al 2,1% del PIL, mentre in Italia il budget è cresciuto dell'1,4%, raggiungendo i 38 miliardi di dollari. Nel 2024, anno in cui la Svezia è formalmente entrata a far parte della NATO, la spesa militare del paese scandinavo è aumentata del 34%, raggiungendo i 12 miliardi di dollari e il 2% del PIL. La sua spesa militare è più che raddoppiata nel decennio 2015-2024 (+113%). Guardando invece all'est Europa, spiccano i dati della Polonia. La spesa militare polacca è aumentata del 31% nel 2024, raggiungendo i 38 miliardi di dollari, pari al 4,2% del PIL.

Il trend europeo è in linea con quello globale. Nel 2024 sono stati spesi 2.718 miliardi di dollari, il livello più alto mai registrato. È il decimo anno consecutivo di crescita e segna il più forte incremento annuale (+9,4%) dai tempi della Guerra Fredda. Stati Uniti, Cina, Russia, Germania e India insieme coprono il 60% degli investimenti globali in armamenti e i primi per

numero di capitali investiti sono gli USA, la cui spesa militare è aumentata del 5,7%, raggiungendo i 997 miliardi di dollari.

Comprendere le spese militari

La questione della spesa militare riveste un ruolo particolare nell'intreccio tra sistema militare, politica nazionale e problemi dell'economia. La spesa militare rappresenta l'ammontare di risorse economiche destinate dallo Stato, sulla base delle scelte politiche del governo, al sistema militare del paese: all'arruolamento e mantenimento delle forze armate, all'acquisto di armamenti, alla realizzazione di operazioni militari. È sottoposta a una varietà di spinte:

1. Il sistema militare definisce la spesa in base a priorità strategiche legate a minacce percepite e obiettivi di potenza, sia nazionali che internazionali; l'aumento della spesa può stimolare il riarmo di altri paesi e la logica burocratica può contribuire a una crescente domanda di risorse.
2. Nel sistema politico, l'esercito è uno strumento di politica estera e sicurezza, ma misure come cooperazione, diplomazia e disarmo possono ridurre i conflitti e limitare il ricorso alla forza militare.
3. Nel sistema economico, la spesa militare è parte della spesa pubblica per beni collettivi come la sicurezza, finanziata con tasse o debito, e compete con altri settori secondo priorità politiche, pressioni lobbistiche e contesto economico.
4. Le spese militari generano domanda per le industrie armate, pubbliche e private, che cercano di aumentare produzione e profitti, spesso elevati. Il «complesso industriale militare» di un paese – una definizione coniata dal generale Dwight Eisenhower nel suo discorso di addio al termine della sua presidenza americana – è un altro elemento da considerare quando si studia la dinamica di crescita delle spese militari.

Le conseguenze della dinamica della spesa militare possono essere sia di natura politico strategica che di natura economica e occupazionale. Nel secondo caso, il dibattito ha avuto una natura contraddittoria.

Da un lato, infatti, la spesa militare può fungere da stimolo per l'economia attraverso l'aumento della domanda pubblica, in stile keynesiano, che può compensare i problemi di sottoconsumo e stabilizzare i cicli economici. Nel caso degli Stati Uniti, a partire dalla seconda guerra mondiale, la spesa militare comprendeva ingenti risorse per la ricerca e gli investimenti in

nuove tecnologie che contribuivano all'espansione di nuove attività (Baran e Sweezy 1968; Dunne e Tian 2013).

D'altro canto, la spesa militare riduce le risorse disponibili per il consumo e gli investimenti produttivi e assorbe una parte significativa delle limitate capacità di un paese nella ricerca, nella tecnologia, nelle competenze umane, nell'accumulazione di capitale e nella finanza. In taluni casi ciò può portare a pratiche commerciali che gonfiano costi, prezzi e profitti e riducono l'efficienza (Melman 1988). Gli studi empirici sugli effetti economici della spesa militare non hanno portato ad una risposta univoca. In alcuni paesi e in determinati periodi storici, l'aumento della spesa militare è stato associato a una maggiore crescita economica; altri studi hanno invece documentato impatti negativi sulle performance economiche, nessun effetto sulla disoccupazione e una riduzione delle risorse necessarie in altri ambiti della spesa pubblica (Dunne e Smith 2020). Nel lungo termine, l'enfasi sull'aspetto militare riduce le possibilità di traiettorie di sviluppo alternative. Secondo alcuni autori, potrebbe anche avere effetti sulla natura delle istituzioni, delle culture politiche e della società di un paese, favorendo una degenerazione autoritaria con una possibile erosione della democrazia (Galtung 1985; Thorpe 2014).

La produzione e l'approvvigionamento di armi vedono una stretta collaborazione tra governi e industrie belliche, spesso concentrate in grandi gruppi con forte potere di mercato e soggette a inefficienze, profitti eccessivi e corruzione. Il fenomeno delle «porte girevoli» tra politica, forze armate e industria solleva conflitti di interesse e riduce la trasparenza. Gli Stati proteggono le imprese nazionali anche se inefficienti, per mantenere la capacità produttiva militare e le esportazioni e importazioni di armi rispondono a logiche sia economiche che strategico-politiche.

Nel contesto della corsa agli armamenti, l'enfasi su tecnologie avanzate ha spostato i rischi sugli Stati, rendendo le imprese meno competitive nei mercati civili. Dopo la Guerra Fredda, le industrie della difesa si impegnarono in processi di concentrazione su scala nazionale ed europea e di internazionalizzazione con fusioni, *joint venture* e programmi di collaborazione. Le aziende statali furono in gran parte privatizzate, quotate nei mercati azionari e operarono maggiormente in base a logiche finanziarie e di profitto, ma si mantenne una quota statale.

L'Unione europea ha tradizionalmente dedicato meno risorse economiche alle attività militari rispetto agli Stati Uniti, nel loro ruolo di superpotenza globale. Tuttavia è in corso una crescita significativa delle spese militari europee, che è stata avviata dal 2014 e ha subito un'accelerazione nel 2021 e in misura ancora maggiore nel 2022, ossia dall'inizio della guerra in Ucraina.

Il ruolo dell'Unione europea

Mentre l'Unione europea considera da tempo la spesa e la ricerca e sviluppo militare come aree di competenza della sovranità degli Stati membri, dal 2017 la ricerca e la produzione militare sono gradualmente diventate attività finanziate anche dal bilancio dell'UE.

I fondi destinati ai programmi militari - ricerca e sviluppo nel settore della difesa, produzione di armi, acquisti congiunti, mobilità militare e fornitura di armi letali a Paesi terzi - sono aumentati esponenzialmente dal 2021, ben prima dell'invasione russa dell'Ucraina, registrando una crescita di circa il 350% dal 2021 al 2024. Ruolo centrale è stato assunto dalla Commissione, che ha sfruttato l'articolo 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per entrata nel campo delle iniziative legate alla difesa. Attraverso i quadri finanziari pluriennali 2014-2020 e 2021-2027, la Commissione ha finanziato sei diversi programmi con un importo totale di 6,836 miliardi di euro dal 2017 al 2024. Tra questi programmi spicca per budget e importanza il Fondo europeo per la difesa (EDF), che finanzia la ricerca e la produzione di nuovi sistemi d'arma. Al di fuori del bilancio dell'UE, gli Stati membri hanno anche creato il Fondo europeo per la pace (*European Peace Facility*, o EPF) nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, con un budget di 12 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, finanziando operazioni militari e misure di assistenza nei paesi della periferia europea, Africa e Medio Oriente. Dall'inizio della guerra in Ucraina, il Fondo europeo per la pace è stato uno strumento importante per fornire aiuti militari e armi al governo ucraino. Se si considera anche l'EPF, l'importo totale dei fondi per la difesa gestiti dalla Commissione raggiunge 23,836 miliardi di euro. La maggior parte di tali fondi è destinata alle principali aziende militari europee sotto forma di finanziamento di progetti di ricerca e tecnologia, sviluppo di nuovi sistemi d'arma, approvvigionamento di armi e munizioni, acquisizione di materiali e infrastrutture militari. Ciò sottrae risorse finanziarie già limitate alla ricerca, all'innovazione in campo civile e alle esigenze industriali delle economie europee, favorendo attività che mirano alla potenza militare, rispetto allo sviluppo economico e sociale e alla sostenibilità ambientale. Dal lato ambientale, vale la pena ricordare che le spese militari aumentano le emissioni di gas serra, sottraggono risorse economiche dall'azione per il clima, riducono i finanziamenti per gli investimenti sostenibili e alimentano corse agli armamenti che aumentano a loro volta l'instabilità politica, sociale e ambientale. Il bilancio stesso dell'UE sta inoltre spostando risorse dalle spese sociali e

ambientali a quelle militari, con i governi legittimati a destinare i fondi di coesione per la corsa al riarmo (D'Aprile et al. 2025).

L'orientamento verso il riarmo è ancora più evidente dal 19 marzo 2025, quando la Commissione Europea e l'Alta Rappresentante per gli Affari Esteri hanno presentato il «*White Paper for European Defence – Readiness 2030*», e il piano operativo *ReArm Europe*. Quest'ultimo prevede risorse finanziarie pari a 800 miliardi di euro, di cui 650 derivanti dalla flessibilità fiscale concessa agli Stati membri rispetto al Patto di stabilità e altri 150 provenienti da prestiti agevolati. La deroga temporanea al Patto di stabilità consentirà agli Stati membri di mobilitare fino a 650 miliardi di euro aggiuntivi nei prossimi quattro anni, ma ciò pone dei problemi di sostenibilità finanziaria, soprattutto per Paesi caratterizzati da alti livelli di indebitamento pubblico, come l'Italia, il cui debito si attesta intorno al 140% del PIL. Allo stesso tempo, il progetto di riarmo prevede anche la riorganizzazione dei fondi esistenti, tra cui quelli di coesione e quelli dedicati alla ricerca, verso specifici progetti militari e industriali. Tale spostamento andrà a vantaggio dell'industria militare europea, ma sottrarrà risorse alla lotta al cambiamento climatico e alla ricerca in ambito civile.

Spese militari e performance economica

Che effetti ha avuto l'aumento della spesa militare sulle economie europee? Uno studio importante - «*The economic impact of arms spending in Germany, Italy, and Spain* pubblicato nel 2024 dal *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*» – esamina i casi di Germania, Italia e Spagna. L'analisi considera le spese militari tra il 2013 e il 2023 in relazione alla crescita economica e all'occupazione e mostra come in quei paesi – ma anche nell'intera area NATO della UE – le spese militari siano aumentate molto più rapidamente del PIL, dell'occupazione e degli investimenti produttivi.

Nello stesso arco di tempo, le spese militari sono cresciute del 46% nei Paesi UE della NATO, contro una crescita del PIL del 12% e degli investimenti del 21%. Le acquisizioni di armi sono aumentate del 168%, assorbendo una quota crescente delle risorse destinate allo sviluppo futuro (infrastrutture, tecnologie, sostenibilità). La Germania ha aumentato l'approvvigionamento di armi del 184%, l'Italia del 132%, la Spagna del 266%.

Parallelamente, la spesa pubblica per i settori sociali è cresciuta a ritmi molto più lenti: quello per istruzione del +12%, l'ambiente +10%, la sanità +34%. Le spese militari, invece, salgono due-tre volte più rapidamente. In Ita-

lia, ad esempio, la spesa per la difesa è cresciuta del doppio rispetto alla spesa pubblica totale, mentre istruzione e ambiente sono rimaste quasi ferme. Secondo lo studio, tale crescita delle spese militari non ha portato a migliori performance economiche né occupazionali. Al contrario, ha sottratto risorse a settori strategici per il benessere e lo sviluppo sostenibile, indicando che una strategia di militarizzazione rischia di rallentare la crescita e aggravare squilibri sociali e ambientali.

Lo studio analizza l'impatto economico delle spese militari rispetto ad altre forme di spesa pubblica (ambiente, istruzione e sanità) in Germania, Italia e Spagna, utilizzando il modello input-output. I risultati mostrano che una spesa militare di 1.000 milioni di euro genera una crescita della produzione nazionale pari a 1.230 milioni in Germania, 741 in Italia e 1.284 in Spagna, con un impatto occupazionale rispettivamente di circa 6.000, 3.000 e 6.500 nuovi posti di lavoro. Tuttavia, destinare la stessa cifra a settori civili produce effetti economici e occupazionali superiori: la produzione aumenta fino a 1.900 milioni di euro e i posti di lavoro possono triplicare, arrivando fino a 18.000 in alcuni casi. Il confronto evidenzia che la spesa militare ha un effetto moltiplicatore minore, comporta più importazioni (soprattutto dagli USA) e limita le risorse per priorità sociali e ambientali. Pertanto, privilegiare le spese civili favorisce uno sviluppo più sostenibile, equo e orientato al benessere.

Tale conclusione risulta ancora più interessante nel momento in cui tanto la politica italiana quanto quella europea puntano sulla conversione al militare dell'industria civile dell'auto, al momento in forte crisi. L'idea è di mantenere i livelli occupazionali attuali ed incrementarli nel prossimo futuro grazie all'aumento delle commesse derivanti tra gli altri dal piano di riarmo europeo. Tuttavia, anche nel caso in cui gli 800 miliardi previsti dal piano *ReArm Europe/Readiness 2030* venissero pienamente utilizzati, l'analisi empirica sui trend occupazionali verificati nell'industria americana e in quella europea della difesa nel primo quarto di questo secolo dimostra che difficilmente si otterrà un aumento dell'occupazione nel settore superiore al 25-30% (Alioti 2024). Anche allargando lo sguardo all'intera catena dei sub-fornitori (fino a quelli di terzo livello) stimata dall'Associazione europea delle industrie aerospaziali, di sicurezza e di difesa in circa 2 mila imprese, il valore assoluto dell'incremento sarebbe di circa 250-300 mila unità sull'intera Europa. Un numero irrilevante rispetto alla dimensione della crisi dell'automotive che coinvolge milioni di lavoratrici e lavoratori (Alioti 2025).

Scarsa trasparenza e inefficienza

La gestione delle spese militari in Italia rappresenta un problema anche per la democrazia a causa della scarsa trasparenza, dell'inefficienza e del carente controllo democratico (Nascia e Pianta 2018).

1. Scarsa trasparenza e sottostima delle previsioni: Il Ministero della Difesa registra sistematicamente spese superiori alle previsioni iniziali, con scostamenti tra il 5% e il 15% nel cinquantennio 2008-2018. Questa sottostima indebolisce la programmazione economica e il controllo parlamentare, come segnalato ripetutamente dalla Corte dei Conti, dato che la programmazione della spesa è un elemento essenziale di una gestione efficiente, e l'esame principale del Parlamento riguarda l'approvazione delle previsioni di spesa.
2. Elevato livello di residui di spesa: Le spese impegnate ma non effettuate generano residui che spesso superano il 35-45% del totale, segnalando una gestione inefficiente e una programmazione debole, soprattutto nei programmi di armamento e infrastrutture.
3. Inefficienze nei programmi di armamento: Le grandi commesse militari italiane sono afflitte da ritardi, aumento dei costi e scarsa cooperazione tra le forze armate. Il predominio di pochi grandi gruppi industriali (es. Finmeccanica/Leonardo) e l'uso frequente di trattative private alimentano opacità e rischi di collusione. I programmi degli anni '70 mostrano aumenti dei costi fino a 10 volte le stime iniziali.
4. Spese fuori bilancio e missioni all'estero: Una parte crescente delle spese militari è coperta da fondi straordinari, in particolare per missioni militari all'estero. Ciò riduce la trasparenza e il controllo parlamentare, mentre la trasformazione delle forze armate italiane verso una funzione offensiva e proiettata all'estero solleva interrogativi sulla coerenza con i principi costituzionali.

In sintesi, la spesa militare è affetta da problemi strutturali che ne compromettono efficienza, trasparenza e controllo democratico, e riflette un intreccio complesso di interessi politico-industriali difficile da riformare.

Conclusioni

Negli ultimi dieci anni, l'Europa ha aumentato le spese militari e accelerato il processo di militarizzazione con lo scoppio a febbraio 2022 della

guerra in Ucraina. La guerra tra Russia e Ucraina, giunta al suo terzo anno nel 2024, ha continuato a far salire la spesa militare, spingendola oltre i livelli registrati alla fine della Guerra Fredda. Tali spese potrebbero continuare a salire nel prossimo futuro dietro la spinta del programma di riarmo europeo, che prevede un investimento complessivo di 800 miliardi di euro, di cui 650 derivanti dalla flessibilità fiscale concessa agli Stati membri rispetto al Patto di stabilità. Tale deroga pone dei problemi di sostenibilità finanziaria, soprattutto per Paesi caratterizzati da alti livelli di indebitamento pubblico, come l'Italia. Il progetto di riarmo prevede anche la riorganizzazione dei fondi esistenti, verso specifici progetti militari e industriali, sottraendo di fatto risorse necessarie per la lotta al cambiamento climatico e la ricerca in ambito civile.

Maggiori investimenti nel settore militare sono descritti da politici nazionali ed europei come forieri di nuovi posti di lavoro e di prosperità economica, ma i dati presentati in questo articolo smentiscono tale narrazione. Gli aumenti della spesa pubblica derivante dalla corsa al riarmo possono comportare un taglio delle risorse alle spese civili – dal welfare alle infrastrutture, all'ambiente, una maggiore imposizione fiscale, oppure un incremento del debito pubblico.

I casi presentati in questo lavoro di Germania, Italia e Spagna dimostrano come le spese militari siano aumentate molto più rapidamente del PIL, dell'occupazione e degli investimenti produttivi, dimostrando che quello in difesa è un «cattivo investimento». Al contrario, maggiori spese per l'ambiente, l'istruzione e la sanità avrebbero effetti economici più positivi sulla produzione e sull'occupazione, oltre ad apportare benefici alla qualità della vita e all'ambiente. Inoltre la corsa al riarmo e alla militarizzazione non solo garantisce maggiore sicurezza, ma sottrae anche risorse necessarie per tutelare le altre dimensioni della sicurezza di stampo civile.

Bibliografia

Alioti G., (2024) L'industria militare in Italia, in *Economia a mano armata 2024*, Sbilanciamoci!, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2024/05/23b76034-ebook_2024_def_web.pdf>.

Alioti G., (2025) L'abbaglio del riarmo per l'occupazione, <https://sbilanciamoci.info/labbaglio-del-riarmo-per-loccupazione/>.

D'Aprile F., Koehler M., P. Maranzano, Pianta M., Strazzari F. (2025) 'I programmi di riarmo dell'Europa e le alternative' in *Europea a mano armata*, Sbilanciamoci!.

Baran, P. & Sweezy, P. (1968) *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, Harmondsworth: Penguin.

Dunne, J. P. & R.P. Smith, (2020) 'Military Expenditure, Investment and Growth', *Defence and Peace Economics*, 31(6): 601-614. <hpps://DOI: 10.1080/10242694.2019.1636182>.

Dunne, J. P. & Tian, N. (2013) 'Military Expenditure and Economic Growth: A Survey', *Economics of Peace and Security Journa*l, 8 (1): 5–11. <https://doi.org/10.15355/epsj.8.1.5>.

Galtung, J. (1985) *There Are Alternatives!*, Nottingham: Spokesman.

Melman, S. (1988) *The Demilitarized Society: Disarmament and Conversion*. Montreal: Harvest House.

Nazioni Unite (2012) Risoluzione n. 66/290 del 10 settembre 2012

SIRPI (Stockholm International Peace Research Institute) (2025) 'Trends In World Military Expenditure in 2024' <https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf>

Thorpe, R.U. (2014) *The American Warfare State: The Domestic Politics of Military Spending*, Chicago: The University of Chicago Press.

Stamegna, M., Bonaiuti C., Maranzano P., Pianta M., (2024) 'The economic impact of arms spending in Germany, Italy, and Spain', *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*.

Nascia L. & Pianta, M. (2009) 'La spesa militare in Italia, 1948-2008', in N. Labanca (ed.) *Le armi della Repubblica: dalla Liberazione a oggi*, Torino: Utet:177-208.

Il Trattato di proibizione delle armi nucleari: un passo verso il diritto alla pace

Francesco Vignarca
Rete italiana pace e disarmo

Le minacce di utilizzo di armi nucleari espresse dai vertici di Russia e Israele negli ultimi anni hanno dimostrato tutta la pericolosità della permanenza nel mondo degli arsenali di queste armi di distruzione di massa. A seguito inoltre delle recenti politiche più espressamente di riarmo, anche leader europei hanno ipotizzato la dissoluzione di tutti i regimi di non proliferazione definiti negli ultimi decenni. Una situazione che segue anche lo sgretolamento dei regimi di controllo e disarmo bilanciato. La prospettiva odierna è dunque quella di un allargamento significativo del numero di Stati intenzionati a riprendere un proprio programma nucleare.

L'opzione nucleare è di nuovo al centro dello scacchiere internazionale e questa realtà si scontra con le continue rassicurazioni dei Paesi formalmente nucleari (e delle loro alleanze), che ha raggiunto il proprio culmine nella Dichiarazione congiunta di inizio gennaio 2022 in cui si sosteneva che una guerra nucleare non sarebbe mai stata combattuta, perché nessuno avrebbe mai potuto vincerla. Al contrario le continue tensioni, minacce e addirittura la possibile uscita della Bielorussia dal TNP con conseguente spostamento di testate russe dimostrano come ciò fosse solo una posizione di facciata utilizzata per mantenere il privilegio del possesso di ordigni nucleari.

Chi aveva già compreso la pericolosità di questi sviluppi è stata la società civile internazionale che, insieme a Paesi per troppo tempo tenuti fuori dal dibattito sul tema, è riuscita a ottenere nel 2017 (dopo alcuni anni di campagna per una "Iniziativa umanitaria") il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW). Una norma internazionale innovativa non solo perché, per la prima volta nella storia, mette esplicitamente fuori legge le armi nucleari puntando non a un contenimento ma a una loro eliminazione, ma anche per l'innovativa forma di questo accordo internazionale. Che non prevede solo una compartecipazione degli Stati che lo firmano e ratificano,

ma lascia spazio nelle azioni e progettualità concrete verso l'eliminazione delle armi nucleari anche alla società civile, alle comunità e territori colpiti, al contributo della Scienza.
Presentare i meccanismi e i risultati ottenuti dal TPNW, così come ragionare a riguardo dell'importanza di questo nuovo strumento e delle sue modalità innovative, è fondamentale per rendere evidente come, nonostante il deterioramento della situazione internazionale legata alla presenza di arsenali nucleari, esista un'alternativa possibile di disarmo (completo e globale) incardinata nel diritto internazionale e nel quadro di norme discendenti da un'idea di Organizzazione delle Nazioni Unite capace di regolare le controversie internazionali.

Francesco Vignarca è coordinatore campagne della Rete italiana pace e disarmo partner della Campagna ICAN contro le armi nucleari, Premio Nobel per la Pace 2017, e si occupa da oltre vent'anni di spese militari, società militari private, procurement militare, controllo del commercio delle armi, riconversione industriale, corsa agli armamenti e proliferazione. Il tutto in prospettiva di percorsi verso il disarmo e la nonviolenza, svolgendo sia compiti di ricerca sia di coordinamento in molte campagne promosse dal movimento pacifista italiano.

Introduzione

Le armi nucleari rappresentano una minaccia esistenziale per l'umanità tanto quanto i cambiamenti climatici. E mentre potrebbero passare decenni prima che gli effetti del cambiamento climatico rendano la vita impossibile a milioni o addirittura miliardi di persone, un conflitto armato che prevedesse l'utilizzo di testate nucleari potrebbe avvenire in qualsiasi momento avendo come conseguenza la cancellazione in pochi minuti della civiltà umana per come la conosciamo oggi.

Fin dagli albori dell'era nucleare, si è cercato di trovare il modo di quantomeno ridurre la minaccia rappresentata dalle armi nucleari, senza però pensare di eliminarle totalmente. Alcuni di questi processi di disarmo parziale o di non proliferazione hanno avuto più successo di altri, e hanno sicuramente concretizzato degli importanti passi di attenuazione del pericolo nucleare. Sicuramente è incoraggiante, ad esempio, sapere che il numero totale delle testate nucleari presenti nel mondo è diminuito in modo signifi-

cativo negli ultimi decenni, passando da un picco di oltre 70.000 (metà anni '80) alle circa 12.500 di oggi. Ma, come per alcuni dei passi politici compiuti per ridurre il pericolo nucleare, anche questi numeri comunque positivi possono portare a una idea complessiva fuorviante: ritenere che il problema delle armi nucleari sia stato risolto quasi 40 anni fa, quando il numero delle testate ha iniziato una fase di discesa. Secondo questa idea, non a caso molto diffusa da media e analisti allineati con interessi e politiche degli Stati nucleari, si potrebbe ritenere che abbiamo solo bisogno di un po' più di pazienza per vedere questi numeri continuare a diminuire fino a raggiungere lo zero assoluto. La realtà è ben diversa: il disarmo nucleare degli ultimi decenni è stato accuratamente costruito per portare il livello degli arsenali nucleari a un punto in cui i Paesi dotati di armi nucleari si sentono a proprio agio (politicamente, militarmente, come elemento di potenza) e senza troppe pressioni per un'abolizione totale. Una situazione che vogliono mantenere più o meno a tempo indeterminato.

Il mantenimento del privilegio nucleare

Non a caso nel gennaio 2022 le cinque potenze "formalmente" riconosciute come nucleari secondo i dettami del Trattato di Non Proliferazione (Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti) hanno affermato in una storica dichiarazione congiunta che «una guerra nucleare non può essere vinta e non deve mai essere combattuta». Non hanno però tratto da questo concetto forte, che si allinea al pensiero decennale di tutti i movimenti per il disarmo nucleare che hanno da sempre sottolineato la problematica anche in termini di sicurezza delle armi nucleari, una conseguente necessità di totale eliminazione degli arsenali nucleari. Con quella Dichiarazione hanno al contrario sottolineato come le armi nucleari, pur continuando ad esistere, dovrebbero servire esclusivamente a scopi difensivi, come deterrenti contro l'aggressione e la guerra. I P5 hanno ribadito il loro impegno nei confronti del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), compreso l'obbligo di cui all'articolo VI di perseguire il controllo degli armamenti e il disarmo. Senza però decidere passi concreti in tale direzione ma solo ribadendo di voler mantenere e rafforzare le salvaguardie nazionali contro l'uso non autorizzato o accidentale. In quel contesto viene poi riaffermato il de-targeting: dichiarando cioè come nessuna arma debba essere reciprocamente diretta verso Stati nucleari o verso qualsiasi altro Stato. Infine i cinque Paesi formalmente nucleari hanno affermato il desiderio di promuovere un ambiente

di sicurezza favorevole al disarmo, alla stabilità e al dialogo verso un mondo senza armi nucleari. Ma, nella sostanza e nella pratica, facendo esattamente il contrario.

La "terza era nucleare"

Dal 2022 in poi siamo entrati in un certo senso all'interno di una pericolosa "terza era nucleare", caratterizzata da tensioni tra grandi potenze, Trattati e regimi di controllo degli armamenti in declino e tecnologie emergenti che si connettono all'esistenza di arsenali nucleari (come l'intelligenza artificiale e gli attacchi informatici). La possibilità di un uso effettivo di armi nucleari rimane tutto sommato bassa, ma la crescente plausibilità di errori di calcolo, lanci accidentali ed escalation sotto pressione (politica o militare) aumentano l'erosione di una stabilità strategica.

I leader russi hanno (in particolare Putin e Medvedev) hanno ripetutamente preso posizione per ampliare la propria dottrina nucleare e minacciato esplicitamente di usare le armi nucleari in risposta a minacce esistenziali percepite, dal sostegno all'Ucraina agli attacchi convenzionali. Queste dichiarazioni hanno normalizzato il concetto di escalation nucleare come strumento di coercizione. In altro contesto Amihai Eliyahu, Ministro del Patrimonio Ebraico e membro di un partito di estrema destra, con una dichiarazione radiofonica di fine 2023 è stato il primo funzionario governativo israeliano a suggerire pubblicamente l'opzione nucleare contro Gaza, provocando condanne globali e venendo addirittura temporaneamente escluso dai processi decisionali ufficiali.

In Asia meridionale, la crisi India-Pakistan del maggio 2025 ha segnato una delle più gravi escalation militari tra Stati confinanti dotati di armi nucleari degli ultimi decenni. Gli attacchi missilistici dell'India nell'ambito di operazioni militari condotte nella regione contesa del Kashmir e le risposte convenzionali del Pakistan hanno intensificato il rischio di un conflitto, che si svolgerebbe nel caso in una situazione di forte asimmetria. L'India mantiene infatti la dottrina del "No First Use", mentre il Pakistan si riserva l'opzione del "first use" nucleare. Diversi analisti ed esperti hanno sottolineato come la postura nucleare tattica del Pakistan, i missili a minore raggio e le soglie decisionali ambigue potrebbero rendere una eventuale escalation pericolosamente rapida. Inoltre un lancio missilistico accidentale avvenuto nel 2022 ha messo in luce la fragilità delle comunicazioni di segnalazione e di crisi nella regione.

Parallelamente, la posizione di condivisione nucleare (il programma di "nucleare sharing") della NATO si è riattivata di recente: gli Stati Uniti hanno dispiegato nuove versioni delle bombe nucleari tattiche B61 nei Paesi già coinvolti (Italia, Germania, Belgio, Paesi Bassi) oltre che alla Base RAF di Lakenheath nel Regno Unito per la prima volta dal 2008. Nel frattempo, la Russia ha a sua volta esteso i propri accordi di condivisione nucleare stazionando armi nucleari tattiche in Bielorussia (che ha tolto dalla Costituzione la rinuncia alle armi nucleari) rispecchiando il modello della NATO e peggiorando significativamente l'insicurezza nucleare europea. Con riverberi gravi e preoccupanti (perché considerati per decenni come impronunciabili) che hanno portato addirittura leader europei - in primis il presidente francese Macron e il cancelliere tedesco Friedrich Merz - addirittura a proporre di estendere la deterrenza nucleare della Francia o di espandere la cooperazione nucleare franco-britannica, promuovendo una pericolosa ripresa della proliferazione nucleare in Europa. Anche il Belgio, la Polonia e la Finlandia si sono pubblicamente espressi a favore dell'ospitalità o del dispiegamento di capacità nucleari, mentre la Lituania sta addirittura valutando emendamenti costituzionali per consentire tali dispiegamenti, nonostante il suo attuale divieto legale sulle armi di distruzione di massa. Si tratta di sviluppi in piena e diretta contraddizione con il TNP e il TPNW, poiché qualsiasi Stato che accetti o faciliti l'uso di armi nucleari viola gli obblighi internazionali di non proliferazione. La presenza di armi nucleari sul suolo europeo aumenta la probabilità di un loro uso - accidentale o deliberato - con conseguenze umanitarie potenzialmente catastrofiche.

In generale, gli arsenali nucleari di tutto il mondo stanno subendo una rapida modernizzazione, ponendo fine all'era di riduzione che era iniziata con la fine della Guerra Fredda. La stima più accreditata, ad inizio 2025, ci pone ad un livello globale di 12.241 testate, con oltre 9.600 ordigni militarmente attivi, di cui circa 2.100 in stato di massima allerta (soprattutto in Russia e negli Stati Uniti). Tutti gli Stati nucleari stanno investendo massicciamente in nuovi sistemi di lancio - missili ipersonici, armi a doppia capacità, missili da crociera a propulsione nucleare, piattaforme orbitali - e nella ricostruzione delle infrastrutture di mantenimento e dispiegamento degli arsenali come nell'epoca della Guerra Fredda. Una dinamica evidenziata anche dagli aspetti finanziari. Nel 2024, i nove Stati dotati di armi nucleari hanno speso più di 100 miliardi di dollari per i loro arsenali nucleari, con un aumento di circa l'11% rispetto all'anno precedente. Un recente Rapporto pubblicato dalla International Campaign to Abolish Nuclear Weapons mostra come la spesa combinata degli Stati dotati di armi nucleari – Cina, Francia, India, Israele,

Corea del Nord, Pakistan, Russia, Regno Unito e Stati Uniti – sia aumentata di quasi 10 miliardi di dollari rispetto alla spesa del 2023. Il settore industriale privato ha guadagnato almeno 42,5 miliardi di dollari dai contratti per gli arsenali nucleari, nel solo 2024.

Complessivamente questi sviluppi degli anni recenti segnalano un aumento dei rischi nucleari, esponendo la vulnerabilità delle strutture di deterrenza, aumentando la vulnerabilità dal confronto convenzionale a quello nucleare e amplificando la minaccia alla pace regionale e globale.

Una strada realistica per un disarmo nucleare globale: il trattato TPNW

Siamo quindi arrivati ad un punto in cui l'unica strada realistica per contrastare la minaccia esistenziale che le armi nucleari pongono per l'Umanità (minando quindi alla base quel diritto all'esistenza che è prerequisito fondamentale di ogni possibile declinazione di "diritto alla Pace") è quella di una totale eliminazione degli arsenali. Risultato ottenibile solo con un disarmo condiviso, bilanciato, temporalmente determinato e reciprocamente controllato. Cosa che può essere garantita solo da una norma internazionale universalmente sottoscritta e gestita e che, per fortuna, già esiste grazie alla lungimiranza di alcuni Stati ed organizzazioni internazionali. Il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) è stato negoziato alle Nazioni Unite a New York nei mesi di marzo, giugno e luglio 2017, con la partecipazione di oltre 135 Paesi, del Comitato internazionale della Croce Rossa e di membri della società civile. Il 7 luglio 2017, 122 Stati hanno votato a favore dell'adozione del Trattato. Aperto alla firma il 20 settembre 2017 e dopo aver ricevuto 50 ratifiche, il TPNW è entrato in vigore il 22 gennaio 2021. Il TPNW mette al bando lo sviluppo, la sperimentazione, la produzione, la fabbricazione, l'acquisizione, il possesso, lo stoccaggio, lo stazionamento, il dispiegamento, l'uso, la minaccia d'uso, il trasferimento o la ricezione di armi nucleari e vieta l'assistenza, l'incoraggiamento o l'incitamento di qualsiasi attività fuorilegge. Il Trattato prevede anche disposizioni per l'assistenza alle vittime e la bonifica ambientale. È il primo Trattato a riconoscere l'impatto sproporzionato delle armi nucleari sulle popolazioni indigene e sulle donne. Prima dell'adozione del TPNW le armi nucleari erano le uniche armi di distruzione di massa non soggette a un divieto globale, nonostante le loro catastrofiche, diffuse e persistenti conseguenze umanitarie e ambientali. Il nuovo accordo colma una lacuna significativa nel diritto internazionale.

La rilevanza di questa norma internazionale non risiede solamente nei contenuti specifici dei suoi Articoli e del processo di approfondimento, interscambio, definizione di protocolli tecnici, traiettorie politiche (in particolare il Piano di Azione di Vienna definito nella Prima Conferenza degli Stati Parti) che ne è scaturito. La sua importanza deriva anche dalla modalità con cui è stato ottenuto e dal concorso di contributi che lo hanno plasmato, provenienti non solo dagli usuali ambienti diplomatici e delle strutture Statuali, ma anche e soprattutto dalla società civile e dalle comunità colpite dalle armi nucleari (per il loro uso in guerra o per i test).

Alla base dei concetti e delle visioni che hanno fatto partire il processo (culminato con l'adozione del luglio 2017 ma che continua ancora oggi nella fase di universalizzazione) verso il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari c'è sicuramente la cosiddetta "Iniziativa umanitaria". Una campagna (o meglio, un'insieme di azioni e mobilitazioni) che è stata guidata dalla società civile globale e da una coalizione di Stati non dotati di armi nucleari, capace di ridisegnare radicalmente il dibattito sul disarmo nucleare. Ciò è avvenuto in particolare a partire dal 2011 con tutta una serie di dichiarazioni (da ricordare sicuramente la Risoluzione del Comitato Internazionale della Croce Rossa) che hanno messo al centro di ogni sforzo per la riduzione e poi eliminazione degli arsenali le catastrofiche conseguenze umanitarie delle armi nucleari su popolazioni, comunità e ambiente. Nata anche a causa dall'insoddisfazione per i lenti progressi nell'ambito del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP, che prevederebbe nel suo Articolo VI negoziati "in buona fede" per il disarmo nucleare), la cosiddetta "Iniziativa umanitaria" ha acquisito particolare slancio a seguito della Conferenza di revisione del TNP del 2010, in cui gli Stati hanno formalmente riconosciuto il devastante impatto umanitario delle armi nucleari. Le organizzazioni della società civile, in particolare la Campagna internazionale per l'abolizione delle armi nucleari (ICAN, fondata nel 2006 ma che ha acquisito vera dimensione globale in quel momento), hanno saputo mobilitare energie e competenze per un cambiamento di paradigma capace di costruire una nova prospettiva normativo, sottolineando l'illegalità e l'inaccettabilità morale delle armi nucleari. Tra il 2013 e il 2014, una serie di conferenze internazionali di alto profilo a Oslo, Nayarit e Vienna ha consolidato il discorso umanitario, generando un sostegno politico senza precedenti tra gli Stati non nucleari. Poiché gli Stati dotati di armi nucleari hanno opposto resistenza alle misure di disarmo nell'ambito del TNP, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha adottato un'importante risoluzione del 2016 che prevedeva l'avvio di negoziati per una norma di divieto giuridicamente vincolante.

La prospettiva umanitaria non è stata solo un elemento cruciale per poter arrivare al risultato dell'adozione del Trattato (avvenuta poi nel 2017, come già prima descritto e ricordato). Ma è stata fondamentale anche per determinarne i contenuti. Come primo strumento globale che mette categoricamente al bando le armi nucleari (tutti i Trattati precedenti pur riducendole o limitandole comunque le "accettavano") il TPNW proibisce inoltre agli Stati di permettere la presenza di armi nucleari sul loro territorio e di assistere o incoraggiare tali attività. L'importanza più ampia del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari risiede inoltre nel suo impatto normativo e politico di fondo che sfida direttamente la legittimità delle dottrine di deterrenza nucleare, integra il Trattato di non proliferazione (TNP) e rafforza il diritto umanitario internazionale esistente riconoscendo le catastrofiche conseguenze umanitarie delle armi nucleari. Possiamo infatti dire che questa norma, entrata in vigore nel 2021, rappresenti un progresso significativo nell'evoluzione del diritto internazionale e del quadro normativo alla base del "Diritto alla pace". In prima istanza perché rafforza i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario (DIU), in particolare le norme che vietano gli attacchi indiscriminati e sproporzionati e l'obbligo di proteggere i civili durante i conflitti armati. Ponendo una importante ed inedita attenzione sulla minaccia di uso e il possesso di armi nucleari, il Trattato delegittima come già accennato le dottrine di deterrenza che si basano intrinsecamente sulla possibilità di utilizzo di armi di distruzione di massa, allineandosi all'impegno della Carta delle Nazioni Unite di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le potenze nucleari hanno cercando di sminuire la portata di questo passo epocale (e del sostegno che ha ricevuto) descrivendolo come un tentativo velleitario e impossibile da realizzare che aveva come conseguenza un indebolimento dei percorsi "seri e realistici" verso il disarmo nucleare. Al contrario il TPNW integra e rafforza i regimi giuridici ad esso preesistenti (come ad esempio il Trattato di non proliferazione e il Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari CTBT) colmando al contempo una lacuna giuridica critica perché ha stabilito un divieto globale assoluto paragonabile a quelli sulle armi chimiche e biologiche. Le sue disposizioni sull'assistenza alle vittime, la bonifica ambientale e la cooperazione internazionale riflettono un'interpretazione ampliata degli obblighi degli Stati nei confronti dell'umanità e delle generazioni future.

Il Trattato TPNW come pilastro del disarmo nucleare che favorisce il diritto alla pace

Si può dire dunque che promuovendo il disarmo (in particolare nucleare) come prerequisito per una pace sostenibile e positiva, il TPNW sostiene direttamente il "diritto alla pace" come riconosciuto nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ragionato nel dibattito più allargato sui diritti umani. Spostando l'attenzione dalla sicurezza centrata sullo Stato ai diritti collettivi delle persone a vivere libere dalla minaccia esistenziale della guerra nucleare, il Trattato TPNW segna un cambiamento di paradigma normativo nel diritto internazionale della pace. Concretizzando per la prima volta in una legge internazionale un pensiero innovativo già promosso da tempo da accademici, diplomatici, attivisti, leader politici e religiosi nei confronti del concetto della "Pace positiva".

Un collegamento e una concretizzazione che non sono rimasti ad un livello retorico e di meri principi, rischio possibile se ci si fosse fermati al momento dell'adozione del testo di Trattato, ma che si è evoluto nelle successive fasi di Universalizzazione. Che da un lato ovviamente riguarda l'allargamento della lista di Stati firmatari e poi aderenti (al momento le firme sono 94 e i Paesi ad aver ratificato 73) ma dall'altro riguarda, ancora più significativamente, le decisioni prese riguardo all'implementazione dei principi e delle prospettive tratteggiate nel TPNW. Come accaduto durante la Prima Riunione degli Stati Parte (1MSP) del Trattato che si è tenuta a Vienna dal 21 al 23 giugno 2022 ed è culminata con l'adozione di due documenti fondamentali: la Dichiarazione di Vienna e il Piano d'Azione di Vienna, che insieme offrono una tabella di marcia strutturata e attuabile per l'attuazione del Trattato stesso. Il Piano d'azione di Vienna comprende 50 misure concrete volte a promuovere l'universalizzazione del TPNW, la verifica dei processi di disarmo, l'assistenza alle vittime e la bonifica ambientale, la cooperazione internazionale, il supporto tecnico-scientifico, l'integrazione di genere e la complementarità con il più ampio regime normativo internazionale per il disarmo nucleare. L'elemento centrale del Piano d'azione è l'istituzione di una struttura di lavoro intersessionale (cioè capace di lavorare tra una MSP e l'altra): un Comitato di coordinamento e Gruppi di lavoro informali incentrati su temi chiave quali la verifica dello smantellamento nucleare (articolo 4), l'assistenza alle vittime e la bonifica degli ambienti contaminati (articoli 6 e 7) e l'universalizzazione (articolo 12), con facilitatori tematici che si occupano di genere e complementarità. È stato inoltre istituito un Gruppo consultivo scientifico per fornire una guida competente e basata sull'esperienza

sui rischi, le conseguenze umanitarie e gli aspetti tecnici dell'attuazione del Trattato.

La Prima Conferenza degli Stati Parti TPNW del 2022 ha anche fissato scadenze concrete: gli Stati dotati di armi nucleari che aderiranno al Trattato dovranno eliminare i propri arsenali entro 10 anni (con una possibile estensione di cinque anni), mentre gli Stati ospitanti dovranno rimuovere le armi nucleari di proprietà straniera entro 90 giorni dall'adesione. Il Piano enfatizza la centralità del processo di universalizzazione impegnando gli Stati già membri a svolgere attività diplomatiche, di sensibilizzazione e di advocacy nei confronti dei Paesi non aderenti, compresi gli Stati dotati di armi nucleari e quelli che si pongono in sistemi difensivi garantiti da un "ombrello nucleare". Gli articoli 6 e 7 sono resi operativi attraverso azioni che richiedono quadri nazionali e punti di contatto designati per l'assistenza alle vittime e la bonifica ambientale, nonché misure per istituire un fondo fiduciario internazionale a sostegno delle comunità colpite. L'inclusività è messa in primo piano: il Piano d'azione prevede l'impegno con i sopravvissuti, le popolazioni indigene, le organizzazioni della società civile e i giovani, nonché la creazione di un punto focale di genere e di linee guida sensibili alle questioni di genere per garantire una partecipazione equa e un'attuazione rispondente.

È significativo che il Piano d'azione di Vienna fondi le basi morali, etiche, normative del Trattato TPNW in impegni operativi, rafforzandone l'impulso umanitario e fornendo al contempo infrastrutture pratiche per la sua realizzazione. Sia il Piano che la Dichiarazione di Vienna sottolineano una volta di tutte la complementarietà del Trattato con strumenti normativi globali come i già citati Trattato di Non Proliferazione e Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari, affermando che l'attuazione del TPNW sostiene obiettivi di disarmo più ampi nell'ambito dei regimi giuridici esistenti.

In sintesi le decisioni prese a Vienna dagli Stati Parti hanno trasformato il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari da aspirazione normativa ad azione concreta. Istituzionalizzando i processi partecipativi, le consulenze scientifiche, gli obblighi a favore delle vittime e dell'ambiente e le strategie di universalizzazione traccia un percorso credibile per procedere verso l'eliminazione delle armi nucleari, espandere l'adesione ai Trattati e inserire le norme umanitarie al centro dell'architettura internazionale di pace e sicurezza.

Successivamente, la Seconda Riunione degli Stati Parti (2MSP) del Trattato si è svolta presso la sede delle Nazioni Unite a New York a fine 2023, adottando una dichiarazione politica che riafferma l'impegno a sostenere la proibizione delle armi nucleari e a scongiurare conseguenze catastrofiche. Gli Stati aderenti hanno concordato di avviare un processo consultivo sulle

legittime preoccupazioni per la sicurezza derivanti dalle dottrine di deterrenza nucleare, coordinato dall'Austria, per mettere in discussione la logica della deterrenza nucleare e proporre quadri di sicurezza alternativi. Hanno poi esteso la struttura di lavoro intersessionale, rafforzando i gruppi di lavoro tematici incentrati sull'universalizzazione, l'assistenza alle vittime, il risanamento ambientale, l'integrazione di genere e l'eliminazione delle armi nucleari, con la guida del punto focale di genere e di facilitatori informali. Sono state poi adottate linee guida per la stesura dei rapporti e modelli volontari in vista dell'attuazione degli articoli 6 e 7 del TPNW, oltre a piani per provare ad implementare un fondo fiduciario internazionale per l'assistenza alle vittime e la bonifica dell'ambiente contaminato. In precedenza, all'inizio del 2023, è stato formalmente nominato un Gruppo Consultivo Scientifico, composto da un massimo di 15 esperti, che ha tenuto la sua riunione costitutiva il 1° marzo; il suo mandato prevede di informare gli Stati Parti su questioni tecniche, di verifica e umanitarie nell'ambito dell'articolo 4 e di contesti di disarmo nucleari più ampi.

Conclusioni: la strada per il disarmo nucleare è tracciata

Successivamente, per tutto il 2024, varie iniziative di confronto hanno facilitato il dialogo sulla complementarità del TPNW con il TNP, il CTBT e le zone libere da armi nucleari, organizzate da Stati "facilitatori" e incentrate sul diritto umanitario, i diritti umani e la protezione ambientale. Dal 3 al 7 marzo 2025 si è invece svolta a New York la Terza Riunione degli Stati Parti (3MSP), con 86 Paesi partecipanti, che ha adottato una dichiarazione politica che respinge all'unanimità la dottrina della deterrenza nucleare e afferma che le armi nucleari minacciano la sopravvivenza di tutti gli Stati. Sono state prese decisioni chiave per far avanzare il Piano d'azione di Vienna, rafforzare le strutture intersessionali e istituire un fondo fiduciario internazionale per l'assistenza alle vittime e la bonifica ambientale. L'incontro ha inoltre aperto la strada alla prima Conferenza di revisione del Trattato TPNW che si terrà nel novembre-dicembre 2026 e sarà presieduta dal Sudafrica.

Bibliografia

Acheson, R. (2021) *Banning the Bomb, Smashing the Patriarchy*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Acheson, R. (2022) *Abolishing State Violence. A World Beyond Bombs, Borders, and Cages*, Haymarket Books.

Campagna "Italia, ripensaci" per il disarmo nucleare <www.retepacedisarmo.org/disarmo-nucleare/> (consultato il 21/07/2025).

Gillis, M. (2017) *Disarmament: A Basic Guide*, New York: United Nations Office for Disarmament Affairs (Quarta edizione).

Guterres, A. (2018) *Securing our common future. An Agenda for Disarmament*, New York: United Nations Office for Disarmament Affairs.

International Campaign to Abolish Nuclear Weapons <www.icanw.org> (consultato il 22/07/2025).

International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) (2025) 'Hidden Costs: Nuclear Weapons Spending in 2024' <https://assets.nationbuilder.com/ican/pages/8192/attachments/original/1749755658/ICAN_Spending_Report_Hidden_Costs_final_spreads.pdf?1749755658>.

Kristensen , K. & Korda, M. (2025) 'World nuclear forces' in *SIPRI Yearbook 2024* Oxford: Oxford University Press <https://www.sipri.org/yearbook/2024>.

Vignarca, F. (2023) *Disarmo nucleare. È ora di mettere al bando le armi nucleari. Prima che sia troppo tardi*, Altreconomia.

Wallis, T. (2025) *Nuclear abolition, a scenario*, Indispensable Press.

La finanza etica per il diritto alla pace chiede chiarezza sui prodotti ESG

Alberto Lanzavecchia
Università di Padova

I fondi di investimento ESG (Environmental, Social, and Governance) sono presentati come strumenti capaci di promuovere la sostenibilità e di generare profitti da attività responsabili. Tuttavia, un'analisi dettagliata degli investimenti dei 20 maggiori fondi ESG classificati come articolo 8 del Regolamento SFDR rivela una realtà contraddittoria: molti di essi, anche quelli che includono il termine «sostenibilità» nel nome, destinano parte del capitale a industrie legate alla produzione di armamenti. Questo fenomeno solleva interrogativi sulla trasparenza e sull'effettiva aderenza ai principi etici dichiarati, oltre a minare il ruolo della finanza come leva per la pace e il rispetto dei diritti umani. Il presente studio evidenzia la necessità di strumenti di identificazione più rigorosi e affidabili per gli investitori che desiderano evitare il finanziamento di settori incompatibili con un approccio etico. In tal senso, si propone l'introduzione di un marchio di qualità specifico per certificare i fondi che escludono totalmente gli investimenti nel comparto bellico. Questo label garantirebbe maggiore chiarezza e consentirebbe scelte di investimento realmente in linea con i principi della finanza etica. L'articolo intende contribuire al dibattito accademico e istituzionale sulla necessità di regolamentazioni più stringenti e di maggiore accountability nel settore ESG, promuovendo un modello finanziario che supporti concretamente il diritto alla pace e lo sviluppo sostenibile.

Alberto Lanzavecchia ha un master of Science in «Financial management» alla University of London-SOAS-CeFiMS e un dottorato di ricerca in «mercati e intermediari finanziari» all'Università di Bologna, ha sviluppato esperienze professionali nel corporate banking, nella consulenza manage-

riale e nei family office, che abbandona per entrare nell'accademia. Come professore associato porta avanti il filone di ricerca e didattica sulla finanza sostenibile. Presso il Centro di Ateneo per i diritti umani dell'Università degli studi di Padova è coordinatore del dottorato in «Diritti umani» e dei programmi di didattica innovativa «Microfinance in action» e «Learning by experience». È ricercatore presso il Climate Justice Jean Monnet Centre of Excellence e presso il National Biodiversity Future Center.

Introduzione

L'industria globale degli armamenti si trova in un momento di grande espansione, trainata da fattori geopolitici e da una domanda di nuove tecnologie in costante aumento. Questa congiuntura apre prospettive per investitori finanziari che operano senza particolari vincoli (come vedremo *infra*) interessati a cogliere opportunità di guadagno dai titoli azionari delle società operanti in questo settore, i cui prezzi sono determinati proprio dalle aspettative di crescita degli utili e dei margini industriali. Gli investimenti finanziari in questo comparto risultano particolarmente allettanti dal punto di vista economico, ma sollevano inevitabilmente interrogativi di natura etica.

Negli ultimi anni, la crescente attenzione verso la sostenibilità ambientale, sociale e di governance (*Environmental, Social and Governance* - ESG) ha trasformato profondamente il panorama degli investimenti finanziari, con l'offerta di nuovi prodotti di investimento dedicati e promossi come tali. Il Regolamento sull'informativa di sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (SFDR) dell'Unione Europea classifica i fondi in diverse categorie, tra cui l'articolo 8, che promuove caratteristiche ambientali e sociali, e l'articolo 9, che si pone l'obiettivo esplicito di investire in attività sostenibili. Tuttavia, l'inclusione delle industrie degli armamenti nei portafogli titoli rappresenta un'area grigia per gli investimenti ESG, sollevando questioni etiche e pratiche per gli investitori e un fattore di rischio reputazionale per gli operatori finanziari.

Questo lavoro affronta la questione controversa della presenza di aziende del settore degli armamenti nei portafogli di investimento dei fondi "sostenibili" secondo il Regolamento SFDR. Attraverso un'analisi dettagliata

dei principali fondi di investimento classificati dall'articolo 8, si evidenzia una realtà contraddittoria: nonostante la promozione di caratteristiche ambientali e sociali, molti di questi fondi destinano parte del loro capitale a società legate alla produzione di armamenti, anche quando il termine «sostenibilità» è incluso nella denominazione del fondo. Questo fenomeno solleva interrogativi sulla trasparenza, sulla coerenza con i principi etici dichiarati e sul ruolo della finanza come leva per la pace e il rispetto dei diritti umani.

L'industria degli armamenti e la sua intersezione con la «finanza sostenibile»

L'attuale contesto geopolitico, segnato da crescenti tensioni internazionali e conflitti regionali, ha spinto molti governi ad aumentare significativamente la spesa militare. Questo impulso riguarda non solo l'ammodernamento degli arsenali esistenti, ma anche l'adozione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, i droni autonomi e la cybersicurezza. Di riflesso, il settore industriale della difesa sta vivendo una fase di intensa espansione, attirando ingenti flussi di capitale da parte degli investitori, attratti da prospettive di elevata redditività e stabilità della domanda.

Le performance economiche del comparto sono eloquenti. Le 30 principali multinazionali analizzate da Area Studi Mediobanca (2024) hanno registrato una crescita annua media delle vendite del 5% nel periodo 2019–2024, margini operativi medi del 7% e rendimenti azionari nel primo trimestre 2024 pari al 23% – il valore più alto tra tutti i settori industriali esaminati. In Europa, la Commissione ha promosso un'accelerazione verso sistemi d'arma tecnologicamente innovativi. Negli Stati Uniti, il Dipartimento della Difesa investe miliardi di dollari nello sviluppo di droni autonomi da combattimento.

Anche attori emergenti, come Elbit System in Israele, stanno ridisegnando lo scenario bellico globale grazie a nuove soluzioni operative. È il caso del drone "Lanius", integrabile nel sistema d'attacco remoto "Legion-X" progettato per infiltrarsi in ambienti urbani complessi e colpire autonomamente bersagli umani all'interno di edifici o infrastrutture sotterranee. Tecnologie simili, per quanto non vietate da trattati internazionali, sollevano gravissimi interrogativi etici, in quanto automatizzano la capacità letale e delegano a sistemi intelligenti decisioni di vita o di morte,

in violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario. Pur non rientrando ancora nella categoria delle "armi controverse" ai sensi della normativa UE, tali strumenti sono già da ritenersi "controversi in sé", poiché amplificano la distanza tra chi uccide e chi muore, e minano la responsabilità umana nell'uso della forza.

Questa crescente attrattività economico-finanziaria entra in palese rotta di collisione con i criteri della finanza sostenibile, soprattutto alla luce del principio del *Do No Significant Harm* (DNSH) previsto dagli articoli 3 e 17 del Regolamento (UE) 2020/852 sulla Tassonomia per la finanza sostenibile. Secondo tale norma, un'attività economica può essere considerata sostenibile solo se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno dei sei obiettivi ambientali (art. 3, lett. a), senza arrecare danni significativi agli altri obiettivi (art. 3, lett. b, e art. 17).

La produzione di armamenti, anche se convenzionali, pone criticità evidenti: l'uso intensivo di risorse naturali, le emissioni climalteranti, la contaminazione dei suoli, la distruzione di ecosistemi. A questi si aggiungono gravi conseguenze umanitarie e sociali: morte, menomazioni, sofferenza, violazioni dei diritti umani, repressione del dissenso, instabilità politica. La compatibilità dell'industria bellica con una finanza realmente sostenibile è quindi strutturalmente contraddetta dai principi normativi europei. Anche l'iniziativa *ReArm Europe* (2025), che prevede 800 miliardi di euro di investimenti nel comparto difesa, solleva interrogativi di coerenza: la funzione di «promozione della sicurezza» non elimina gli impatti negativi su ambiente e diritti.

Nel frattempo, alcuni grandi gestori, come Allianz Global Investors, hanno rimosso le esclusioni su armi nucleari dai propri fondi ESG, segnando una svolta ideologica pericolosa: dall'esclusione etica all'inclusione giustificata in nome della sicurezza.

Ma questa interpretazione richiede una ridefinizione sostanziale dei criteri ESG, e pone l'onere della prova su chi propone di ampliare le maglie della sostenibilità. Così facendo, il rischio è che si apra una deriva verso una sostenibilità "opportunistica", dove i criteri vengono piegati alle esigenze di breve termine (come peraltro è successo con riferimento al settore del gas naturale o all'energia nucleare, inclusi nella sostenibilità a valle della seconda invasione dell'Ucraina da parte della Russia), perdendo di vista la dimensione trasformativa che dovrebbe guidare la finanza etica.

Il criterio centrale della decisione diventa allora quello della coerenza e la responsabilità, rispettivamente: accettare l'industria degli armamenti

convenzionali o escludere tutto il comparto? Se la si esclude dagli investimenti, come è possibile promuovere attivamente la sostenibilità in quelle aziende dell'industria bellica lasciate così libere di operare senza vincoli e stimoli esterni?

Per alcuni investitori in fondi ESG, la sostenibilità non è ridotta a un criterio tecnico (come lo sono le emissioni di anidride carbonica o il consumo di risorse), ma deve riflettere una visione olistica che includa la pace, la giustizia e la tutela dei diritti umani.

Tabella 1

Criteri della Tassonomia (UE 2020/852)	**Requisiti per attività ammissibili**	**Caratteristiche dell'industria degli armamenti**
Contributo sostanziale a uno degli obiettivi ambientali (art. 3, lett. a)	Deve migliorare almeno uno dei sei obiettivi ambientali	Non contribuisce a obiettivi ambientali, ma a sicurezza e difesa
Assenza di danno significativo (DNSH) (art. 3, lett. b e art. 17)	Nessun impatto negativo sugli altri obiettivi ambientali	Genera impatti ambientali: inquinamento, distruzione biodiversità, consumo risorse
Garanzie minime sociali e diritti umani (art. 3, lett. c)	Rispetto di diritti umani e standard internazionali	Contribuisce a conflitti, repressione e violazioni dei diritti
Criteri tecnici della Commissione UE (art. 3, lett. d)	Conformità ai criteri tecnici definiti a livello UE	Nessun criterio tecnico UE include la produzione bellica
Obiettivi ambientali (art. 9)	Riduzione emissioni, efficienza risorse, protezione biodiversità	Contrasta con transizione ecologica e pace sostenibile

Comparazione criteri della Tassonomia UE vs industria degli armamenti

I fondi ESG e la questione armamenti

Secondo il Regolamento (UE) 2019/2088 sull'informativa di sostenibilità (SFDR), i fondi classificati come Articolo 8 sono prodotti finanziari che promuovono caratteristiche ambientali o sociali, a condizione che le imprese in cui si investe rispettino pratiche di buona governance. A differenza dei fondi Articolo 9, essi non sono obbligati ad avere come obiettivo primario la sostenibilità, ma devono rendere trasparente il modo in cui promuovono le caratteristiche ESG dichiarate.

Nel caso dell'industria bellica, il regolamento SFDR non impone un divieto generalizzato, tranne che per le cosiddette armi controverse, vietate da convenzioni internazionali (es. mine antiuomo, armi chimiche, a grappolo, al fosforo bianco). In particolare, le armi nucleari, pur altamente distruttive, non sono sempre escluse, salvo policy più restrittive adottate volontariamente dai gestori.

Alcuni vincoli aggiuntivi derivano dai benchmark europei. Le aziende coinvolte in armi controverse non possono essere incluse nei benchmark allineati agli Accordi di Parigi o nei *Climate Transition Benchmarks* dell'UE, né possono essere ammesse nei portafogli che li replicano. Inoltre, secondo le linee guida ESMA 2024, i fondi che includono nel nome termini legati alla sostenibilità non possono investire in queste imprese, pena la necessità di modificare il nome o il portafoglio.

Alla fine del 2023 il 74% degli asset dei fondi di transizione climatica (per un totale di 155 miliardi di dollari) aderiva a benchmark climatici europei, rendendoli soggetti a specifiche limitazioni sugli investimenti in società produttrici di armi controverse. Come conseguenza, si stima che con l'entrata in vigore delle linee-guida ESMA sull'allineamento tra denominazione e contenuto degli investimenti, fino a 500 fondi potrebbero dover modificare il nome o disinvestire da società coinvolte in tali attività (Willman et al. 2024), o cambiare categoria di appartenenza. A ben vedere, i pur presenti vincoli regolatori, seppur stringenti per le armi controverse, non impediscono l'investimento in imprese del settore della difesa – che risultano invece ampiamente presenti nei portafogli.

In effetti, la realtà del mercato mostra un'ampia discrezionalità. Secondo Luque (2023), all'interno delle principali categorie azionarie, solo il 50% dei fondi esclude in modo esplicito le armi controverse, con punte del 75% nei fondi Articolo 9. Analisi più recenti di Merler (2025) indicano che solo il 28% dei fondi Articolo 9 e il 16% di quelli Articolo 8 adottano una politica di totale esclusione delle armi nucleari. Una quota aggiuntiva (3-4%) impone restrizioni se oltre l'1-5% dei ricavi di un'impresa deriva da queste produzioni.

Nonostante queste cautele parziali, l'esposizione verso il comparto difesa è in netto aumento. Secondo dati Morningstar, nel primo trimestre 2022 i fondi ESG europei detenevano 3,2 miliardi di euro in titoli del settore difensivo. Nel 2025, tale esposizione ha superato 7,7 miliardi. Parallelamente, il numero di fondi Art. 8 con più del 5% del portafoglio in titoli difesa è

triplicato, passando da 22 a 66. Alcuni ETF classificati come "sostenibili", come il BNP Paribas Easy CAC 40 ESG UCITS ETF o l'Amundi Index Solutions CAC 40 ESG, superano il 10% di esposizione al settore aerospazio-difesa.

Questa crescita si accompagna a una pressione istituzionale. Il governo britannico e l'*European Defence Agency* (EDA) hanno esplicitamente promosso l'inclusione dell'industria bellica nei portafogli ESG, affermando che la sua esclusione avrebbe «conseguenze negative di ampia portata».

Alla fine del 2024, secondo Morningstar Sustainalytics (2025), il totale dei capitali gestiti dai fondi distribuiti in Europa ammontava a circa 11 miliardi di euro, dei quali il 60% risultava investito in fondi Art. 8 o 9, e dunque con almeno un vincolo ESG. Orbene, se tutti i fondi Articolo 8 investissero anche solo il 5% del patrimonio, e tutti gli altri un 10%, si raggiungerebbe l'obiettivo di finanziamento del piano *ReArm Europe*, pari a 800 miliardi di euro. Questo dato suggerisce che, nella pratica, la finanza «sostenibile» sta già alimentando la crescita del comparto difesa, in modo strutturale e su larga scala.

Le società leader – Lockheed Martin, Rheinmetall, BAE Systems – risultano presenti rispettivamente in oltre 370, 650 e 450 portafogli ESG. E nel 2024, l'indice S&P Global Difesa e Aerospazio ha segnato +17%, mentre l'indice delle energie rinnovabili ha perso il 27%. Questo differenziale di performance, unito alla flessibilità normativa, incentiva i gestori di capitali a mantenere o aumentare l'esposizione, anche a costo di sacrificare la coerenza con i criteri etici o ambientali, ed ad assumersi rischi reputazionali - se mai sono considerati. Sembra questo il caso delle c.d. «banche armate», identificate nella normativa italiana dalla legge n. 185 del 1990: alcune creano infatti prodotti di investimento ad hoc per agevolare l'investimento in questo redditizio settore dell'economia (figura 1).

In conclusione, senza un sistema trasparente e vincolante di etichettatura per l'esclusione, anche l'investitore più attento rischia di contribuire al finanziamento dell'industria bellica. Questo significa che investitori contrari alla guerra in principio o al lucro derivante dai conflitti armati, possono trovarsi, in modo del tutto involontario e inconsapevole, a sostenere e guadagnare da società che producono armamenti, specie se questi ultimi sono di tipo convenzionale, non rientranti nelle categorie di «armi controverse» previste dalla normativa europea.

Figura 1



Esempio comunicazione di marketing per l'investimento nel settore armamenti.
Fonte: Websim.it

Questa incoerenza tra obiettivi dichiarati e realtà finanziaria mina la credibilità della finanza sostenibile.

Metodologia di ricerca

Questa analisi mira a fornire evidenze sulla coerenza tra la classificazione dei fondi come «sostenibili» (Articolo 8 SFDR) e i loro effettivi investimenti nel controverso settore della difesa e degli armamenti.

A tal fine, in primo luogo, abbiamo identificato i 10 principali costituenti (azioni di società industriali) degli indici STOXX Europe Total Market Aerospace & Defense e MSCI World Aerospace and Defense, che includono le principali società operanti nel settore della difesa e degli armamenti, rispettivamente in Europa e nel mondo:

1. Airbus
2. Safran
3. Rolls-Royce Holdings
4. Rheinmetall
5. BAE Systems
6. Thales
7. Leonardo
8. MTU Aero Engines
9. Saab
10. Melrose Industries

a cui si aggiungono le seguenti sette estratte dall'indice MSCI World Aerospace and Defense:

1. GE Aerospace
2. Raytheon Technologies
3. Boeing
4. Lockheed Martin
5. TransDigm Group
6. Northrop Grumman
7. General Dynamics

Dalla lettura del report del quarto trimestre 2024 di Morningstar Sustainalytics (2025), abbiamo individuato i 20 più grandi fondi per masse gestite (Tabella 2):

Tabella 2

Gestore	**Nome fondo**	**Categoria**	**AUM (EUR miliardi)**	**Stile gestione**
AP7	Aktiefond	Azionario	112.7	Attivo
PIMCO GIS	Income Fund	Obbligazionario	86.2	Attivo
AB FCP I	American Income Portfolio	Obbligazionario	25.9	Attivo
Flossbach von Storch SICAV	Multiple Opportunities	Flessibile	24.9	Attivo
Fidelity Funds	Global Technology Fund	Azionario	23.9	Attivo
DWS	Top Dividende	Azionario	19.7	Attivo

Morgan Stanley Investment Funds	Global Brands Fund	Azionario	19.5	Attivo
iShares	MSCI USA ESG Enhanced UCITS ETF	Azionario	18.9	Passivo
Deka	ImmobilienEuropa	Immobiliare	18.5	Attivo
JPMorgan Investment Funds	Global Income Fund	Bilanciato	17.7	Attivo
16.4HausInvest	HausInvest	Immobiliare		Attivo
U16.3niImmo	Deutschland	Immobiliare		Attivo
AB 15.7FCP I	Global High Yield Portfolio	Obbligazionario		Attivo
DWS	Vermögensbildungsfonds I	Azionario		Attivo
Northern Trust	World Custom ESG Equity Index Fund	Azionario		Passivo
Capital Group	New Perspective Fund	Azionario		Attivo
DNCA	Invest Alpha Bonds	Obbligazionario		Attivo
DWS	Concept Kaldemorgen	Flessibile		Attivo
Algebris UCITS Funds plc	Algebris Financial Credit Fund	Obbligazionario		Attivo
UniImmo	Europa	Immobiliare		Attivo

I 20 più grandi fondi ex articolo 8. Fonte: Morningstar Sustainalytics (2025)

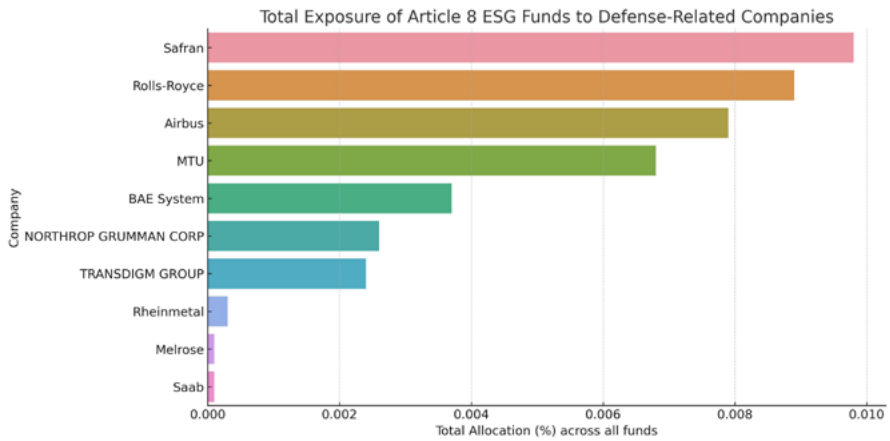
Abbiamo escluso dalle analisi i 4 fondi immobiliari (perché non idonei ad investire nelle società in questione) e abbiamo quindi scaricato da fonti pubbliche i più recenti rapporti annuali o semestrali dei restanti 16 fondi. Abbiamo infine analizzato i loro portafogli di investimenti per verificare la presenza di investimenti, azionari o obbligazionari, nelle 17 società comprese negli indici di difesa e armamenti STOXX e MSCI.

Ci si attende che i gestori di fondi «ex articolo 8» si dovrebbero astenere dall'investimento in queste imprese, in particolare se con stile di gestione «attivo» o se con esplicito riferimento alla sostenibilità nella denominazione del fondo (secondo le direttive ESMA).

Evidenze e commento

La Figura 2 mostra l'allocazione totale (sommata su tutti i fondi) in ciascuna delle 17 società selezionate. Le esposizioni maggiori si rilevano verso Rolls-Royce, TransDigm Group e MTU Aero Engines, mentre alcuni colossi del comparto difesa come Lockheed Martin, Boeing o General Dynamics, risultano assenti o marginali, il che potrebbe riflettere policy di esclusione selettiva (per motivazioni specifiche sulla governance o suoi prodotti di queste aziende).

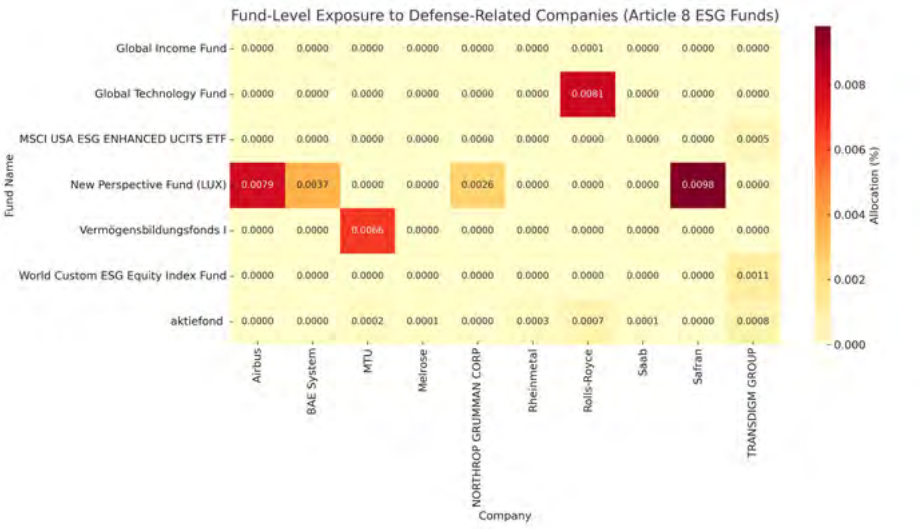
Figura 2



Allocazione totale (%) nei titoli selezionati. Fonte: Elaborazione propria su dati dei report semestrali/annuali dei fondi

La Figura 3 rappresenta una *heatmap* con la presenza e l'intensità dell'investimento nei singoli titoli da parte di ciascun fondo. Il fondo AP7 Aktienfond risulta quello con la maggiore e più diversificata esposizione ai titoli legati alla difesa, incluso TransDigm, Rolls-Royce e Rheinmetall. Fondi come Fidelity Global Technology Fund mostrano una forte esposizione selettiva (es. 0.81% su Rolls-Royce), segnale di una strategia di investimento attiva. Altri fondi, tra cui Flossbach von Storch SICAV e DWS Top Dividende, non risultano esposti ai titoli analizzati, suggerendo possibili criteri di esclusione più stringenti o una differente strategia di *asset allocation*.

Figura 3



Heatmap delle allocazioni (% per fondo e impresa). Fonte: Elaborazione propria su dati dei report semestrali/annuali dei fondi

L'analisi evidenzia come, nonostante la classificazione ESG (Articolo 8), una parte rilevante dei fondi analizzati mantenga esposizioni – anche se contenute – verso imprese con attività nella difesa e nell'aerospazio. Questo pone seri interrogativi su:

- la chiarezza dei criteri ESG adottati dai gestori;
- la trasparenza e coerenza delle strategie promosse nei documenti informativi;
- la necessità di una standardizzazione più rigorosa, potenzialmente tramite etichette di qualità che escludano sistematicamente i settori bellici.

Conclusioni

Questo lavoro intende contribuire al dibattito accademico e istituzionale sulla necessità di regolamentazioni più stringenti e di maggiore accountability nel settore ESG, promuovendo un modello finanziario che supporti concretamente il diritto alla pace e lo sviluppo sostenibile.

Le conclusioni evidenziano la necessità di strumenti di identificazione rigorosi per permettere agli investitori di evitare il finanziamento di settori incompatibili con l'etica, come quello degli armamenti. A tal fine, si propone un marchio di qualità o "etichetta" per certificare i fondi che escludono totalmente gli investimenti nel comparto bellico.

Questo approccio di etichettatura per l'esclusione potrebbe essere replicato anche per altri settori altamente controversi e dannosi dal punto di vista ambientale e sociale, come quelli che contribuiscono in modo significativo alla deforestazione, alla trasformazione del suolo, al cambiamento climatico o alle violazioni dei diritti umani. Avere etichette chiare che identifichino i fondi privi di esposizione verso queste attività permetterebbe agli investitori responsabili di compiere scelte pienamente allineate ai propri valori etici.

L'introduzione di queste "etichette di esclusione" per diversi ambiti critici, unitamente al continuo lavoro di ricerca indipendente, che renda liberamente e pubblicamente fruibili i risultati delle analisi, sono passi cruciali per promuovere un modello finanziario trasparente che supporti concretamente la responsabilità individuale, il rispetto dei diritti e della natura; in sintesi, lo sviluppo sostenibile.

Bibliografia

Harris, L., Pfeifer S. (2024) Europe's ESG funds more than double defence holdings amid Ukraine war, *Financial Times*, September 2. <https://www.ft.com/content/eadd15a5-29c3-452b-954d-cfea75294761>.

Luque, F. (2023) *Come escludere le armi controverse dal portafoglio*, Settimane Speciali, 20/02/2023, Morningstar <https://www.morningstar.it/it/news/232018/come-escludere-le-armi-controverse-dal-portafoglio.aspx>

Merler, S. (2025) *Sustainability rules are not a block on EU defence financing, but reputational fears are*, Brussels: Brugel. <https://www.bruegel.org/analysis/sustainability-rules-are-not-block-eu-defence-financing-reputational-fears-are>.

Morningstar Sustainalytics (2025), *SFDR Article 8 and Article 9 Funds: Q4 2024 in Review*. Chicago (IL): Morningstar. <https://www.morningstar.com/en-uk/business/insights/research/sfdr-article8-article9>.

Willman, T., Diaz-Varela Peña, P., Manchón, C., Huidobro, J.O., Tongue, J. & Essikouti, M. (2024), *ESMA Fund Names Rule: Over Half of EU Funds Must Divest or Rename to Meet Compliance*, Clarity AI, 5 September. <https://clarity.ai/research-and-insights/regulatory-compliance/esma-fund-names-rule-over-half-of-funds-need-to-divest-or-change-name-in-coming-months>.

Dataset

Disponibile su <https://researchdata.cab.unipd.it/1575/>.

La finanza etica: una palestra di dilemmi etici per la pace

Ugo Biggeri, Simone Siliani
Etica Sgr e Fondazione Finanza Etica

La finanza etica moderna ha nella pace un principio fondante. Il primo fondo d'investimento etico, il Pax World Fund, nasce nel 1971 negli USA come risposta alla guerra del Vietnam. Nello stesso anno, la rete di investitori critici ICCR inizia a contrastare sia il conflitto che l'Apartheid sudafricano. Anche Ethical Consumer, fondata nel 1989 nel Regno Unito, ha posto la pace al centro della sua analisi, creando uno dei primi database ESG. Nel settore del credito, la PAX Bank, nata in Germania nel 1917 in ambito cattolico, è stata tra le prime banche a promuovere la pace. Negli anni Novanta, Banca Etica e Oekobank (Germania) hanno consolidato questo impegno con un'esplicita vicinanza ai movimenti pacifisti. Più recentemente, le banche aderenti alla Global Alliance for Banking on Values (GABV) hanno collaborato con Fondazione Finanza Etica ad una ricerca sul rapporto tra banche e armamenti. Nel febbraio 2024, a Milano, queste banche hanno firmato la Milano Peace Declaration, impegnandosi a non finanziare il settore bellico. Inoltre, promuovono l'iniziativa ONU Nuclear Ban Treaty, sostenuta dal Nobel per la Pace 2017 ICAN. Le modalità operative della finanza etica rispetto alla pace si concretizzano nei criteri di esclusione e nelle scelte operative adottate rispetto a finanziamenti ed investimenti. Tale approccio indica chiaramente una visione di Pace come giustizia sociale e ambientale: la finanza etica promuove non solo l'assenza di guerra, ma anche la sostenibilità e l'equità. Negli anni in tutto il mondo si sono inoltre sviluppati strumenti di governance per la pace: dai sistemi di controllo alle ricerche sugli armamenti, dall'azionariato attivo alla selezione dei fornitori, la finanza etica integra la pace in ogni aspetto della sua gestione. Su questo il paper presenta alcuni casi studio. A livello più generale esiste un legame tra Pace e gestione del rischio finanziario: la stabilità economica è infatti maggiore in condizioni di pace.

Ugo Biggeri è rappresentante per l'Europa della Global Alliance for Banking on Values. Docente a contratto di Finanza Etica presso alcune Università: Firenze, Stanford (Florence overseas program), Padova e Betlemme. Tra i fondatori di Banca Etica di cui è stato presidente e già presidente di Etica Sgr. Autore di libri sulla finanza etica.

Simone Siliani è Direttore di Fondazione Finanza Etica. È stato Presidente del Consiglio e Assessore al welfare, cooperazione internazionale e riforme istituzionali della Regione Toscana. Già Assessore alla Cultura del Comune di Firenze. Condirettore della rivista Testimonianze, fondata da padre Ernesto Balducci

Le radici pacifiste della finanza etica

La finanza etica moderna in Europa e nel nord America nasce da una spinta dei risparmiatori in un tipico processo bottom up (Biggeri, Ferri, Ielasi 2021, 59 e sgg.). In tali mercati, infatti, pur in presenza di una ampia offerta di operatori finanziari mancavano operatori che dessero risposte alle nuove richieste ideali dei cittadini più impegnati sulle questioni sociali ed, in seguito, ambientali. La pur importante tradizione di banche nate con intenti sociali, si pensi ad esempio alle banche di credito cooperativo o alle casse di risparmio, non aveva colto il cambiamento culturale che spingeva alcuni cittadini impegnati a porsi domande sull'uso del proprio risparmio rispetto a questioni non prettamente locali o di mutualità tra vicini. Questioni appunto come i divari tra Nord e Sud del mondo, i diritti di lavoratori nelle sempre più lunghe catene produttive e il grande tema delle guerre e della produzione di armamenti.

Storicamente le scelte nel campo degli investimenti si sviluppano nel mondo anglosassone ove, per la maggiore familiarità con gli investimenti azionari, nascono i fondi eticamente orientati. Tra i primi esempi su può ricordare il Pioneer Fund del 1928. Quindi negli Stati Uniti si susseguono altre iniziative, anche grazie alle Chiese metodista e mennonita e ai quaccheri, che propongono la costituzione e gestione di *ethical funds* e applicano «criteri morali di esclusione» dei titoli ammessi nei loro portafogli. Si parla allora apertamente di *sin stocks* (azioni del peccato) evidenziando l'ispirazione religiosa alla base di tali iniziative. Dopo la Seconda Guerra Mondiale l'idea dei

fondi etici torna attuale e compaiono i «criteri politici di esclusione». Nel 1961 nasce il Foursquare, nel 1971 il Pax World Fund (prima esperienza di un certo successo in opposizione alla guerra nel Vietnam), nel 1972 il Dreyfus Third Century Fund. Il Pax World Fund, promosso dai metodisti, è il primo fondo che affianca ai criteri di esclusione anche i criteri di inclusione (ossia sceglie azioni di compagnie valutate positivamente per il loro operato). In seguito, il pacifismo e l'opposizione all'apartheid sudafricano creano nuovi fondi di investimento, boicottaggi (e quindi nuovi criteri di esclusione) e la pratica dell'azionariato attivo, fino alla richiesta di intervento nelle assemblee delle compagnie. Nel Regno Unito il primo fondo creato è, nel 1984, il Friends Provident's Stewardship Trust (legato ai quaccheri).

Da questo mondo nascono anche i primi provider di database ESG (Environmental Social and Governance), oggi per lo più di proprietà di operatori *mainstream*. Un esempio significativo è costituito da Ethical Consumer, fondata nel 1989 nel Regno Unito, che ha posto la pace al centro della sua analisi.

In campo bancario è l'Europa a muovere i primi passi. Già nel 1917 nasce *Pax Bank* in Germania, una banca dedicata al mondo cattolico che esclude le armi dai suoi finanziamenti. Ma la prima banca generalista ed orientata dai risparmiatori nasce nel 1974: la GLS-Bank (Gemeinschaft für Leihen und Schenken: comunità per prestare e donare) di Bochum ispirata dal movimento antroposofico (Steiner [2017]), e anch'essa con criteri di esclusione rispetto alle armi. Sempre in Germania nasce nel 1984 la Ökobank, banca fondata a Francoforte come Bank der Bewegung (Banca del Movimento), la Ökobank era appunto sorta in seno al movimentismo pacifista e al partito verde più forte d'Europa per offrire la possibilità di destinare i risparmi al finanziamento di progetti di utilità socio ambientale. I soci della banca non volevano correre il rischio di sostenere, sia pur indirettamente, con i depositi presso le banche tradizionali, le stesse attività contro le quali stavano lottando. Si tratta della prima banca dichiaratamente pacifista e nel 2003 verrà acquisita dalla GLS Bank. Tra il 1980 e il 2000 nascono altre banche simili in tutta Europa e tra queste Banca Etica (1999) che, dopo Ökobank, rappresenta una altra banca nata con una forte impronta pacifista.

Dai criteri di esclusione alla proposta costruttiva

Escludere le armi dai finanziamenti che vengono erogati e dagli investimenti che vengono gestiti è sicuramente il primo passo che la finanza etica compie per essere coerente con una scelta di pace. I casi studi che riportiamo

mostrano come tale scelta sia molto diffusa tra le banche che hanno obiettivi valoriali e non soltanto obiettivi economici. Come vedremo anche l'applicazione di criteri di esclusione non è così semplice come potrebbe sembrare ed è un'attività che negli anni la finanza etica ha sviluppato in modo professionale con pratiche di gestione e di analisi sviluppate *ad hoc*.

La finanza etica ha una visione della pace che non si limita al tema degli armamenti ma assume la pace come giustizia sociale e ambientale.

La proposta costruttiva della finanza etica si esercita su più livelli: operativo, strategico, culturale.

Il livello operativo è quello della promozione di un'economia in cui la sostenibilità e l'equità siano attivamente ricercate. Per la finanza etica la pace non è assenza di guerra, ma realizzazione di società giuste ed in equilibrio con la natura. Per questo nella finanza etica si fanno delle valutazioni approfondite degli impatti sociali ed ambientali sia dei finanziamenti che degli investimenti. Rispetto alle analisi ESG di cui oggi parlano quasi tutti gli operatori finanziari e i regolatori, la finanza etica ha un approccio decisamente più solido per tre motivi fondamentali. Il primo è dato dalla coerenza negli ambiti fondamentali di attività dell'operatore finanziario: dunque non la creazione e vendita di un prodotto di finanza sostenibile, ma la gestione etica di tutte le attività principali dell'operatore finanziario. Il secondo è dato dalla capacità di misurare gli impatti del proprio operato e di utilizzarli come indicatori per la gestione interna. In altre parole significa darsi degli obiettivi di sostenibilità da raggiungere e monitorare. Il terzo aspetto riguarda il fatto che la finanza etica intende fornire delle risposte concrete ai cittadini in primis e quindi cerca di realizzare le condizioni per garantire ai risparmi o agli investimenti dei cittadini un rischio finanziario medio basso e comunque in linea con le loro aspettative. Quindi capacità di offrire risposte di finanza etica ad esigenze quotidiane in modo efficace.

Il livello culturale riguarda la promozione di un'idea diversa di finanza e di economia attraverso le scelte dei risparmiatori. La finanza etica considera il profitto un vincolo per la buona gestione delle attività, ma considera obiettivi strategici della propria attività il raggiungimento di impatti sociali e ambientali positivi. Questo aspetto implica un ripensamento generale del sistema economico e finanziario che invece oggi è assolutamente sbilanciato verso una crescita ipertrofica delle speculazioni e una incapacità di gestire i rischi ambientali e sociali globali. La finanza etica quindi aiuta a costruire quel cambiamento culturale che si spera in futuro possa portare ai cambiamenti paradigmatici delle normative che regolano l'economia di cui abbiamo urgente bisogno.

Infine, il livello strategico consiste nel mettere in atto azioni di dialogo e di pressione indirizzate al resto del mondo finanziario ed ai regolatori.

Di seguito si riportano alcuni esempi rispetto alla pace:

- la realizzazione di ricerche e studi sul rapporto tra finanza ed armi[1] .
- La lobby per evitare che la legge n.185/1990, che in Italia regola il commercio delle armi, venga depotenziata.
- Il dialogo con gli altri operatori della finanza tradizionale per sensibilizzarli sui temi della pace e della non proliferazione degli armamenti, invitandoli a realizzare policy interne che almeno evitino le armi più controverse. L'engagement con gli istituti finanziari *mainstream* per misurare il loro grado di coinvolgimento nel settore militare e per promuovere politiche di riduzione e trasparenza[2].

Nel febbraio 2024, le banche aderenti alla Global Alliance for Banking on Value*s* (GABV) hanno firmato la *Milano Peace Declaration*[3] impegnandosi a continuare a non finanziare il settore bellico ed invitando il mondo finanziario a fare altrettanto. Vi si dichiara inoltre che le armi non possono essere oggetto di investimento per i fondi di finanza sostenibile, anche se le cronache recenti mostrano che purtroppo sta accadendo il contrario[4]. Inoltre, tali banche promuovono l'iniziativa per l'adesione al Trattato per la messa al bando delle armi nucleari, sostenuta dal Nobel per la Pace ICAN[5].

Ovviamente tali attività sono fortemente influenzate dai mutamenti di clima politico negativi sullo scenario internazionale.

Un altro strumento per questo livello strategico di promozione della pace consiste nell'azionariato critico. Alcuni operatori finanziari, in particolare riuniti nella rete europea di investitori istituzionali responsabili Shareholder for Change[6] intervengono nelle assemblee delle aziende produttrici di armi contestando le loro attività sulle armi più controverse o rispetto all'esportazione di armi in paesi in conflitto.

[1] v. bibliografia.

[2] v. ZeroArmi 2024, Fondazione Finanza Etica e Rete Italiana Pace e Disarmo, <https://finanzadisarmata.it/risorse/zero-armi/>.

[3] https://finanzaetica.info/cosa-facciamo/studi-e-ricerche>

[4] v. <https://www.avvenire.it/economia/pagine/i-governi-insistono-e-le-azioni-corrono-i-fondi-s>

[5] v. <https://www.icanw.org/>.

[6] <https://www.shareholdersforchange.eu/>.

Strumenti di governance per la pace: la gestione dei dilemmi etici

Se si analizzano in dettaglio le modalità con cui la finanza etica a livello internazionale applica i criteri di esclusione rispetto agli armamenti (e non solo), ci si rende conto che esiste una metodologia abbastanza uniforme che si è sviluppata in modo indipendente all'interno delle diverse banche con obiettivi strategici etici che sono nate e cresciute in zone del mondo molto differenti tra loro.

Infatti, l'idea stessa di banche con obiettivi strategici etici che operano in un mercato ed in un contesto regolatorio che sicuramente non promuove in primis la pace e la sostenibilità, pone queste banche continuamente di fronte alla gestione di dilemmi etici.

In altre parole, la scelta di stare sul mercato e di offrire strumenti accessibili a tutti i cittadini implica di dover collaborare con lo stesso sistema che si vuole cambiare. Questa banale osservazione porta però alla necessità di gestire gli indicatori relativi agli obiettivi strategici con lo stesso rigore e attenzione degli indicatori tipicamente finanziari. Al contempo implica di dover assumere alcune decisioni pragmatiche su come raggiungere al meglio i propri obiettivi strategici gestendo i dilemmi etici che via via si incontrano.

Per gestire professionalmente le questioni etiche esistono alcuni passaggi comuni alle banche GABV.

La prima cosa da fare è chiarire accuratamente il principio che si vuole rispettare. Le dichiarazioni granitiche e generiche sono paralizzanti. Per fare un esempio, un principio che escluda categoricamente l'uso di combustibili fossili da parte di un'organizzazione «in qualunque sua attività, collaborazione o rapporto di fornitura» potrebbe determinare il blocco di qualunque attività in qualunque campo, visto il contesto energetico in cui ci troviamo a livello mondiale. Se lo stesso principio viene invece formulato come l'obiettivo di «essere neutrali dal punto di vista delle emissioni clima alteranti», ciò lascia maggior spazio di manovra, ponendosi un obiettivo ambizioso, concreto e misurabile.

Il secondo passo è capire se si tratta di una questione etica diretta o indiretta. È diretta se riguarda l'attività tipica e sotto propria responsabilità; è invece indiretta se riguarda fornitori, collaboratori o soci nelle loro altre attività non afferenti all'attività diretta. Se la questione etica indiretta è chiara «prima» di scegliere un fornitore, si possono valutare le alternative che diano un servizio adeguato ai propri obiettivi, in linea con il principio stabilito. Se il rapporto è già in essere la rimozione del problema non dipende da scelte

di gestione proprie, ma di altri e può trovare oggettivi ostacoli in contratti e norme in essere.

È abbastanza comune, inoltre, soprattutto nel campo degli investimenti, che si stabiliscano delle soglie di tolleranza, generalmente molto basse (5% o inferiori), in cui si accetti la collaborazione o l'investimento di un operatore terzo in attività ritenute negative.

Poi è bene pesare i dilemmi rispetto a ciò che accade nel mercato tradizionale e rispetto alle altre positività che per contro sono generate dall'attività realizzata. A fronte di una contraddizione quali altri risultati positivi posso raggiungere? Rispetto a come il mercato si sta muovendo si compie comunque un passo avanti? Quanti investimenti sottraggo al settore controverso?

Un quarto passo fondamentale è chiarire la rilevanza dell'attività negativa rispetto all'attivo del conto economico della realtà oggetto di analisi. La coerenza va ricercata soprattutto nelle attività che impegnano maggiormente l'impresa, sia in termini di risorse umane che di poste del conto economico. Una banca che ponga in atto serie attenzioni all'impatto ambientale dei propri uffici, ma non abbia policy ambientali sul modo di erogare il credito presenta una incoerenza enorme dato che l'attività principale della banca è l'erogazione del credito e non certo la conduzione di uffici. Per contro sarà di entità decisamente minore (e comunque sanabile) l'incoerenza di una banca con una seria policy ambientale sui criteri di erogazione del credito che usa auto a benzina per i propri spostamenti, dato che questi rappresentano una piccola frazione delle proprie attività.

Come abbiamo visto per le questioni indirette, si possono mettere in atto azioni politiche o di dialogo per far cambiare la situazione.

Casi studio

Presentiamo di seguito alcuni casi studio su banche che escludono l'industria della difesa dalla propria operatività estratti dalla ricerca di Fondazione Finanza Etica: *Finanza per la Guerra. Finanza per la Pace. Come le banche eticamente orientate promuovono la pace in un mondo* (Longo, Meggiolaro, Felipe 2024).

Alternative Bank Switzerland (ABS)

ABS esclude esplicitamente dalla sua attività la produzione e il commercio di armi, così come prodotti e semilavorati specificamente destinati all'industria delle armi. In particolare, armi proibite dallo Statuto di Roma della

Corte Penale Internazionale, come armi NBC (armi biologiche), mine antiuomo e bombe a grappolo, sistemi d'arma come piattaforme e veicoli militari, e altri equipaggiamenti militari come sistemi radar e i veicoli militari da trasporto. Inoltre, ABS ha una politica trasparente che prevede la pubblicazione di ogni singolo prestito, consentendo a chiunque di vedere chiaramente come viene utilizzato il denaro.

Amalgamated Bank (USA)

Amalgamated Bank non fornisce finanziamenti a imprese produttrici o esportatrici di armi da fuoco, armi nucleari o munizioni. Collabora con numerose organizzazioni impegnate nella creazione di una società più sicura e nell'instaurare uno standard per il settore, al fine di contribuire a mantenere le comunità al riparo dalla violenza armata. *Amalgamated Bank* è stato il primo istituto finanziario a sottoscrivere i principi di «*Everytown for Gun Safety*» per pratiche responsabili rivolte a produttori e rivenditori di armi da fuoco. Inoltre, ha guidato un programma di coinvolgimento degli azionisti con Sturm Ruger, un produttore statunitense di armi da fuoco, chiedendo l'attuazione di *Common Sense Reforms*, come consigliato da *Everytown*. È stata anche la prima banca degli Stati Uniti ad annunciare una politica contro le armi nucleari e l'unica banca a richiedere controlli sui precedenti penali e leggi contro le persone pericolose in una lettera inviata al Senato degli Stati Uniti dopo una serie di sparatorie di massa in tutto il paese.

Australian Mutual Bank (Australia)

Australian Mutual Bank è una banca mutualistica, le cui attività sono progettate per migliorare il benessere finanziario dei membri in modo responsabile ed etico. Australian Mutual Bank si impegna in attività sostenibili e nella rendicontazione pubblica delle proprie performance in materia di sostenibilità. In generale, non fornisce sostegno finanziario a individui o imprese le cui attività siano ritenute dannose o distruttive per l'ambiente, o per i membri della società. Di conseguenza, non concede prestiti né effettua investimenti in aziende operanti nei settori che causano direttamente danni sociali o ambientali, come combustibili fossili, gioco d'azzardo, armamenti (produzione e fornitura), sostanze chimiche persistenti (PFAS) o test su animali.

Banca Etica (Italia)

Il rifiuto delle armi è nel DNA di Banca Etica. La sua fondazione, nel 1999, è intrecciata e trae forza dalla «Campagna di pressione alle banche armate» per «promuovere il controllo attivo dei cittadini sulle operazioni di sostegno delle banche nel commercio di armi» e per «fornire informazioni ad associazioni e individui per una rivalutazione dei criteri per la gestione dei risparmi». Da allora, fino a oggi, una condizione necessaria per richiedere finanziamenti a Banca Etica è di non essere coinvolti in attività relative alla produzione e commercializzazione di armi.

Etica Sgr, società di gestione del risparmio di Banca Etica, non ha mai investito in aziende coinvolte nella produzione, uso, manutenzione, distribuzione e stoccaggio di armi controverse o dei loro componenti principali (come mine antiuomo, munizioni a grappolo o armi nucleari). Inoltre, non investe in aziende coinvolte nella produzione di armi convenzionali, dei loro componenti principali e altri prodotti o servizi destinati all'uso militare.

Bank of Palestine (Palestina)

Bank of Palestine, uno dei più grandi istituti finanziari in Palestina, incorpora sistemi di gestione del rischio sociale e ambientale in tutte le sue funzioni e attività commerciali per proteggere l'ambiente e i diritti umani.

Nel 2008, la banca ha adottato le politiche sociali e ambientali della International Finance Corporation (IFC). La Lista di Esclusione dell'IFC definisce i tipi di progetti che l'IFC non finanzia. Tra di essi vi sono la produzione o il commercio di armi e munizioni.

Beneficial State Bank (USA)

Beneficial State Bank implementa una politica di prestiti a impatto positivo e non fornisce finanziamenti a settori e industrie responsabili di impatti negativi significativi sulle persone e sul pianeta. Almeno il 75% dei suoi prestiti sostiene un mondo più socialmente giusto e ambientalmente sostenibile, e nessuno dei suoi prestiti va contro questa missione. Beneficial State Bank ha identificato diversi settori, attività e persino transazioni commerciali che non possono essere supportate dai loro prestiti o depositi. L'elenco include «armi semiautomatiche, armi automatiche, strumenti accessori che abilitano la capacità di fuoco rapido, così come soggetti che vendono armi da fuoco a individui di età inferiore ai 21 anni o che non hanno superato un controllo dei precedenti penali».

Caja Arequipa (Perú)

Caja Arequipa è stata costituita inizialmente come associazione senza scopo di lucro dalla municipalità della Provincia di Arequipa, unico azionista fin dalla sua fondazione.

Caja Arequipa si dedica all'intermediazione finanziaria per il microcredito, aumentando la copertura e l'accesso ai servizi finanziari non solo per le microimprese urbane ma anche per quelle rurali. La politica creditizia include il divieto di finanziare l'acquisto o la vendita di armi ed equipaggiamento militare e la produzione o il commercio di armi e munizioni.

ESAF (India)

ESAF ha iniziato il suo percorso come ONG nel 1992, con una visione più ampia di trasformazione sostenibile e olistica dei poveri e dei marginalizzati. È stata all'avanguardia nell'istituire una forma strutturata di prestito attraverso la formazione di gruppi di mutuo aiuto nei villaggi nelle regioni remote e senza servizi bancari/sotto-bancarizzate dell'India.

La banca ha una dettagliata lista di esclusione che definisce le aree in cui la banca non eroga crediti. Più specificamente, la banca non eroga crediti a imprese che non sono considerate etiche e non in linea con la politica aziendale, come la produzione o il commercio di armi e munizioni.

FINCA DRC (Repubblica Democratica del Congo)

Fondata nel 2003, FINCA DRC ha sostenuto lo sviluppo del settore informale e ha contribuito al miglioramento della vita di migliaia di cittadini congolesi attraverso l'offerta di prestiti, servizi di risparmio e trasferimenti di denaro in tutto il paese. Conforme alla sua lista di esclusione interna nel manuale del credito, *FINCA* non offre prestiti o altri servizi finanziari a individui che sono principalmente coinvolti nella produzione o nel commercio di armi e munizioni.

First Microfinance Bank (Afghanistan)

FMFB-A si impegna attivamente nella lotta alla povertà e nello sviluppo economico attraverso l'offerta di servizi finanziari sostenibili a microimprese, piccole imprese e famiglie.

Tra le attività escluse vi è la produzione e il commercio di armi e munizioni.

Inoltre, in conformità alla Sharia (FMFB-A è diventata una banca islamica dopo l'ascesa dei talebani al potere), gli investimenti in armi sono considerati vietati.

GLS Bank (Germania)

GLS è stata fondata nel 1974, in un periodo in cui il movimento per la pace era molto importante in Germania. La scelta di non finanziare armi è nel DNA della banca. *GLS Bank* esclude il finanziamento e gli investimenti nella produzione e/o commercio di armi e armamenti, nonché componenti specifici e servizi per l'industria militare. Sono incluse armi vietate dallo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (ad esempio, armi di distruzione di massa, mine antiuomo, munizioni a grappolo), sistemi d'arma (ad esempio, piattaforme e veicoli da combattimento) e altri equipaggiamenti militari (ad esempio, sistemi radar e trasportatori militari).

LAPO Microfinance Bank (Nigeria)

LAPO Microfinance Bank (MfB) si impegna a contribuire allo sviluppo delle comunità in cui opera attraverso investimenti comunitari responsabili, collaborazioni e partenariati con attività che migliorano lo sviluppo socioeconomico delle persone.

LAPO MfB non intrattiene rapporti con nessuna società o impresa contenuta nella lista di esclusione dell'International Finance Corporation (IFC). La lista di esclusione include «produzione o commercio di armi e munizioni» e «produzione o commercio di materiali radioattivi».

Merkur (Danimarca)

La banca adotta criteri di selezione rigorosi e requisiti minimi per assicurare che le sue attività non solo non causino danni, ma contribuiscano anche a produrre impatti positivi per le persone, il clima, l'ambiente e la biodiversità. I requisiti minimi di Merkur escludono i clienti che sono coinvolti nella produzione o commercio di armi, parti di armi o servizi correlati. Attraverso i suoi principali partner di investimento, come Triodos Investment Management e SDG Invest, Merkur mantiene una politica di tolleranza zero nei confronti delle aziende coinvolte nella produzione o distribuzione di armi, così come dei servizi a esse correlati.

Triodos Bank (Paesi Bassi, Belgio, Germania, Spagna, UK)

Triodos Bank esclude dal finanziamento e investimenti le aziende che producono o vendono armi, componenti specificamente progettate per armi

e/o forniscono servizi a esse correlati. Le «armi» includono sia quelle convenzionali che non convenzionali come armi nucleari, chimiche e biologiche, così come sistemi d'arma completi. Esclude aziende che offrono servizi finanziari a società che producono o vendono armi o servizi correlati alle armi (ad esempio, manutenzione, riparazione o formazione per il loro utilizzo). Esclude aziende che possiedono partecipazioni, investimenti in azioni, obbligazioni e/o forniscono prestiti a società coinvolte in mine antiuomo, munizioni a grappolo, armi biologiche, armi chimiche e/o armi nucleari.

Inoltre, Triodos Bank effettua valutazioni specifiche delle aziende coinvolte nella produzione o vendita di tecnologie che possono essere utilizzate sia a fini civili che militari, per garantire che non siano progettate per causare danni a persone o animali.

Umweltbank (Germania)

Umweltbank esclude sia il finanziamento (prestiti) che gli investimenti (fondi) relativi a armi e articoli militari. I fondi di investimento di Umweltbank escludono qualsiasi azienda che generi ricavi, indipendentemente dall'entità, dalla produzione o distribuzione di armi o dai servizi correlati alle armi. La banca esclude dagli investimenti gli Stati che hanno un budget militare superiore al 2% del PIL, che possiedono armi nucleari o che non hanno firmato il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari. Il 1° marzo 2022, Umweltbank si è unita a un gruppo di banche ecclesiastiche ed etiche con sede in Germania (tra cui Triodos Bank) per condannare l'aggressione russa in Ucraina, chiedere a tutti

gli attori del mercato finanziario di assumersi responsabilità e invitare gli investitori a considerare cosa viene finanziato con il loro denaro e quale banca desiderano scegliere.

Vancity (Canada)

Vancity è stata fondata nel 1946 come cooperativa di credito e nel 1986 ha introdotto il primo fondo comune di investimento socialmente responsabile del Canada. Ogni anno, il 30% dei suoi profitti viene reinvestito tra i soci e in iniziative che promuovono guadagni a lungo termine in settori come il cambiamento climatico, la riconciliazione e l'alfabetizzazione finanziaria. I fondi gestiti da Vancity non investono in combustibili fossili, armi militari, gioco d'azzardo, energia nucleare, pornografia o tabacco. L'esclusione avviene attraverso uno screening basato sulle entrate, dove le aziende che ricavano il 5% o più delle entrate dai «*Big 5*» (tabacco, gioco d'azzardo, intrattenimento per adulti, armi e energia nucleare) sono escluse dagli investimenti.

Conclusioni: la pace fa bene anche all'economia

Abbiamo visto qui fin qui come la finanza etica ricopra un ruolo fondamentale per promuovere politiche di pace. Lo fa attraverso il rafforzamento delle scelte dei cittadini, ma anche con proposte concrete di cambiamento. C'è però un altro aspetto che conviene esplorare concludendo questo articolo.

I Rapporti annuali sulla Finanza etica in Europa della Federazione Europea delle Banche Etiche Alternative e di Fondazione Finanza Etica[7] hanno mostrato negli anni che le banche che hanno attenzioni ambientali e sociali, e quindi anche nei confronti dei temi della pace, sono banche solide, che funzionano bene, che a volte hanno redditività maggiore di altre banche e un portafoglio a minor rischio. Quindi possiamo affermare che lavorare per un'economia di pace fa bene anche dal punto di vista dei risultati economici.

Ma ancora più in generale si può fare un ragionamento su quanto un'economia e una finanza di pace possano essere più efficienti rispetto a un'economia di guerra. Nella ricerca *Finanza di guerra. Finanza di pace* già citata, si evidenzia come gli investimenti della finanza nelle armi siano crescenti e le recenti posizioni politiche della Commissione Europea piuttosto che dei paesi NATO indubbiamente dimostrano che investire nelle armi è considerato un buon affare. Se questo fatto è innegabile perché dimostrato dall'andamento dei mercati, è però altrettanto innegabile che sul lungo periodo questa non può essere considerata una scelta efficiente da un punto di vista economico. Banalmente un settore produttivo sovrafinanziato e protetto dal "pubblico" (gli Stati sono contemporaneamente i maggiori clienti, gli azionisti di riferimento e i regolatori del mercato delle maggiori imprese produttrici del settore) quale è quello militare, è anche condizionato dall'andamento della politica estera degli Stati (le guerre, anche le più cruente, prima o poi finiscono o perdono d'intensità), della loro performance economico-finanziaria (non sarà possibile continuare per lungo tempo a consentire l'indebitamento degli Stati per finanziare questo settore) e dagli orientamenti generali delle leadership politiche che si alternano alla loro guida, oltre che dai meccanismi intrinseci della finanza e dell'economia (le bolle speculative se crescono troppo possono scoppiare, così come le scelte degli investitori possono cambiare, e meccanismi come l'inflazione possono sfuggire di mano e creare problemi anche ai settori merceologici più solidi): cosa succederà allora? Settori troppo gonfiati o imprese a monocultura produttiva o troppo finanziarizzate,

[7] v. <https://finanzaetica.info/landing/settimo-rapporto-sulla-finanza-etica-e-sostenibile-in-europa/>

possono subire rovesci molto dolorosi per loro stesse, per le economie dei paesi e, quel che più importa a noi, per la vita delle persone. Ed è quello che succederà e succede periodicamente nella storia dell'economia.

Questa per funzionare bene ha bisogno di stabilità, mentre ovviamente la spinta al riarmo non soltanto è dettata da condizioni attuali di instabilità che non miglioreranno certo con la crescita degli armamenti, ma sottrae risorse all'economia produttiva e alla sostenibilità.

Studi internazionali hanno più volte ribadito come investire nella pace sia più efficiente che investire nella guerra anche da un punto di vista economico.

Un'economia che guarda solo al breve periodo e non è capace di gestire le grandi sfide del nostro tempo in primis la crisi ambientale - e quella militare sicuramente ha queste caratteristiche - non è in grado di generare un futuro prospero per il genere umano e per la terra**.**

Le guerre e i loro costi economici sono, al contempo, prerequisiti ed effetti ineludibili della legge della domanda e dell'offerta che regola anche l'andamento di quel genere particolare di merci che sono le armi, devono essere presi in considerazione. Pensiamo alla perdita del PIL globale: secondo uno studio dell'ISDC, l'economia mondiale sarebbe stata più ricca del 12% nel 2014 se non ci fossero stati conflitti violenti a cui abbiamo assistito dal 1970[8]. Per non parlare dell'impatto dei conflitti sulle economie dei paesi che vi sono coinvolti: i conflitti possono ridurre il PIL pro capite di circa il 18% in quattro anni, con effetti negativi che persistono anche sei anni dopo la fine del conflitto, secondo uno studio dell'International Growth Center[9]. E i costi globali della violenza e dei conflitti nel 2016 si stima abbiano avuto un impatto economico globale pari a 14,3 trilioni di dollari, il 12,6% del PIL mondiale[10].

Al contrario, la pace produce certamente importanti benefici (anche) economici. Essa favorisce investimenti a lungo termine, stabilità istituzionale e fiducia nei mercati, elementi essenziali per una crescita economica duratura e sostenibile. La riduzione delle spese militari consente di riallocare maggiori risorse dalla difesa a settori come l'istruzione e la sanità. Una ridistribuzione delle risorse (non solo pubbliche, ma in modo indiretto, anche quelle private) che può migliorare il benessere generale e stimolare l'economia. La stessa finanza ne troverebbe giovamento in termini di attrazione di investimenti: Paesi pacifici tendono ad attrarre più investimenti esteri diretti, grazie a un ambiente stabile e prevedibile.

[8] v. <https://isdc.org/economic-burden-of-conflict/?utm_source=chatgpt.com>

[9] <https://www.theigc.org/publications/growth-brief-cost-violence-estimating-economic-impact-conflict?utm_source=chatgpt.com>

[10] <https://www.triplepundit.com/story/2017/economic-benefits-peace/15661?utm_source=chatgpt.com>

In questo momento storico questo appare certamente come un discorso controcorrente, ma la lungimiranza della finanza etica sa che è l'unica scelta conveniente e possibile.

Bibliografia

Balu, M.A. & Neag, M.M. (2024) 'Foreign Direct Investments In The Arms Industry', *Scientific Bulletin*, 29(2), 195-201 <https://doi.org/10.2478/bsaft-2024-0021>.

Biggeri, U., Ferri, G. & Ielasi, F. (2021) *Finanza etica*, Bologna: Il Mulino.

Common Wealth (2024) 'Welfare to Arms: Shareholder Payouts in the Arms Industry Since 2010' <https://www.common-wealth.org/publications/welfare-to-arms>.

Financial Times (2025, May 7) 'Future weapons: Rearming Europe' <https://www.ft.com/content/8ef16b12-dd6c-4aa6-9d94-a9066c87cd75>.

Fondazione Finanza Etica e Global Alliance for Banking on Values (2024) 'Finanza di Pace. Finanza di Guerra' <https://finanzaetica.info/rapporto-finanza-di-guerra-e-di-pace/>.

Fondazione Finanza Etica e Rete Italiana Pace e Disarmo (2024), 'ZeroArmi 2024', <https://finanzadisarmata.it/risorse/zero-armi/>.

Fouche, G. (2025, May 7) 'Push to allow Norway's wealth fund to invest in defence companies falters'. Reuters <https://www.reuters.com/sustainability/society-equity/push-allow-norways-wealth-fund-invest-defence-companies-falters-2025-05-07/>.

Levingston, I., Pfeifer, S., & Heal, A. (2025, May 7) 'Buyout groups and VCs ready to play role in Europe's rearmament' *Financial Times* retrieved from <https://www.ft.com/content/a414486d-ed45-4eac-b6c4-f966b2e12714#comments-anchor>.

Marshall, S. (2023) 'Theorizing the Intersection of Financialization and Militarism', *Security in Context Policy Paper*, 23(01).

Stamegna, M., Bonaiuti, C., Maranzano, P. & Pianta, M. (2024) 'The Economic Impact of Arms Spending in Germany, Italy, and Spain', *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 30(4), 393-422. <https://doi.org/10.1515/peps-2024-0019>.

Pace e sostenibilità: dall'empatia selettiva all'identificazione con l'umanità

Roberto De Vogli e Marta Lusiardi
Università di Padova

L'umanità sta affrontando due minacce esistenziali senza precedenti: la crisi climatica e il rischio di guerra nucleare. A causa di queste due crisi globali, il Bollettino degli Scienziati Atomici ha spostato l'Orologio dell'Apocalisse a 89 secondi alla mezzanotte. Questi due problemi sono tuttavia interconnessi e si accusano a vicenda. La crisi climatica rappresenta un serio fattore di rischio di scoppio di conflitti tra i paesi e all'interno dei paesi. Allo stesso tempo, le guerre hanno conseguenze negative sulla crisi climatica e sulle politiche internazionali volte a contrastarla, ostacolando inoltre la cooperazione tra le nazioni. Per affrontare queste minacce esistenziali sono necessarie politiche globali vigorose che richiedono sforzi cooperativi basati su fiducia reciproca, rispetto dei diritti umani e universalità della dignità. In questo saggio, dopo aver esaminato gli effetti reciproci tra guerre e crisi climatica, verranno analizzate alcune variabili psicologiche che potrebbero favorire la cooperazione internazionale per la risoluzione o il fronteggiamento di questi problemi. Verrà poi affrontato il tema dell'empatia selettiva e della mancanza di universalità nel rispondere alle emergenze e nel prestare soccorso ai popoli colpiti da conflitti militari e dagli eventi estremi causati dalla crisi climatica. Successivamente, verrà dedicata particolare attenzione al tema del senso di identificazione con l'umanità, un costrutto psicologico che sposta il senso d'identità sociale dei cittadini dalla propria nazione all'intera umanità, andando oltre pregiudizi nazionalistici, divisioni tra popoli e risentimenti basati su dinamiche in-group vs. out-group. La conclusione del capitolo consiste in una serie di proposte finalizzate ad accrescere il senso di identificazione con l'umanità, l'empatia universale e la cooperazione internazionale, dimensioni necessarie per affrontare i conflitti e la crisi climatica.

Roberto De Vogli è professore associato presso l'Università di Padova e visiting professor presso l'University of London. È autore di numerosi contributi scientifici pubblicati su riviste internazionali, incluse Nature, Lancet e British Medical Journal. Ha scritto i libri Progress or Collapse: the Crises of Market Greed (Routledge, 2013), Managing and Preventing Pandemics: Lessons from COVID-19 (Routledge, 2025) e il libro di prossima pubblicazione Selective Empathy: The West Through the Gaze of Gaza (De Gruyter, 2025).

Marta Lusiardi sarà dottoranda in Human Rights, Society and Multi-level Governance presso il Centro Diritti Umani 'Antonio Papisca' dell'Università di Padova. Ha pubblicato, in qualità di co-autrice, un contributo sulla relazione tra crisi climatica e diritti umani sulla rivista Peace Human Rights Governance.

Introduzione

Secondo l'ultimo aggiornamento del Bollettino degli Scienziati Atomici, l'umanità non è mai stata così vicina a un disastro globale. L'Orologio dell'Apocalisse, ideato nel 1947 per simbolicamente rappresentare quanto ci separa da una catastrofe planetaria, segna ora 89 secondi alla mezzanotte (Mecklin 2025). Inizialmente regolato su sette minuti, il suo avanzamento riflette l'aggravarsi delle minacce che pongono un'ombra sul nostro futuro, tra cui spiccano il cambiamento climatico e il rischio di un conflitto nucleare.

Non si parla più di ipotesi: il cambiamento climatico è una minaccia reale e sempre più urgente, supportata da solide basi scientifiche. Il rapporto Lancet Countdown 2021 lo ha definito un «*codice rosso per l'umanità*», sottolineando che si tratta della sfida sanitaria più rilevante del nostro secolo (Romanello et al. 2021). Temperature in costante aumento, eventi meteo estremi e squilibri ecologici stanno già provocando danni significativi, inclusi gravi effetti sulla salute. Nonostante esistano ancora voci negazioniste, il consenso nella comunità scientifica è schiacciante: la stragrande maggioranza degli esperti concorda sul fatto che il cambiamento climatico sia reale e causato in larga parte dall'attività umana.

Sebbene venga spesso etichettato come una crisi ambientale, il cambiamento climatico costituisce una minaccia ben più ampia, capace di compromettere le basi stesse della nostra civiltà e la sopravvivenza della specie

umana (Willcock et al. 2023). Eppure, fino ad oggi, la risposta globale è stata frammentaria e insufficiente. Sempre più studiosi sottolineano l'urgenza di affrontare questa crisi in modo integrato e diretto, superando visioni parziali e ritardi nelle politiche di mitigazione e adattamento.

Numerosi studi mettono in guardia sul rischio concreto di conseguenze catastrofiche. Alcune analisi stimano una probabilità significativa, anche se non elevata, di un collasso globale: si parla di una possibilità su dieci di un disastro irreversibile e di una su venti per scenari che minacciano la sopravvivenza dell'umanità. In altri termini, se un volo avesse una probabilità su venti di cadere, nessuno salirebbe mai a bordo; eppure, stiamo permettendo che le prossime generazioni affrontino un futuro con lo stesso livello di rischio.

Le ultime valutazioni delle Nazioni Unite rafforzano questa prospettiva inquietante, mostrando come la frequenza e l'intensità degli eventi climatici estremi stiano già superando la capacità di adattamento di molti sistemi naturali e sociali. A peggiorare ulteriormente la situazione, diversi parametri fondamentali per la stabilità della Terra sono già stati superati, tra cui la perdita di biodiversità, l'inquinamento da sostanze chimiche e la gestione insostenibile dell'acqua. Se non si interviene con decisione, il mondo potrebbe avviarsi verso una sesta estinzione di massa.

Se la crisi climatica rappresenta un'ombra crescente sul nostro futuro, la minaccia di un conflitto nucleare costituisce l'altro grande motivo per cui l'Orologio dell'Apocalisse si avvicina pericolosamente alla mezzanotte. Ma quali potrebbero essere le reali conseguenze di una guerra atomica per l'umanità?

Un conflitto nucleare limitato potrebbe generare enormi quantità di fumo e fuliggine nell'atmosfera superiore, riducendo l'irraggiamento solare e causando un drastico abbassamento delle temperature, noto come "inverno nucleare". Questo effetto potrebbe durare mesi o anni, con impatti devastanti sulla produzione agricola e con il rischio concreto di carestie su scala globale.

Alcune simulazioni scientifiche stimano che un confronto atomico tra grandi potenze come Stati Uniti e Russia, potrebbe causare la morte di oltre 5 miliardi di persone (Xia et al. 2022), per lo più a causa della fame. Anche se alcune incertezze scientifiche permangono, gli esperti concordano su un punto essenziale: un conflitto nucleare, anche su scala ridotta, avrebbe conseguenze disastrose per l'intera umanità.

Crisi climatica e guerre

Le due principali minacce esistenziali per la sopravvivenza dell'umanità oggi sono il cambiamento climatico e il rischio di una guerra nucleare. Non si tratta solo di pericoli distinti con conseguenze devastanti, ma di fenomeni interconnessi che si alimentano a vicenda: le crisi ambientali possono innescare conflitti armati, e i conflitti armati, a loro volta, accelerano la distruzione ambientale.

Anche un aumento moderato della temperatura globale può causare effetti sistemici su vasta scala, colpendo economia, salute pubblica e strutture sociali. Alcuni scenari ipotizzati dagli scienziati delineano un possibile «punto di non ritorno» climatico, in cui le condizioni ambientali diventano talmente estreme da superare la capacità di adattamento delle società umane.

Già oggi, tensioni geopolitiche legate alla crisi climatica emergono in varie regioni del pianeta. La crescente scarsità di risorse vitali come acqua e cibo, unita a disuguaglianze e instabilità sociale, potrebbe sfociare in quella che viene definita una "poli-crisi": un intreccio di emergenze ambientali, economiche e umanitarie che si rafforzano a vicenda. Gli ecosistemi si stanno deteriorando rapidamente, e le conseguenze sociali dei cambiamenti climatici – migrazioni forzate, povertà e conflitti – sono destinate ad acuirsi nei prossimi anni.

Numerosi studi hanno documentato come il cambiamento climatico sia già oggi un fattore significativo nell'origine di conflitti politici e violenze armate (Hendrix et al. 2023). Shock ambientali su scala globale – dalla desertificazione alla crisi idrica – possono fungere da detonatori di tensioni civili e guerre tra stati, soprattutto in un contesto di competizione crescente per risorse in esaurimento.

Ma non è solo il cambiamento climatico a innescare guerre: anche le guerre aggravano la crisi climatica. I conflitti armati generano enormi emissioni di gas serra e devastano gli ecosistemi. Un esempio recente è il conflitto tra Israele e Gaza: uno studio sulle emissioni prodotte nei primi 120 giorni di operazioni militari ha rivelato che esse hanno superato quelle annuali di 36 paesi (Neimark et al. 2025). Le immagini satellitari del marzo 2024 mostrano un territorio fortemente compromesso, con il 38-48% della copertura vegetale e agricola distrutta, suoli contaminati da agenti chimici e mari inquinati da scarichi tossici. Alcuni ricercatori parlano già apertamente di «ecocidio» (Ahmed, Gayle, e Mousa 2024).

Anche la guerra in Ucraina ha avuto conseguenze ambientali imponenti; dall'invasione su vasta scala, è stata emessa una quantità aggiuntiva di

175 milioni di tonnellate di CO2 (IGGAW 2024). Oltre alle emissioni dirette causate dalle operazioni militari, un evento particolarmente grave è stato il sabotaggio dei gasdotti Nord Stream, che ha rilasciato in pochi giorni una quantità enorme di metano, contribuendo in modo rilevante all'inquinamento atmosferico globale.

Tutto ciò evidenzia i limiti di una visione frammentata, in cui si affrontano temi come l'ambiente o la pace in modo separato. Il futuro richiede un cambiamento sistemico, capace di unire lotta per la giustizia climatica e impegno per la nonviolenza. In conclusione, pace e sostenibilità non sono obiettivi separati ma due facce della stessa medaglia: solo costruendo un mondo più giusto e rispettoso dell'ambiente potremo garantirci un futuro davvero pacifico e viceversa.

Ostacoli alla cooperazione internazionale: risposta diseguale alle emergenze

Il cambiamento climatico non rappresenta solo una sfida ambientale, così come il pericolo di un conflitto nucleare non può essere ridotto a una mera questione geopolitica. Entrambi costituiscono segnali di crisi più profonde, che affondano le radici in fragilità relazionali tra e all'interno delle nazioni, e nelle distorsioni insite nel nostro attuale modello di sviluppo e nella cultura dominante. In sostanza, ci troviamo di fronte a una crisi di cooperazione globale.

Come hanno sottolineato gli esperti dell'Orologio dell'Apocalisse, è urgente che i leader mondiali si impegnino in nuove forme di collaborazione attraverso ogni canale disponibile per abbassare il rischio esistenziale. Anche i cittadini hanno un ruolo cruciale: devono mobilitarsi per esigere azioni rapide e decisive da parte dei propri governi (Mecklin 2022).

In un mondo in cui le spese militari continuano a crescere e si moltiplicano gli appelli a rafforzare la prontezza bellica, diventa essenziale recuperare la capacità di riconoscere l'altro come alleato e non come minaccia. La guerra, in fondo, è l'espressione ultima e più tragica del fallimento del dialogo e della solidarietà tra popoli.

Affrontare simultaneamente la minaccia climatica e il rischio nucleare richiede un impegno collettivo senza precedenti, che coinvolga tutti i livelli della società e promuova un cambiamento strutturale sia politico che economico. Ma è anche necessario un mutamento interiore, che rafforzi la nostra capacità di empatia e di comprensione verso gli altri.

Oggi più che mai, il futuro dell'umanità dipende dalla nostra abilità di collaborare per evitare i peggiori effetti del riscaldamento globale e per prevenire nuovi conflitti.

Empatia selettiva

Negli ultimi decenni, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e il processo di globalizzazione hanno alimentato l'aspettativa – o forse l'illusione – che il mondo stesse convergendo verso un insieme condiviso di valori fondamentali. Tuttavia, la realtà geopolitica ha mostrato il persistere di logiche identitarie e nazionaliste, con molti Stati ancora radicati in dinamiche tribali, territoriali e etnocentriche, incapaci di abbracciare una vera cooperazione transnazionale basata sulla solidarietà e l'inclusione.

Il diritto internazionale si fonda sull'universalità: le sue norme, le sue sanzioni e gli interventi umanitari dovrebbero valere per tutti, indipendentemente da confini geografici o alleanze politiche. Quando queste regole vengono applicate in modo incoerente, il sistema perde credibilità, alimentando un senso di ingiustizia e sfiducia. Gli attori coinvolti nella risposta alle crisi – agenzie internazionali, governi, organizzazioni regionali e ONG – spesso hanno reagito con livelli di impegno molto disomogenei: interventi tempestivi e risolutivi in alcune emergenze, lentezza o indifferenza in altre. Questo approccio diseguale si manifesta in modo drammatico nel caso di Gaza, dove molte associazioni scientifiche e professionali hanno mantenuto un silenzio selettivo di fronte a quello che numerosi studiosi e organizzazioni internazionali hanno riconosciuto come genocidio. Tale silenzio rappresenta una prova etica cruciale per la comunità sanitaria e accademica globale, che rischia di perdere credibilità se non affronta con coerenza e universalità le violazioni dei diritti umani (De Vogli et al. 2025).

Una delle espressioni più gravi di questa incoerenza riguarda la differenza nel trattamento delle popolazioni colpite dalla guerra o dagli effetti del cambiamento climatico, in particolare nella gestione dei rifugiati. Questa disparità mina i principi di equità e universalità che dovrebbero guidare l'azione umanitaria e solleva interrogativi morali profondi: davvero alcune vite contano più di altre? Tale imparzialità non solo rafforza il divario tra l'Occidente e il resto del mondo, ma danneggia anche la fiducia nei confronti delle istituzioni globali incaricate di proteggere i diritti umani.

Affinché i valori umanitari conservino la loro validità morale, è essenziale che siano applicati con coerenza e integrità. Quando i diritti umani

vengono invocati in modo strumentale, perdono la loro forza trasformativa e diventano strumenti retorici privi di sostanza.

Alla base di queste disparità vi sono non solo strategie geopolitiche, ma anche fattori psicologici profondi. Uno di questi è l'empatia selettiva: la tendenza a riservare compassione principalmente a coloro che percepiamo come parte del nostro stesso gruppo sociale, etnico, nazionale o religioso, escludendo chi è percepito come «altro». Tale fenomeno ha ricevuto sorprendentemente poca attenzione nella letteratura scientifica, nonostante la sua rilevanza crescente nelle dinamiche sociali e politiche attuali.

L'empatia selettiva si manifesta in molteplici forme – etnica, nazionale, di genere o di classe – e riflette una disposizione a discriminare emotivamente tra gruppi diversi. Essa rafforza un senso di appartenenza e superiorità nei confronti del proprio gruppo e, al contempo, giustifica l'indifferenza o persino l'ostilità verso chi ne è escluso. In questo modo, viene alimentata una visione dualistica del mondo, un «noi contro loro» che intensifica le disuguaglianze e legittima l'ingiustizia.

Non si tratta semplicemente di preferire amici e familiari agli sconosciuti – una propensione naturale e diffusa – ma di adottare schemi di giudizio influenzati da identità sociali, spesso inconsciamente. Questa dinamica può condurre a un'emotività selettiva profondamente distorta in cui solo alcune sofferenze vengono riconosciute come degne di attenzione e risposte.

Fin dalla prima infanzia le persone tendono ad aiutare e favorire membri del proprio gruppo, come fratelli o amici, a discapito degli altri. Questa predisposizione suggerisce che la moralità possa essere modellata anche da fattori sociali ed evolutivi. Tuttavia, secondo alcuni studiosi, l'autentica empatia si distingue proprio per la sua capacità di superare queste barriere identitarie: è uno strumento di giustizia perché si estende a tutti, indipendentemente dalle somiglianze o differenze.

In questo contesto, ciò che confonde il nostro senso di giustizia è spesso il doppio standard culturale: decidiamo chi merita comprensione o supporto sulla base di percezioni influenzate da pregiudizi, stereotipi e credenze semplificatorie come il «principio del mondo giusto» – l'idea che le persone ottengano ciò che meritano. Questo tipo di pensiero non solo distorce la realtà ma rende più facile giustificare l'inerzia o il rifiuto di solidarietà verso chi soffre.

Il senso di identificazione con l'umanità

Nonostante la nostra inclinazione naturale a creare confini, a manifestare empatia selettiva e a riservare affetto principalmente verso familiari, gruppi etnici, comunità religiose e nazioni, molte persone reagiscono con genuina indignazione quando assistono a violazioni dell'equità e della dignità altrui. Il senso di ingiustizia, infatti, non si manifesta soltanto quando siamo personalmente colpiti, ma spesso emerge con forza anche quando vediamo altri subire trattamenti iniqui. Esistono individui che, pur andando contro il proprio interesse, si attivano per contrastare la distribuzione diseguale del potere, soprattutto quando essa danneggia categorie svantaggiate.

A partire da questa osservazione, ci si è chiesto se sia possibile coltivare una forma di empatia capace di superare le barriere culturali, sociali e geografiche. La letteratura scientifica ha tentato di delineare concetti come «empatia globale», «empatia etnoculturale» o «amore universale», suggerendo che la compassione possa essere estesa anche a individui molto distanti da noi, fisicamente o simbolicamente. Tuttavia, rimane poco esplorato fino a che punto possiamo sentirci emotivamente coinvolti con persone estranee alla nostra cerchia di appartenenza.

La misura in cui la nostra empatia è selettiva o universale è fortemente legata alla nostra identità sociale. Se la maggioranza tende a mantenere una certa fedeltà al proprio gruppo d'appartenenza, esiste una minoranza che sembra aver maturato un senso di cittadinanza umana universale.

Due concetti fondamentali aiutano a comprendere quanto sia inclusiva e globale la nostra identità sociale. Il primo è il cosmopolitismo, cioè l'idea che ogni essere umano dovrebbe sentirsi parte di una comunità globale e trattare tutti con pari rispetto e dignità morale. Il secondo è l'egualitarismo, inteso come il principio secondo cui ogni persona dovrebbe avere le stesse opportunità e diritti, fondamento di molti movimenti che lottano per una società più equa.

In questo contesto si colloca il lavoro di Sam McFarland, docente di psicologia politica che ha proposto – insieme ai suoi collaboratori - il concetto di «identificazione con tutta l'umanità» o «identità umana globale» (McFarland, Webb, e Brown 2012). Questo approccio sostiene che si possa sviluppare un senso di appartenenza che va oltre la nazione, la città o la comunità di origine, promuovendo empatia e compassione per ogni individuo. Secondo questa visione, non esistono nazione "altre": la Terra è una

patria condivisa. Analogamente, non ci sono "altri" gruppi, perché il nostro gruppo coincide con l'intera umanità.

Tale costrutto viene misurato tramite nove affermazioni che valutano il livello di identificazione con tre livelli sociali: la comunità locale, il proprio paese e le popolazioni del mondo. McFarland chiarisce che questo concetto non rappresenta semplicemente l'opposto dell'etnocentrismo, ma piuttosto un'autentica cura e attenzione verso l'intera specie umana. Tale identificazione è inoltre legata a caratteristiche morali ed empatiche.

Numerose ricerche mostrano che l'identificazione con l'umanità è connessa a comportamenti morali, atti di solidarietà, impegno sociale, difesa dei diritti umani e apertura verso la diversità. Essa favorisce anche la disponibilità a stringere relazioni con persone di etnie differenti e contrasta fenomeni come la disumanizzazione, la freddezza emotiva, il cinismo utilitaristico e alcuni disturbi psicologici. Chi si identifica con "tutte le persone ovunque" tende a dimostrare maggiore apertura mentale, empatia e sicurezza nelle relazioni affettive, oltre a una spiccata propensione all'universalismo-tolleranza.

In un momento storico segnato da crisi globali come il cambiamento climatico o il rischio di conflitti nucleari, diventa essenziale ripensare il nostro concetto di identità collettiva.

Non possiamo più considerare la corsa al vantaggio personale, la difesa del territorio e l'aggressività come segni di forza o strumenti di coesione. Il nazionalismo, oggi, appare come un retaggio del passato che, viste le conseguenze devastanti che genera, può essere interpretato come un disturbo collettivo, una forma di suicidio culturale. Non si tratta di abolire simboli religiosi o bandiere nazionali, ma di rileggerli alla luce di una nuova coscienza globale.

Un senso condiviso di giustizia, uguaglianza e convivenza pacifica tra popoli non è più un'aspirazione idealistica, ma una necessità imposta dalle sfide contemporanee. È giunto il momento di aggiornare la nostra comprensione dell'evoluzione: o ci adattiamo a questo scenario senza precedenti oppure rischiamo l'estinzione. Come recita un noto paradosso: o sarà la pace a porre fine alle guerre o saranno le guerre a condurci tutti, indistintamente, alla pace definitiva.

Bibliografia

Ahmed, K., Gayle, D. & Mousa, A. (2024) ''Ecocide in Gaza': Does Scale of Environmental Destruction Amount to a War Crime?' The Guardian <https://www.theguardian.com/environment/2024/mar/29/gaza-israel-palestinian-war-ecocide-environmental-destruction-pollution-rome-statute-war-crimes-aoe> (consultato il 15/04/2025).

De Vogli, R., Montomoli, J., Abu-Sittah, G., & Pappé, I. (2025). Break the selective silence on the genocide in Gaza. The Lancet, 406(10504), 688-689 <https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01541-7>.

Hendrix, C. S., Koubi, V., Selby, J, Siddiqi, A. & von Uexkull, N. (2023) 'Climate Change and Conflict' *Nature Reviews Earth & Environment* 4 (3), 144–48 <https://doi.org/10.1038/s43017-022-00382-w>.

IGGAW (2024) 'Climate Damage Caused by Russian War in Ukraine in 24 Months' Ecoaction <https://en.ecoaction.org.ua/climate-damage-by-russia-24-months.html> (consultato il 15/04/2025).

McFarland, S., Webb, M. & Brown, D. (2012) 'All Humanity Is My Ingroup: A Measure and Studies of Identification with All Humanity' *Journal of Personality and Social Psychology* 103(5), 830–53. <https://doi.org/10.1037/a0028724>.

Mecklin, J. (2022) 'At doom's doorstep: It is 100 seconds to midnight. 2022-Doomsday-Clock-Statement' Bulletin of the Atomic Scientists <https://thebulletin.org/doomsday-clock/2022-doomsday-clock-statement/> (consultato il 15/04/2025).

Mecklin, J. (2025) '2025 Doomsday Clock Statement'. Bulletin of the Atomic Scientists <https://thebulletin.org/doomsday-clock/2025-statement/> (consultato il 15/04/2025).

Neimark, B., Otu-Larbi, F., Larbi, R., Bigger, P., Cottrell, L., de Klerk, L. & Shlapak, M. (2025) 'War on the Climate: A Multitemporal Study of Greenhouse Gas Emissions of the Israel-Gaza Conflict' *Social Science Research Network* <https://doi.org/10.2139/ssrn.5237329>.

Romanello, M., McGushin, A., Di Napoli, C., Drummond, P., Hughes, N., Jamart, L., Kennard, H. et al. (2021) 'The 2021 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: Code Red for a Healthy Future' *The Lancet* 398(10311), 1619–62 <https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01787-6>.

Willcock, S., Cooper, G. S., Addy, J. & Dearing, J. A. (2023) 'Earlier Collapse of Anthropocene Ecosystems Driven by Multiple Faster and Noisier

Drivers' *Nature Sustainability* 6(11), 1331–42. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01157-x>.

Xia, L., Robock, A., Scherrer, K., Harrison, C. S., Bodirsky, B.L., Weindl, I., Jägermeyr, J., Bardeen, C. G., Toon, O . B. & Heneghan, R. (2022) 'Global Food Insecurity and Famine from Reduced Crop, Marine Fishery and Livestock Production Due to Climate Disruption from Nuclear War Soot Injection' *Nature Food* 3(8), 586–96 <https://doi.org/10.1038/s43016-022-00573-0>.

Per il diritto a parole di pace

Roberto Reale
Giornalista

La parola pace è stata rimossa dal dibattito politico mediatico in questi anni in Italia. Esperienze virtuose ci sono state, ma l'informazione dominante (telegiornali, quotidiani più influenti, opinionisti tv) ha veicolato un unico messaggio: la guerra è inevitabile, l'Occidente difenda la sua «sicurezza». Il sistema della comunicazione si è mosso in sintonia con governi, NATO, istituzioni europee, industria delle armi, grande finanza. Non ha svolto una funzione critica: la pace è stata dipinta come illusione, la diplomazia esclusa come resa davanti al nemico, le Nazioni Unite sbeffeggiate. L'eccesso di propaganda ha generato profonda insoddisfazione in un'opinione pubblica contraria a aumento delle spese militari e alla guerra come soluzione dei conflitti. Ma il lavoro dei media dominanti, demonizzando ogni istanza pacifista, ha operato per non offrire «sponde politiche» alla volontà popolare. Chi intende proporre «linguaggi di pace» deve attrezzarsi per smontare questi meccanismi che hanno a che fare più col potere che col giornalismo. Da cosa ripartire allora? Il primo punto è il no alla censura, il sì a un sistema mediatico che informi, non nasconda stragi. Beffardamente lo schema ideologico dell'Occidente (mai definito) in lotta contro i suoi nemici è stato messo in crisi da Trump. Improvvisamente sull'Ucraina si è cominciato a parlare di impossibilità di vittoria, della dimensione economica della guerra. La soluzione sta in nuovi approcci informativi. Si faccia parlare chi si occupa di diritti umani, gli storici che inquadrano eventi in contesti più ampi. Si dimostri che anche aspri conflitti sono stati gestiti e risolti con la diplomazia e soluzioni incruente. Psicosi bellicista annebbia le menti. La pace richiede un pensiero che superi l'odio, è un cammino. Il mondo non è in bianco e nero, ha molte scale di colori. E ci vuole una rinnovata capacità di ascolto. Dal basso possono crescere spinte importanti. Gli stessi movimenti devono interrogarsi sulle parole da usare, non sentirsi solo testimoni di minoranza ma attori, espressione della volontà dell'opinione pubblica.

Roberto Reale è giornalista e scrittore, già vicedirettore del Tg3 e di Rainews24. Studia evoluzione tecnologica e comportamenti dei media: gli effetti concreti che l'era digitale determina sulla società con particolare attenzione ai temi legati a cittadinanza e democrazia. Docente Comunicazione, componente Laboratorio La Cura del Vero Padova.

Introduzione

Che cosa può e deve fare l'informazione per promuovere e sostenere il «diritto alla pace»? Per rispondere alla domanda bisogna mettere a fuoco, in primo luogo, il concetto di comunicazione, capire cosa sia oggi. Tutti ne parlano, tutti la evocano, pochi la studiano, pochissimi si dotano degli strumenti realmente utili a svolgere un ruolo critico efficace. Siamo in un campo dove l'analisi è assolutamente propedeutica all'azione, se non cogli le contraddizioni poi non sai come muoverti. Partirei da un punto. In senso lato la comunicazione è oggi il campo dove prende forma la nostra sfera pubblica, l'alimento che nutre la democrazia. C'è un aspetto che a tantissimi sfugge, i media sono solo una parte del problema. Antropologicamente noi viviamo immersi in rapporti comunicativi con le relazioni che curiamo, i dibattiti che promuoviamo, gli strumenti che usiamo a livello personale. Al tempo delle abbaglianti promesse delle intelligenze algoritmiche, delle connessioni digitali che avvolgono le nostre vite, passiamo gran parte della nostra esistenza a ricevere e trasmettere messaggi.

Non è forse vero che questo stesso volume si pone l'obiettivo di come meglio comunicare il diritto alla pace, di promuovere una convivenza basata sul dialogo e l'empatia, non devastata dal terrore e da morte e violenza?

Non siamo perciò osservatori esterni. Quando parliamo di queste cose abbiamo bisogno di visioni nitide, pensieri, parole, linguaggi adatti a sostenere la sfida. Vi serve una rappresentazione chiara di cos'è il sistema della comunicazione odierno? Immaginatelo come un ecosistema incredibilmente complesso e articolato, con molteplici sfaccettature. Rinunciate alla presunzione di aver capito tutto. È più che legittimo avere ciascuno la propria opinione in merito ma "l'intero" ci scapperà sempre di mano, troppe cose si muovono freneticamente per essere fissate in certezze assolute. Fra cinque anni, fra dieci, quali «sorprese» ci riserveranno gli oligarchi delle tecnologie? Giganti economici che, fra l'altro, fanno "ottimi affari" con l'industria

bellica, con gli apparati della cosiddetta difesa, il mercato della sorveglianza e delle armi di ultima generazione.

Che cos'è l'Occidente?

Prendiamo il tema che stiamo affrontando qui, quello dell'informazione sulle guerre che stanno devastando il pianeta sul piano umano, civile, ambientale. Immagino che molti fra i lettori di questo volume abbiano cercato in questi anni di produrre azioni finalizzate a fermare il dilagante degrado. Anche nel mondo dei media ci sono state molte esperienze virtuose, personalità autorevoli che hanno denunciato il bellicismo montante, splendidi libri che hanno fornito un contesto agli eventi, assemblee e dibattiti partecipati che hanno cercato risposte alla domanda di pace. Un patrimonio di esperienze che sta alla base di ogni discorso che guardi a un futuro diverso. Possiamo prescindere dalle parole di papa Francesco o dalla mobilitazione di cittadini che dal basso hanno dato visibilità e spessore al dissenso? Non sono pure queste iniziative, questi eventi, delle "forme di comunicazione" che "danno nutrimento" alle nostre speranze?

Una risposta che voglia essere seria sui «comportamenti dell'informazione» però deve assolutamente fare i conti con il quadro complessivo. Nell'ecosistema frammentato, di cui abbiamo parlato un attimo fa, non tutti gli strumenti hanno la stessa "potenza di fuoco". Dobbiamo perciò introdurre un concetto fondamentale per capire dove invece il diritto alla pace è stato cancellato e vilipeso, quello delle "figure mediatiche dominanti". E quali sono? Semplificando possiamo comprendere in questa categoria i telegiornali della televisione pubblica e delle emittenti private nazionali, i quotidiani più prestigiosi, la stragrande maggioranza degli opinionisti onnipresenti nei dibattiti televisivi. Sono questi gli "attori" che raggiungono la maggioranza delle persone e generano parallelamente anche più interazioni sulle piattaforme social. Queste fonti hanno reiterato in sostanza un unico angosciante messaggio: la nostra sicurezza è in pericolo, dobbiamo difenderci dalle minacce incombenti, le guerre sono inevitabili, dobbiamo abbandonare privilegi e pigrizie. Il mondo è stato dipinto in bianco e nero, da una parte il nemico, dall'altra "noi". E sono entrate in azione pesantemente le leggi della propaganda che rispondono a logiche binarie, rifiutano ogni sfumatura. Sul chi siamo "i noi minacciati", ad esempio, i propagandisti pro-guerra si sono avvalsi di quello, che con legittimo sarcasmo, possiamo definire una sorta di "principio di indeterminazione". Alternativamente si è passati dal noi

occidentali, al noi europei, al noi italiani. È dipeso dalle circostanze. Con in carica l'amministrazione Biden andava benissimo come «riferimento guida» l'idea ossessiva delle democrazie liberali in pericolo. Tornati al potere i repubblicani negli Stati Uniti, le difficoltà ad adoperare questa prospettiva sono aumentate, c'è stato un marcato sbandamento perché Trump (che persegue la "legge del più forte") lavora per riaffermare nel mondo il primato dell'America, non ha alcuna pulsione umanitaria, lascia "col cerino in mano" i vecchi alleati se i suoi interessi lo portano da un'altra parte. Ma perché quella categoria di «noi occidentali sotto attacco» ha funzionato così bene nelle mani dei bellicisti di casa nostra? Perché è perfetta per una narrazione che punti a «unificare il volto del nemico», a mettere insieme sullo stesso piano e in un unico calderone realtà totalmente diverse come la Russia di Putin e Hamas. E consente parallelamente di giustificare l'indifferenza totale verso le guerre africane che non ci riguardano, sono un "problema loro", dei diretti interessati e della loro «inciviltà».

Le contraddizioni dei media dominanti

In questo contesto la questione del come andare "oltre la guerra" è stata totalmente rimossa dal dibattito pubblico. I media dominanti hanno operato in piena sintonia con centri di potere, governi, alleanze militari, istituzioni europee, industria delle armi, grande finanza. La pace è stata presentata sempre come illusione, la diplomazia è scomparsa dalla scena, ogni ipotesi di tregua è stata esclusa come resa davanti al nemico. Si tratta di ideologia allo stato puro che ha lasciato pochissimo spazio a una discussione approfondita e seria su quanto stava avvenendo nel mondo. Serve un esempio concreto? Quanti dibattiti si sono visti in televisione o sui giornali sul futuro delle Nazioni Unite e su come renderne più efficace l'azione, sul ruolo delle Organizzazioni Umanitarie, sulle iniziative diplomatiche per esempio del Vaticano? Praticamente nessuno, piuttosto sui teleschermi si è assistito a risse fra contendenti che erano lì per azzuffarsi secondo le logiche recitative della società dello spettacolo. La imperante ideologia bellicista ha anche spudoratamente cancellato ogni vera contraddizione. Così si è esaltato il mandato di arresto emesso dalla Corte penale Internazionale nei confronti del "nemico" Putin mentre quello successivo che coinvolgeva "l'amico" Netanyahu (insieme ai leader di Hamas) è stato accolto gelidamente. Anzi la Corte stessa, prima celebrata come fonte di giustizia, è diventata bersaglio di critiche, accuse e minacce. Un attacco mirato al diritto internazionale come strumento di

regolazione dei rapporti fra i popoli. Ma se non si sanzionano più i «crimini contro l'umanità», cosa subentra? La questione non è mai stata posta alla cittadinanza.

Narrazioni strumentali e opinione pubblica

Questo coro di voci belliciste non ha comunque persuaso gli italiani. L'eccesso di propaganda ha determinato una profonda e documentata insoddisfazione nella nostra opinione pubblica convinta invece che la guerra non sia mai una buona soluzione. È un altro punto questo sul quale sarà opportuno tornare perché offre una prospettiva per azioni future, dà speranza. Il problema, lo «stallo», però permangono perché il lavoro dei media dominanti ha di fatto presentato ogni istanza pacifista come irrilevante, ha operato per escludere una prospettiva di mediazione che trasformasse il rifiuto della guerra in scelte politiche conseguenti.

Un'analisi corretta della situazione è fondamentale. Se quello del dibattito pubblico è il "campo da gioco" dove in democrazia si decidono le sorti di una politica di pace, saper leggere quanto è avvenuto è indispensabile. Già abbiamo visto che censure, omissioni, totale mancanza di indipendenza dai centri di potere sono nemici dichiarati del diritto alla pace. Mi pare giusto allora ricordare anche le minacce e le intimidazioni alle quali sono stati sottoposti giornalisti e attivisti "usciti dal coro". Le guerre non sono «un pranzo di gala», la militarizzazione della società ha conseguenze inevitabili sulla vita democratica. C'è qualcuno che crede veramente che sia un caso che da un «ordine liberale» si stia passando a una "egemonia" della estrema destra nazionalista un po' in tutto il mondo? È una dinamica che abbiamo già visto in Europa fra le due guerre mondiali e che ora, in forme ovviamente diverse, si sta replicando.

E c'è un elemento che troppo spesso non viene colto: tutta la vita pubblica da almeno due decenni è dominata da una sorta di "struttura narrativa" che ha ridotto lo scontro politico a una specie di perpetua lotta fra populisti (soggetti indefiniti ma comunque pericolosi) contro competenti (tecnocrati che sanno). Ragionando sulla comunicazione nella chiave antropologica che abbiamo proposto fin dall'inizio, queste letture schematiche vanno iscritte nell'enorme moltiplicazione di messaggi che caratterizza la contemporaneità. Cosa accade quando le voci si sovrappongono e il rumore di fondo diventa assordante? Due cose, non una sola. Da una parte si aprono spazi enormi per i demagoghi di ogni tipo, quelli che promettono tutto e il contrario di tutto

e concentrano su di sé potere, consensi e attenzione. Ma dall'altra si determinano pure dei "contraccolpi", c'è un "rovescio della medaglia". I "grandi opinion leader" per esempio, si sono sentiti così investiti da una missione impropria di guida della cittadinanza, di supporto all'establishment nel nome della competenza, dell'ordine liberale, del primato dei mercati. Anche qui tantissima vuota ideologia che ha confuso ulteriormente le idee, ponendo questi «presunti portavoce degli esperti» al di sopra delle persone comuni. La logica della «società non esiste» della signora Thatcher è stata aggiornata con "la società non capisce ed è meglio che lasci fare a chi sa".

Una corretta informazione dà tutte le notizie

Proiettandoci allora adesso in avanti, prospettando un quadro di «azioni positive» diciamo che i comportamenti che abbiamo fin qui fotografato vanno superati, ribaltati. Chiunque voglia proporre "un linguaggio di pace" deve essere in grado di smontare questi meccanismi che hanno a che fare più col potere che col giornalismo. Da cosa ripartire allora? Da quelli che sono i «doveri» di una corretta informazione. Primo fra tutti quello di dare tutte le notizie, non solo quelle funzionali a narrazioni propagandistiche. Notizie dettagliate sui crimini commessi indipendentemente da chi ne siano gli autori, sulle documentate prese di posizione degli organismi internazionali e delle agenzie umanitarie. Il primo punto, dunque, è il no alla censura di guerra, il sì a un sistema mediatico che informi e non selezioni in base alla convenienza, che citi sempre le fonti, che non nasconda le stragi, che non faccia passare in secondo piano la realtà di morte e devastazione rappresentata dalla guerra. Gaza in questo quadro costituisce una sorta di punto di non ritorno. Le polemiche sull'uso del termine genocidio sono in molti sensi rivelatrici. L'hanno rilevato alcuni fra i più autorevoli storici israeliani, non certo teneri verso le atrocità di Hamas, che hanno ricordato come nel corso del Novecento più volte si sia utilizzata questa parola per stragi avvenute in Africa, Asia, Europa. Perché allora questa volta il genocidio diventa tabù? Perché a sterminare i palestinesi sono missili e bombe occidentali? Perché l'eccidio avviene col concorso di sofisticate tecnologie di controllo e sorveglianza di ultima generazione prodotte dalle "nostre migliori aziende"? Le decine di migliaia di civili morti in quell'inferno sulla terra resteranno "in eterno" a tormentare le nostre coscienze. Sul breve tempo la rimozione potrà persino "funzionare" ma nel medio periodo quanto avvenuto segnerà in modo indelebile la moralità dell'Occidente.

Occorrono parole di pace che siano efficaci e in grado di sintonizzarsi con i sentimenti e le opinioni degli italiani. Beffardamente, sull'Ucraina, solo dopo l'insediamento di Trump, si è cominciato a parlare di cosa accade sui campi di battaglia, di impossibilità di vittoria, dei costi economici della guerra, degli effetti del ritorno al protezionismo. Perché non è avvenuto prima? Spiazzati dalla giravolta statunitense i media dominanti (in sintonia con gli interessi dei centri di potere) invece di interrogarsi sui propri errori hanno immediatamente promosso e diffuso un'altra rappresentazione ideologica: quella della sicurezza europea minacciata (dagli Americani oltre che dai Russi?) e della parallela necessità di dilatare all'infinito la spesa militare a scapito di quella sociale. Quali possono essere in democrazia le conseguenze di questa impostazione? Non c'è stata alcuna risposta perché non è stata nemmeno posta la domanda.

Un'azione critica efficace

Quindi la soluzione può venire solo da un nuovo approccio culturale oltre che informativo. Non possiamo continuare a essere passivi fruitori degli strumenti che adoperiamo senza capire come funzionano, gli effetti che producono su di noi. Si parta dalle scuole, da iniziative di "alfabetizzazione mediatica" ma non si pensi che la questione riguardi solo i giovani. Gli stessi "attivisti" hanno bisogno di essere meglio attrezzati nei confronti dei "media dominanti". Se si vuole svolgere un'azione critica efficace questa non può basarsi solo su slogan, va portata avanti quotidianamente incalzando chi fa informazione professionale, mettendolo di fronte alle proprie contraddizioni. La libertà di parola è un principio costituzionale che vale per tutti, non solo per le élite che abitano gli studi televisivi, tutela anche la cittadinanza. E a proposito di Costituzione, chi ha decretato la scomparsa dell'Articolo 11 che «ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali»? Chi lo ha sostituito con la "chiamata alle armi" da imporre a un popolo profondamente antimilitarista? Andrebbero insomma promosse una serie di iniziative non violente che ricordino ai media i loro doveri professionali, che richiamino le norme europee esistenti ma disattese. Si parli di pace rompendo il monopolio degli opinionisti presunti esperti di temi geopolitici. Si facciano intervenire gli storici, il cui approccio inquadra ogni guerra in un contesto più ampio di eventi, si dia profondità al confronto rendendolo capace di uscire dalla dittatura di un presente senza memoria. Si dimostri che anche aspri conflitti (concetto che va tenuto distinto da quello di scontro ar-

mato) possono essere gestiti e risolti con soluzioni incruente. È già accaduto e accadrà ancora. La psicosi bellicista annebbia le menti. La pace richiede «pensieri lunghi» che superino l'odio, è un cammino, un percorso. Il mondo non va dipinto contrapponendo il male assoluto (l'altro) al bene (noi), ha invece molte scale di colori. E ci vuole una rinnovata capacità di ascolto. Dal basso possono crescere spinte importanti. Gli stessi movimenti devono interrogarsi sugli approcci comunicativi più efficaci, non sentirsi solo testimoni di minoranza ma espressione della maggioranza dell'opinione pubblica.

No a morte e distruzione

E questo, in un quadro per tanti aspetti sconfortante, racchiude un forte elemento di speranza. La volontà del popolo, il punto di vista degli italiani, possono essere strumentalmente «oscurati» ma nessuno potrà mai cancellarli. Gli stessi giornali quando hanno commissionato sondaggi sulle guerre in corso hanno sempre registrato un'opinione favorevole al cessate il fuoco, totalmente difforme da quella sbandierata a gran voce nei loro editoriali. Mi ha molto colpito un dato riportato dal quotidiano Domani relativo a un'indagine di Eurobarometro (uno strumento ufficiale delle istituzioni europee) che certificava che solo il 5% dei giovani italiani sotto i trent'anni sostiene che si possa far crescere la pace aumentando la forza militare e la «capacità di deterrenza». In pratica il 95% pensa esattamente l'opposto di quanto sta invece decidendo l'Unione in materia di riarmo. Certo stiamo parlando di giovani ma le cose nella sostanza non cambiano se si guarda all'insieme della popolazione. A febbraio l'Archivio Disarmo ha presentato una ricerca nella quale il 66% degli italiani (rispetto al 22% favorevole) si è detto contrario a un aumento delle spese militari portato fino al 2% del Prodotto Interno Lordo. Poche settimane prima un'altra indagine Demopolis per la Caritas aveva chiesto alle persone intervistate quale fosse la prima cosa che venisse loro in mente quando pensavano a una guerra. Il 74% ha risposto «Morte e Distruzione». Eccoci a un passaggio essenziale. Il diritto alla pace trae un fondamentale alimento da questa consapevolezza che l'alternativa al suo mantenimento è semplicemente tragica. Qui siamo davanti a un nodo concettuale decisamente importante. Prendiamo il giudizio etico politico sul presidente russo Putin. Il mio è da sempre durissimo: autoritario, persecutore dei dissidenti all'interno, sodale di autocrati in tutto il mondo. Detto questo, il rapporto storico con la Russia non è una sfida sportiva, non si può ridurre la politica internazionale a un "teatrino", a uno scontro di caratteri e personalità. Non

siamo chiamati a stabilire, seduti davanti ai nostri schermi, per chi fare il tifo, chi "buttare dalla torre". La guerra è distruzione di vite, metastasi che invade le menti, può finire o con un compromesso o con l'annichilimento del nemico. E la domanda allora diventa: è possibile "cancellare" la Russia con le sue seimila testate nucleari, le sue dimensioni, le sue relazioni internazionali?

Pace e giustizia sociale

Molte cose si tengono insieme, si guardano. È evidente che l'approccio basato sul "mettere in stato d'accusa" il popolo che sarebbe "viziato" perché si rifiuta di accettare i sacrifici necessari porta a mettere invece in crisi la vita democratica. Del resto, l'abbiamo già detto, guerra e libertà di espressione non sono mai andate d'accordo. Su questo chi si occupa di pace dovrebbe fare molta attenzione, la cosiddetta "Ragion di Stato" sta già comprimendo spazi e diritti non solo di chi manifesta ma anche di chi esprime il proprio dissenso. I "sovranisti di destra" questo discorso lo cavalcano scaricando la responsabilità di ogni nefandezza sull'Unione Europea. Contemporaneamente sono però proprio loro in tutto il mondo a colpire spietatamente le persone che si sono mobilitate contro la pulizia etnica a Gaza e a sostegno della Palestina. Siamo in una situazione obiettivamente frammentata e difficile. Si intreccia con il tema democrazia anche la questione sociale, segnata dal dilagare di crescenti disuguaglianze. Recentemente l'Istat ha segnalato che i redditi delle famiglie sono calati ulteriormente per effetto dell'inflazione: in Italia il 23,1% della popolazione è a «rischio povertà o esclusione sociale». Si tratta di una quota enorme di nostri concittadini la cui sofferenza non viene assolutamente illuminata dall'informazione, è espulsa dal dibattito pubblico. E se fossero proprio le ferree logiche neoliberali in economia ad aprire la strada ai fascismi demolendo lo stato sociale e gettando nella disperazione la cittadinanza? Chi si batte per il diritto alla pace deve tenere insieme tutti questi elementi perché un'azione efficace può nascere solo coprendo contemporaneamente diversi fronti perché è ormai sempre più evidente che "pace e giustizia sociale" sono due facce della stessa medaglia, impossibile sostenere l'una in mancanza dell'altra.

Debito, la parola a Kant

Quanto è potente la lobby delle armi nel nostro paese? Sicuramente è una forza trasversale capace di arrivare ovunque. E i «grandi media» ne sono pesantemente influenzati. Ci vorrebbero studi specifici ma non può essere un caso che anche gli appelli più autorevoli e argomentati a favore di pace e convivenza fra i popoli siano stati sistematicamente oscurati. I centri di potere tecnologico e finanziario le loro scelte le hanno fatte da tempo. In campo economico quanti supporter hanno invece le istanze pacifiste? L'informazione dominante non si muove nel vuoto, i mercati hanno molti modi per influenzarla. C'è chi la definisce corrotta e così risolve tutto. Personalmente non credo si vada molto lontano con semplificazioni e battute, propongo piuttosto di "affrontarla" con un forte richiamo ai temi etici, ritengo che "azioni positive efficaci" possano emergere solo se si è capaci di mettere a nudo sistematicamente le contraddizioni di un sistema informativo che non informa. Siamo in grado di farlo? Prendete il tema del riarmo che viene sostenuto dai media dominanti con la rappresentazione fasulla di un'Europa finora disarmata. Ci vuole poi tanto a smontare questa narrazione? Basta ricordare qualche dato. I soli paesi europei della NATO nel 2024 hanno raggiunto una spesa militare di 454 miliardi di dollari (oltre il 16% di quella mondiale che arriva alla stratosferica cifra di 2718 miliardi). Il riarmo insomma è già pesantemente in atto basti pensare alla Germania cresciuta nel 2024 del 28% ben prima degli ulteriori stanziamenti comunicati dal neo cancelliere Merz. Non spetterebbe a una corretta informazione ricordarlo invece che nasconderlo? Non sarebbero utili inchieste che spieghino come vengono ripartiti questi soldi, chi ci guadagna, come potrebbero essere meglio impiegati?

Non lo ricorda nessuno ma Immanuel Kant, una delle più grandi menti dell'umanità, nel suo straordinario libro e progetto filosofico «Per Una Pace Perpetua» del 1795 indicava alcuni punti preliminari. Quello che qui più ci interessa è il quarto dove si dice che «non si devono contrarre debiti pubblici in vista di frizioni esterne dello Stato». E che vuol dire? Kant, l'uomo che ha segnato il pensiero degli ultimi secoli lo spiega chiaramente: il debito va bene se serve al miglioramento delle strade, a potenziare le riserve alimentari. Rappresenta invece «una forza finanziaria pericolosa» se adoperato per accumulare risorse per intraprendere la guerra perché è evidente che sbilancia gli equilibri interni e internazionali, crea le premesse per successivi inevitabili conflitti armati. Se ci pensate è esattamente quanto vogliono invece fare oggi le autorità europee dimenticando totalmente la lezione della grande

cultura illuminista senza la quale l'Europa appare destinata a perdere la sua stessa ragione di esistere.

La guerra piace a chi non la conosce

Ritorniamo allora ai «competenti», a quelli che nei talk televisivi e sugli editoriali passano le giornate a impartire lezioni di ogni genere al "popolo ignorante". Sono veramente esperti di qualcosa o si sono semplicemente autoproclamati tali? Ridotto all'osso il loro è un mantra che reitera un vecchio concetto, il *«si vis pacem para bellum»* latino. A parte il fatto che pure quel detto potrebbe significare che preparare la guerra induce a volere la pace, dalla saggezza del passato viene ben altro. Mi limiterò qui a una sola citazione il *"Dulce bellum inexpertis"* fatto proprio da una delle maggiori figure dell'Europa Rinascimentale, Erasmo da Rotterdam. Trovate il suo scritto ripreso nel libro «La Guerra piace a chi non la conosce». In riferimento ai Turchi (i nemici dell'Occidente di allora) Erasmo scrive che ciò che si conquista con la violenza lo si perde nello stesso modo e che la tolleranza è preferibile a una folle rincorsa che punta a opporre alla crudeltà altrui atti ancora più crudeli. Mi piace citarlo perché qui siamo davanti a un altro dei padri del grande pensiero europeo. A Bruxelles paiono averne dimenticato l'insegnamento, e noi dobbiamo ricordarglielo. È il «concreto» della guerra che va sempre riportato alla luce, tenuto in primo piano. Spesso i bellicisti citano a sproposito la Resistenza. Cosa dimenticano? Le incredibili sofferenze subite dagli italiani proprio a causa della guerra cominciata nel 1940 dal regime fascista: centinaia di migliaia di soldati mandati a morire in Africa, Albania, Russia, e poi bombardamenti, rappresaglie, fame patite in patria. E cosa c'era a supporto della decisione di Mussolini di entrare nel secondo conflitto mondiale? Un'asfissiante retorica bellicista, un'orgia di propaganda, accompagnate da un'impreparazione totale. È da quella «sofferenza percepita», dal rifiuto dei proclami roboanti capaci di generare solo morte e distruzione, dal no alle atrocità perpetrate dai nazisti che nascono il movimento partigiano e il «ripudio della guerra» sancito dalla nostra Costituzione. Che rapporto ha questo discorso con l'informazione di oggi? Ce l'ha perché siamo tornati ai propagandisti che occultano la realtà materiale di un conflitto armato dietro letture psico politiche (la follia del capo dei nemici). Quello che voglio sottolineare è che costoro non sono insomma dei veri "competenti", in molti casi sono solo supponenti e aggressivi. Non so se l'avete notato ma a parlare di scontro inevitabile, ad aizzare gli animi nei talk non ci sono quasi mai gene-

rali e militari di carriera, semplicemente perché loro sanno cosa accade poi sui campi di battaglia, quali siano i rischi connessi.

Conclusioni

Albert Einstein è morto il 18 aprile del 1955, una settimana prima era riuscito a firmare un manifesto per il disarmo nucleare con Bertrand Russell. Impegnato contro la guerra da sempre, queste sono le ultime parole dell'appello: «ci rivolgiamo come esseri umani ad altri esseri umani, ricordate la vostra umanità e dimenticate il resto». Chiedo ai propagandisti guerrafondai: va inserito fra i populisti ignoranti persino Einstein? Ma non scherziamo, provate piuttosto a confrontarvi con la vostra pochezza, superate finalmente con un po' di modestia la vostra grottesca arroganza.

Una vera informazione ha profondità, non impartisce ordini, non svolge un ruolo "*top down*" dall'alto verso il basso, aiuta a comprendere, non ha «paura delle notizie», non nasconde i crimini. In fin dei conti il diritto alla pace coincide con il "restiamo umani", va ricordato costantemente. Di positivo in questo 2025 c'è una forte ripresa della mobilitazione, delle manifestazioni, degli interventi che chiedono un «mondo senza guerra». Azioni costruttive nel campo dei media sono altrettanto possibili. Il punto non è l'appiattimento delle voci, è esattamente l'opposto, ricordando sempre che l'informazione (tutta, non solo la Rai) è un bene pubblico. L'alfabetizzazione mediatica e quella digitale devono procedere insieme, intrecciarsi con un confronto sui doveri previsti per chi svolge una funzione sociale così importante. Va parallelamente posta la questione della trasparenza delle proprietà e dei finanziamenti. Cosa potrà succedere nel campo del controllo dei mezzi di comunicazione se l'industria militare avrà un peso sempre più asfissiante nella nostra vita economica?

La questione si pone anche negli altri paesi europei, apriamo una discussione comune. Non c'è nulla di inevitabile nel nostro futuro. Proprio nulla perché la guerra è comunque una sconfitta, solo la pace per l'umanità equivale a vittoria.

Bibliografia

Battistelli, F. (2025) 'Quale Pace in Ucraina? Come la vedono gli italiani nel sondaggio Difebarometro 11', Archivio Disarmo <https://www.

archiviodisarmo.it/quale-pace-in-ucraina-come-la-vedono-gli-italiani-nel-sondaggio-difebarometro-11.html> (consultato il 15/05/2025).

Colombo, A. (2025) *Il suicidio della Pace: Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Raffaello Cortina Editore.

Demopolis Caritas (2025) 'Il ritorno delle Armi, gli Italiani e le guerre' <https://www.demopolis.it/?p=12097> (consultato il 15/05/2025).

Greco, P. (2024) 'Il Manifesto Einstein Russell per scongiurare guerra nucleare', Il Bo Live Padova <https://ilbolive.unipd.it/it/news/scienza-ricerca/manifesto-einsteinrussell-scongiurare-guerra> (consultato il 15/05/2025) .

Kant, I. (2024) *Per la Pace Perpetua,* Garzanti.

da Rotterdam, E. (2015) *La Guerra Piace a chi non la conosce*, Sellerio Editore.

Istat (2025) 'Condizioni di vita e reddito delle famiglie', <https://www.istat.it/comunicato-stampa/condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-anni-2023-e-2024/> (consultato il 15/05/2025).

Oriani, R. (2024) *Gaza, la Scorta Mediatica. Come la grande stampa ha accompagnato il massacro. E perché me ne sono chiamato fuori*, People.

Piro, N. (2024) *Se vuoi la Pace conosci la guerra*, HarperCollins.

Rota, A. (2024) *Pace*, Il Mulino.

Sipri (2025) 'Aumento senza precedenti spesa militare' <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/unprecedented-rise-global-military-expenditure-european-and-middle-east-spending-surges> (consultato il 15/05/2025).

Pace, guerra, diritto alla pace: la necessità di un profondo e pluralista cammino culturale

Laura Nota, Sara Santilli, Denise Zucchini, Maria Cristina Ginevra e Salvatore Soresi
Università di Padova

Il tema pace rimanda a diverse concettualizzazioni; lo stesso si può dire a proposito della guerra. Non hanno un significato univoco, valido in modo universale. Al variare delle teorizzazioni, del contesto storico e socioeconomico, delle discipline che si considerano, varia l'idea di pace e di guerra a cui si sta facendo riferimento. Si passa dal considerare la prima come «pausa» fra una guerra e l'altra, o dal pensare la pace come una fase di superamento di visioni belliciste, o come un processo di costruzione di condizioni il più possibile universali; si parla di pace positiva e negativa, di diversi modi per creare società pacifiche, ecc. La complessità culturale esiste, così come è pulsante un pluralismo concettuale; da un punto di vista psico-sociale questa ricchezza è fondamentale per ragionarci su, ricercare modalità, elaborare pensieri altri per fronteggiare violenza e conflitti armati, non solo per ridurre le sofferenze ma anche e soprattutto per costruire società migliori. Le domande che ci poniamo allora e a questo punto sono: quanto posseggono le giovani generazioni di questa complessità e di questo pluralismo? Quali sono le idee di pace e di guerra a cui fanno riferimento? Purtroppo le nostre recenti ricerche, svolte nell'ambito del Laboratorio La.R.I.O.S. (Laboratorio di Ricerca ed Intervento per l'Orientamento alle Scelte) dell'Università di Padova, con adolescenti stanno mettendo in evidenza tratti di superficialità e di «semplicismo» intorno a questi temi. Tali dati oltre a denunciare la presenza di una certa povertà concettuale, ci spingono sia a considerare l'importanza di promuovere una profonda coscienza critica nei giovani, sia a riflettere come comunità scientifica a riflettere anche sul nostro ruolo e sulla nostra capacità di incidere profondamente nelle istituzioni sociali fondamentali, come famiglia, scuola, terzo settore. Di fatto la ricchezza concet-

tuale non può rimanere patrimonio di pochi e dovrebbe invece e al contrario diventare nutrimento per molti e fonte di ispirazione per immaginare nuove società pacifiche, traiettorie per realizzarle, compresa quella del diritto alla pace per tutte le forme di vita, umane e non, e soprattutto oggi.

Maria Cristina Ginevra è professoressa associata presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università degli Studi di Padova. È direttrice del corso di perfezionamento in «Orientamento e career counselling per l'inclusione, la sostenibilità e la giustizia sociale» dell'Università di Padova.

Laura Nota è professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università degli Studi di Padova. Dirige il Laboratorio La.R.I.O.S., è presidentessa della Società Italiana per l'Orientamento, editor dell'International Journal for Educational and Vocational Guidance; coordinatrice del GdL Inclusione e Giustizia sociale della RUS.

Sara Santilli è professoressa associata presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università degli Studi di Padova. È membro del Consiglio Direttivo della SIO (Società Italiana per l'Orientamento) e co-coordinatrice del corso di alta formazione «Orientamento a scuola: progettare futuri equi, inclusivi e sostenibili».

Salvatore Soresi, professore senior dell'Università di Padova, impegnato sui temi dell'inclusione e della giustizia sociale, fondatore del Laboratorio La.R.I.O.S., della Società Italiana Orientamento e dell'International Hope Research Team. È stato premiato da tre associazioni internazionali per il suo impegno in materia di inclusione, giustizia sociale, processi di costrizione del futuro.

Denise Zucchini è dottoranda presso la Scuola di Dottorato «Human rights, Society and Multi-level governance» dell'Università di Padova. Collabora con il laboratorio La.R.I.O.S. e ha conseguito il corso di perfezionamento in «Orientamento e career counselling per l'inclusione, la sostenibilità e la giustizia sociale».

Introduzione

Stiamo vivendo tempi faticosi, che aggiungono vulnerabilità alle vulnerabilità. In modo crescente la maggior parte della popolazione deve fare i conti con processi di vulnerabilizzazione più moderni, associati ai cambiamenti climatici, alla finanziarizzazione dell'economia, all'inquinamento degli ambienti di vita, alla non dignità e precarizzazione del lavoro, che si sommano a quelli più tradizionali dovuti alla presenza di disabilità, di discriminazioni di genere, di un background socio-economico povero, e di una diversa cultura di provenienza (Nota et al. 2020). Gli effetti di tali condizioni riguardano sfilacciamenti della coesione sociale, demotivazione, svuotamento di senso, povertà, insieme ad alterazioni e castrazioni anche del pensiero rivolto al futuro. Abbiamo dovuto sperimentare in quest'ultimo periodo storico, senza per altro averne particolare contezza, il passaggio dal welfare al workfare, incentrato sul lavoro povero, precario, indecente, luogo di sfruttamento per molti e di privilegi per pochi. Ma non basta più: stiamo assistendo, seppur in modo subdolo, al passaggio al warfare, che vede la guerra al centro della vita sociale. Uno stravolgimento totale; un processo che cancella l'idea di benessere, nel suo senso più ampio e ricco, coniugato a libertà, uguaglianza, pace, e che impone la guerra, la più cupa espressione umana, foriera di distruzione e morte.

Stiamo creando maggioranze stanche e affaticate, e sempre più prone al conflitto. È necessario fermare tutto questo, porre al centro la pace e un diritto alla pace nuovo; sono necessarie delle faticose contromisure, a cominciare da ora. Così il capitolo vuole far emergere come la contrapposizione passa in primo luogo dal mettere in evidenza che è necessaria una profonda contezza di questi temi, pace e guerra, in modo articolato, complesso, pluralista, assente nella maggior parte delle persone e in particolare delle giovani generazioni. Alla luce di ciò saranno oggetto di attenzione alcune riflessioni su vie percorribili e su responsabilità da assumersi.

Pace, guerra, diritto alla pace: tanto da sapere, molteplici angolazioni da considerare

Se non vogliamo diventare una società in guerra e per la guerra, ma costruire comunità pacifiche, abbiamo bisogno di complessificare il pensiero e alimentare il pluralismo fin dalla più tenera età, insieme ad una viva coscienza critica. E il materiale per muoverci in tale direzione non ci manca, posse-

diamo architravi concettuali diversi: padroneggiarli significa creare antidoti al semplicismo, al riduzionismo, alla manipolazione. Qui di seguito proviamo, in punta di piedi, a sintetizzare alcuni «assi», ognuno ricco di affondi interessanti; nell'allargare gli orizzonti ci devono aiutare a comprendere che sono tutte costruzioni umane, e quindi modificabili e migliorabili.

Asse disciplinare. Iniziamo con il ricordare che le discipline hanno fatto molto. Ognuna, nel corso del tempo, in base alle evoluzioni del pensiero e della ricerca, ha enfatizzato aspetti diversi dei temi che ci stanno a cuore. La tabella n. 1 riporta, in modo limitato e preliminare, alcuni spunti di approfondimenti possibili.

Tabella 1

DISCIPLINA	**GUERRA**	**PACE**	**POSSIBILI ASSOCIAZIONI CON L'IDEA DI DIRITTO ALLA PACE**
FILOSOFIA	Natura umana, egoismo, interessi individuali; realismo politico, guerra giusta, critica marxista	Cosmopolitismo, femminismo, pragmatismo; cooperazione tra individui e Stati	La pace come diritto morale con dignità umana, giustizia globale, etica della responsabilità
RELIGIONE	Guerra giusta, guerra santa, etica della guerra; escatologie violente	Non-violenza, perdono, dialogo interreligioso, riconciliazione	Ideale spirituale di pace con precetti etici e teologici che promuovono la convivenza e la giustizia
SCIENZE POLITICHE	Conflitti fra Stati, geopolitica, strategie militari	Diplomazia, mediazione, ruolo delle istituzioni, disarmo	Trattati internazionali, diritti umani, costruzione della pace come fine della politica
GIURISPRUDENZA	Diritto bellico, crimini di guerra, norme sui conflitti armati	Accordi di pace, risoluzione pacifica delle controversie, diritto internazionale	Diritto alla pace come norma giuridica con convenzioni, giustizia globale, diritti umani universali

SOCIOLOGIA	Disuguaglianze sociali, razzismo, classismo, militarizzazione	Coesione sociale, movimenti pacifisti, educazione alla pace	Diritti umani e giustizia sociale con attivismo e costruzione collettiva della pace
ECONOMIA	Sfruttamento, economia di guerra, competizione globale, supremazia del profitto	Sviluppo sostenibile, economia civile, commercio come fattore stabilizzante, economie di pace	Equità e giustizia economica come base per una pace duratura
PSICOLOGIA	Aggressività, trauma, individualismo, manipolazione	Relazioni di cura, empatia, benessere psicologico, cooperazione	Effetti positivi del diritto alla pace sullo sviluppo umano e sulla salute mentale
ARTE, BENI CULTURALI	Denuncia dei conflitti, arte di guerra, memoria dei traumi	Arte per la riconciliazione, musei della pace, arte pubblica	Cultura come educazione alla pace, memoria condivisa e simboli di riconciliazione
ANTROPOLOGIA	Etnografia dei conflitti, violenza strutturale, identità e guerre etniche	Pratiche tradizionali di risoluzione, rituali di pace, società non violente	Concezioni culturali di pace, etnografia della giustizia, diritti locali e riconciliazione
INGEGNERIA, FISICA, CHIMICA	Armi tecnologiche, AI militare, chimica bellica, tecnologie dual-use	Innovazioni per la sicurezza civile e ambientale, tecnologie per la pace	Progettazione di sistemi sociali equi con tecnologie al servizio del benessere e della cooperazione
PEDAGOGIA	Educazione militarizzata, visione competitiva, narrazioni dominanti	Educazione alla pace, cittadinanza globale, pensiero critico	Formazione ai diritti umani, responsabilità civile, consapevolezza interculturale
MEDICINA	Chirurgia di guerra, medicina d'emergenza, documentazione di crimini	Medicina umanitaria, etica medica, assistenza nei conflitti	Salute come diritto universale con diplomazia sanitaria

SCIENZE FORESTALI E AMBIENTALI	Distruzione ambientale, inquinamento bellico, uso distruttivo delle risorse	Tutela degli ecosistemi, riforestazione post-bellica, gestione sostenibile	Cooperazione ecologica, diplomazia ambientale, rispetto della natura come fondamento di pace
SCIENZE ANIMALI	Impatto della guerra su fauna e habitat, zooterapia per traumi	Comportamenti pacifici degli animali, modelli di cooperazione interspecie	Riflessione etica sul rispetto della vita animale come estensione del diritto alla pace
STORIA	Cause ed effetti delle guerre, colonialismi, rivoluzioni, totalitarismi	Trattati, conferenze, diplomazia storica, movimenti pacifisti, resistenze	Evoluzione del concetto di pace nei contesti storici e politici con memorie collettive e giustizia storica
SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE	Propaganda, disinformazione, narrazioni di odio	Media e pace, immaginari utopici, storytelling positivo, valorizzazione della memoria collettiva	Comunicazione come strumento per promuovere la pace, contrastare l'odio e costruire comunità inclusive
GEOGRAFIA	Conflitti territoriali, competizione per risorse, geopolitica	Cooperazione territoriale, geografia della pace, spazi inclusivi e partecipazione civica per la coesione sociale	Gestione condivisa dei territori, geografia dei diritti, sviluppo sostenibile come condizione per la pace

Spunti di approfondimento da angolature disciplinari

Già questo quadro, per quanto parziale, ci stimola a considerare l'ampiezza concettuale, le sfumature differenti, la varietà di elementi, invitandoci al contempo a pensare a intrecci interdisciplinari. Lo stesso diritto alla pace può essere considerato come il frutto di una "matassa" intellettuale e parte di un processo più ampio che necessita di essere compreso dai più, affinché sia possibile «farlo agire» socialmente.

Un coinvolgimento di ampio respiro va avviato in fretta perché c'è già chi sta sfruttando gli apporti disciplinari al fine di creare «brodo di cultura» per la guerra: sottolineiamo a tal proposito le operazioni di guerra cognitiva, da un lato, e i nuovi investimenti nel *«dual-use»*, dall'altro. Miller (2023) ci ricorda che la guerra cognitiva riguarda il processo di trasformazione della mentalità, del modo di pensare, del sentire intorno alla guerra. Essa deve

diventare parte della nostra vita; vanno caratterizzate l'opinione pubblica, le istituzioni, la struttura sociale. Per fare ciò ci si affida a tecniche psicologiche persuasive e manipolative, si sfruttano gli strumenti comunicativi e le tecnologie digitali. Si procede con la diffusione di fake news, di messaggi contrapposti, di discorsi d'odio, di informazioni false o parziali, immagini costruite, ecc.; si propongono idee polarizzate, semplicistiche; si punta a creare interessi "incentrati sulla guerra e sulla violenza"[1]; si punta a far sentire gli altri dei nemici, esaltandone le differenze, a sminuire vittime, avversari, gruppi; si vogliono destabilizzare le istituzioni democratiche e svalorizzare il sapere e le università.

Relativamente al dual-use, Rivetti (2024) ci ricorda che esistono esempi di ricerca commissionata dall'industria bellica[2]. Se da un lato non tutto può essere stigmatizzato, in quanto molte collaborazioni scientifiche puntano a migliorare le condizioni di vita della popolazione e non portano alcun vantaggio ai regimi, dall'altro va da sé che emerge sicuramente un problema di fondo: quando ci si incammina per queste vie non è facile stabilire confini etici e rispettarli, e sicuramente si sdogana l'idea cinica che chi vince – cioè chi ottiene finanziamenti e pubblica – ha sempre ragione, poco importa da dove arrivino i soldi e per fare cosa. Le stesse scienze sociali e umanistiche sembrano talvolta contribuire alla legittimazione del dual use, offrendo letture che lo presentano come compatibile con valori liberali e progressisti (Cangiano 2024; Esposito et al. 2025). In questo processo, concetti come inclusione, giustizia sociale e sviluppo sostenibile rischiano di essere reinterpretati in modo ambiguo, fino a perdere coerenza e significato, di diventare parole logore, che creano confusione e rafforzano lo *status quo* (Soresi 2025). Vi è inoltre il rischio che tali discipline si prestino a svolgere un ruolo di supporto a pratiche istituzionali che Baines (2022) non rinuncia a chiamare di *"soft cops"* (poliziotti gentili), in quanto tese a favorire l'accettazione di esiti negativi senza mettere in discussione l'ordine esistente.

[1] Parliamo di interessi anche professionali: stanno nascendo azioni sedicentesi di «orientamento» protese a stimolare nelle giovani generazioni «interessi» per le professioni di «guerra» (Leoni 2024).

[2] Queste sue parole sono emblematiche: «Nel 2021 Leonardo ha creato la Fondazione Med-Or […] si garantisce un più ampio accesso a un mercato importante, quello mediorientale attraversato da conflitti e governato da dittatori pronti a comprare tecnologia e armi per sorvegliare e reprimere la popolazione. […] nel 2023 Med-Or ha firmato un accordo di collaborazione con la King Saud University di Ryiadh. Se pensiamo al ruolo del regno saudita nel protrarre il conflitto, violentissimo, in Yemen e al ruolo economico di Leonardo in esso, la collaborazione tra Med-Or e l'università saudita è in effetti la più appropriata. Ma non solo […] grazie a Med-Or e con la collaborazione di rettori e docenti, Leonardo passa dall'essere un esportatore di armi e di morte, al facilitare la collaborazione e il dialogo tra università» (pp. 26-27).

Le discipline sono fondamentali per capire e costruire un quadro di riferimento ampio; abbiamo bisogno di coinvolgere i saperi, e le loro interazioni, ma per la costruzione di percorsi di conoscenza che portino alla pace, riponendo al centro il loro valore sociale.

Asse intersezionale. Qui vogliamo enfatizzare l'idea che guerra, pace, diritto alla pace, si intersecano con temi altrettanto profondi e significativi per la vita, con le altre sfide globali, non meno catastrofiche della guerra, come il riscaldamento climatico e i processi di inquinamento, che determineranno l'inabitabilità e l'instabilità di tante zone del nostro pianeta; la crescita delle disuguaglianze, lo sfruttamento selvaggio della natura e del lavoro; la violazione dei principi di libertà e uguaglianza, la costruzione di minoranze sempre più ristrette che godono di privilegi di ogni tipo; il credere che la libertà sia la legge del più forte, nell'esaltazione dell'idea dell'*homo homini lupus* ipotizzata da Hobbes, in cui essa viene elevata alla potenza perché i lupi non sono più solo «naturali» ma sono anche artificiali e quindi dotati di una forza distruttiva incomparabilmente maggiore di qualunque armamento del passato (Ferrajoli 2022). Si tratta di una costellazione di temi fondamentali per la vita umana che necessitano di approcci interdisciplinari, in quanto patrimonio di tutti e tutte, per essere meglio compresi, nella loro complessità e interazione. Appare evidente che non ci si possa esimere dal considerare i rapporti fra Nord e Sud del mondo, i processi ecologici e sostenibili, la giustizia sociale, e la loro relazione con la pace e un diritto alla pace nuovo e avvolgente (Nota e Soresi 2025; Piras e Strazzari 2022). Analogamente c'è una stretta relazione con i temi del benessere, del progresso e della prosperità anche economica tutti da reinventare. Vi sono luoghi comuni che necessitano di essere dibattuti come quelli relativi al valore positivo dell'aumento delle spese militari. Salvatore (2017) ci ricorda, solo per fare qualche esempio, che l'incremento di tali spese riduce investimenti in altri settori più produttivi, in particolare nell'educazione, a cui si associano diminuzione dei livelli di scolarizzazione e aumento della criminalità, veri freni allo sviluppo, e che il tanto decantato progresso tecnologico militare non risulta così facilmente travasabile in ambito civile e in benessere per i più.

Emerge in modo chiaro che si tratta di affrontare queste questioni alla stregua di *wicked problem*, ovvero condizioni complesse, capaci di produrre molti disagi, danni e rischi di grave intensità, che sembrano non ammettere soluzioni univoche e definitive, valide per tutte le persone; essi necessitano di sforzi ampi, interdisciplinari e intersettoriali, sia pure sociali ed economici, di ampia parte della società (Soresi 2022; Grint 2022).

Asse della giustificazione. Oltre ai due angoli di visione più sopra menzionati, sempre per sommi capi, possiamo trovare un altro asse di riflessione, quello relativo alla giustificazione: la guerra e la pace sono giuste? Sono sbagliate? Quando sono giuste e quando sono sbagliate? Quando sono negative o quando sono positive, un bene o un male? Qui si trovano da un lato i tentativi di giustificare la guerra e dall'altro di superare l'idea di pace come periodo «fra due guerre», o pace negativa, per arrivare a quella di pace positiva, ovvero un modo diverso di pensare alla convivenza sociale.

Relativamente alla guerra, nel corso della storia umana compare più volte l'idea di *guerra giusta*, ovvero un fatto sociale che si può legittimare da un punto di vista religioso, politico, morale, ecc. (Galli 2023). Se gli esseri umani fanno la guerra devono darle un senso. Questo è accaduto costantemente nella storia dell'umanità e, nonostante tutto, continua ad accadere. La guerra può servire a forgiare il carattere e le virtù degli esseri umani, a selezionare i migliori, i coraggiosi, coloro che dando prova di sé devono assumere il comando delle società, da non lasciare in mano agli o alle incapaci (Bobbio 2024). Ancora, la guerra può essere considerata giusta se difensiva, o autodifensiva, o riparatrice, o finalizzata a risolvere controversie, o ad insegnare come si deve stare al mondo, se con i diritti, la proprietà, lo stato, ecc.; può essere giusta se serve a far sopravvivere la propria economia, a civilizzare, a rivoluzionare, a permettere il progresso, sia esso morale, civile, sociale o tecnico.

La giustificazione è qualcosa che si modifica perché le guerre non sono mai terminate e si sono trasformate: negli ultimi tempi difficilmente si vedono guerre su vasta scala, novecentesche; si assiste alla comparsa di «nuove guerre», a bassa intensità, ibride, sia nella versione di guerre marginali dovute a fazioni, più o meno criminali (gruppi militari, politici o religiosi, signori della guerra, ecc.), o di «guerre di polizia» condotte dai paesi più ricchi in aree marginali (Iraq, Afghanistan, ecc.), con l'utilizzo di tecnologie militari e civili "coperte" che rendono più difficile individuarle e parlarne. Le giustificazioni date hanno riguardato il supporto umanitario, la lotta al terrorismo, la legittima difesa preventiva, ecc. Sempre più spesso per altro si è detto che stiamo combattendo dei "criminali" a tutti gli effetti, che è necessario eliminarli, distruggendo tutto ciò che li riguarda: concezioni che hanno comportato l'idea che riprendere le relazioni pacifiche una volta concluse le ostilità è inconcepibile, in quanto con i mostri non si può dialogare, giustificando l'idea della guerra fino in fondo (Colombo 2022).

Oggi, la guerra ritenuta "giusta" può essere quella autorizzata dal Consiglio di Sicurezza (Civitarese Matteucci 2024) o presentata come difesa della

democrazia contro le autocrazie. Si tratta di una retorica contemporanea, spesso espressione di un Occidente in declino, la cui struttura capitalista e neoliberista mostra segni di cedimento, sia all'interno, a causa delle crescenti disuguaglianze e del calo di consenso politico, che spingono verso un rilancio economico affidato all'industria bellica, sia all'esterno, per effetto dell'ascesa di nuovi attori che rivendicano un ruolo egemonico (Galli 2025). Appare evidente che non possiamo cadere nella trappola delle giustificazioni: questo modo di agire va conosciuto e fronteggiato con forme di pensiero complesso e trasformativo.

Relativamente alla pace, non mancano gli sforzi per proporre idee, giustificazioni, visioni positive, della stessa, spesso, però e purtroppo, meno conosciute, dibattute, considerate.

Partiamo dalla distinzione proposta da Galtung (1969) tra pace negativa e pace positiva, che continua ad accompagnare ancora le riflessioni concettuali, stimola discussioni e azioni. La prima si riferisce semplicemente all'assenza di violenza fisica o guerra; la seconda, invece, riguarda la costruzione attiva di società che si strutturano intorno a convivenza, giustizia, equità e rispetto dei diritti. Questa seconda concettualizzazione dà alla pace una sua valenza di fenomeno indipendente dalla guerra e fondante per la vita umana, e al suo interno possiamo ritrovare diverse connotazioni interessanti.

Una prima declinazione, alleata essenziale della pace positiva, quasi suo trampolino di lancio, è l'idea di *pace giusta*, ovvero, non semplicemente un compromesso tra forze in conflitto, ma un processo che richiede l'analisi e la rimozione delle cause profonde della violenza, la ricerca della verità, la giustizia per le vittime e la trasformazione strutturale dei sistemi sociali (Piras e Strazzari 2021). Qui il tema della pace si sposa con quello della giustizia, con l'accertamento di eventuali crimini e l'individuazione dei colpevoli, per evitare che la violenza continui con modalità non manifeste, sotterranee, e si fonda sullo studio, sull'approfondimento e sul ricorso a pratiche di mediazione e trasformazione dei conflitti.

Una seconda declinazione rilevante, che enfatizza l'idea di pace come entità a sé stante, è quella che la considera un bene fondamentale e originario, un elemento costitutivo dell'esistenza umana. Greco (2022), nel sintetizzare i contributi recenti di varie discipline del sociale, sottolinea che gli esseri umani sono esseri relazionali, la cui vita si fonda su relazioni di cura. Questo è in linea con quanto evidenziato anche da Fraser (2022), per la quale la cura, il dialogo e la cooperazione sono dimensioni costitutive della convivenza più della competizione e del conflitto. In quest'ottica, la pace è un «bene che sta all'inizio», non è un traguardo finale da raggiungere, è un bene che è dato in

origine, essenziale, che va custodito e protetto, al pari dell'aria o dell'acqua. Da questa idea discendono responsabilità individuali, collettive e istituzionali, tese a tutelarla, impedendone la rimozione attraverso decisioni o strutture che generano violenza.

Infine, una terza declinazione, altrettanto rafforzativa dell'indipendenza concettuale della pace, è quella che guarda ad essa come valore di riferimento, una «utopia, un progetto trasformativo», di costruzione di società migliori, capaci di fare luce sulle ingiustizie e sulle sofferenze, tese a muoversi in direzione contraria, con modalità antisessiste, antirazziste, anticlassiste, antispeciste. Piras e Strazzari (2021) sottolineano quanto sia importante superare narrazioni distopiche e paralizzanti, che culminano in apocalissi o "scampati pericoli", per dare invece spazio a visioni di rigenerazione dei legami sociali, delle istituzioni e delle forme di convivenza.

Asse della «naturalità». Un ultimo asse che ci sentiamo di mettere in evidenza è quello della «naturalità», ovvero quello incentrato sull'idea che la guerra e la pace siano strettamente legate alla natura umana: o fondamentalmente egoista, e quindi protesa alla guerra, o fondamentalmente altruista, quindi protesa verso relazioni positive con gli altri e la pace.

Nel primo caso, l'essere umano ha una natura che lo porta a sopraffare gli altri in modo costante, per la sopravvivenza, la supremazia, il potere; la storia stessa diventa la risultante di un naturale processo di selezione dei più forti, dei migliori. Viene esaltata l'idea di Thomas Hobbes, *Homo homini lupus,* già citata, per cui gli esseri umani nascono incentrati su sé stessi, sui propri interessi individuali, trasformatisi oggi in homo economico e disuguaglianze enormi. Vivere diventa così lottare, in un mondo ostile: la religione, la morale, il diritto, la cultura possono (debbono) solo mitigare, sublimare, spostare l'attenzione su modalità di convivenza non cruente, come il dibattito delle idee e le «arene democratiche» (Bobbio 2024).

Qui si innesta un processo concettuale interessante, quello della pace giuridica. Constatata la natura umana, la sua propensione al male, la soluzione è giuridica: tramite il diritto si costruisce la pace, si permette l'uscita da una condizione «naturale», nella quale ognuno cerca di farsi giustizia da sé, per accedere ad una condizione di civiltà nella quale i conflitti e le loro cause, che non possono mai essere superati veramente, debbono essere affrontati e risolti grazie al diritto, alle leggi, alle istituzioni super partes, forme di regolamentazione nazionali e sovranazionali. La forza e la violenza sono fenomeni che non possono scomparire, e proprio per questo vanno regolati e limitati. Le vie pensate sono varie e tutte interessanti e preziose, come la costruzione di democrazie, di patti federativi, la messa a fuoco di leggi e codici

nazionali, internazionali e cosmopoliti, modalità per offrire riconoscimento alle persone, agli Stati, alle relazioni democratiche interne ed esterne. Ciò diventa la base anche per trasformare la società: la guerra non è più possibile grazie a questi sforzi, ad un pacifismo che costruisce vie alternative e così un mondo senza guerre (Bobbio 2024; Ferrajoli 2022, 2025; Greco 2024; Petrucciani 2022).

Veniamo alla seconda modalità di concepire la natura umana, la visione altruista, più spesso sottaciuta e nascosta. Di fatto ci sono dati a sostegno dell'idea che gli esseri umani siano inclini alla reciprocità, alla cooperazione e alla condivisione. Fin dai primi segni di presenza dell'homo sapiens emergono prove della propensione a condividere, cibo e altre risorse, al di fuori del nucleo famigliare e anche in presenza di sacrifici personali (Chandler 2025). Bregman (2020) sostiene che la visione pessimistica dell'uomo non sia una verità universale, ma piuttosto il frutto di una narrazione culturale e scientifica selettiva, che ha privilegiato gli episodi di sopraffazione e dominio a scapito dei numerosi casi di cooperazione, empatia e solidarietà, anche per giustificare gerarchie autoritarie e la perpetuazione della violenza istituzionale. Siamo predisposti alla cooperazione molto più che alla competizione, e questo istinto ha una base evolutiva profonda, che comporta la ricerca di uguaglianza, solidarietà, compassione, mutuo sostegno, non violenza. Graeber e Wengrow (2021) rafforzano e ampliano la critica alla narrazione secondo cui la guerra e la violenza sarebbero tratti primordiali dell'umanità. Gli autori smontano il «mito della guerra primitiva» mostrando che molte società antiche vissero per secoli in relativa pace, con sistemi sofisticati per la gestione dei conflitti e relazioni intercomunitarie improntate alla diplomazia[3]. Arrivano ad affermare che la guerra non sia un destino, ma una scelta tra le tante possibilità che l'essere umano ha sempre avuto.

Alla luce di ciò, è essenziale ricordare che sono tante le persone che agiscono per il bene dell'umanità e per la pace, da chi la studia a chi si prodiga nei diversi movimenti e impegni pacifisti, nel tentativo di costruire un bene superiore: sulla scia di ciò possiamo anche pensare ad un diritto alla pace che non sia solo un modo per rendere viva la pace perpetua di Kantiana memoria, ma addirittura che punti a rifondare l'idea di essere umano, basato sull'assunto che donne e uomini sono in grado di riconoscere la propria vulnerabilità, il valore delle cure reciproche, delle relazioni, delle altre forme di vita, l'agire per dei fini sovrastanti e comuni, inclusivi, ecologici, trasformativi.

[3] Esempi di pratiche tradizionali di gestione dei conflitti includono: la cerimonia della pipa sacra dei Sioux, in cui i capi avversari fumavano insieme per sancire la pace; le assemblee pubbliche degli Akan in Africa occidentale, dove si praticavano rituali di perdono e scambio di doni; le feste di riconciliazione di alcune comunità amazzoniche, che prevedevano banchetti collettivi per ristabilire i legami sociali (Graeber e Wengrow 2021).

Pace, guerra, diritto alla pace: il valore della complessità, del pluralismo e della coscienza critica

Gli antidoti ad una società sempre più rattrappita e prona alla guerra, manipolata, e beffata dai pochi che ne traggono vantaggi, sono la complessità, il pluralismo, la coscienza critica, una profonda conoscenza di quanto sopra. Essi costituiscono elementi per immaginare e praticare, insieme ad altri e ad altre, vie diverse e alternative. Parlare di pace, di guerra, di diritto alla pace, e altri temi connessi, è un qualcosa di complesso e profondo; promuovere menti capaci di affrontarli in modo non banale è un processo altrettanto complesso, che richiede tempo, impegno di molti, pazienza, studio, riflessività, ecc.

Il «pluralismo» riguarda il connotare in modo molteplice «ciò che è», ovvero il tenere a mente che un tema può essere esaminato in molti modi diversi (pluralismo ontologico) e che ci sono differenti prospettive e approcci teorici per spiegare un fenomeno (pluralismo epistemologico) (Beaumont e de Coning 2022). Necessita di un lavoro cognitivo di ricerca e analisi di differenze e somiglianze, di assunzione di diverse prospettive, senza rifiutarne alcuna a priori, fra loro anche antagoniste, costruzione di quadri di riferimento ampi e articolati, di riflessività; abbisogna di azioni e comportamenti esplorativi, di raccolta di informazioni, di studio, di ricerca di fonti differenti valide e attendibili (Andolfatto, Nota e Reale, 2022); si avvale di apertura, accettazione delle diversità, tolleranza per l'ambiguità e l'incertezza, amore per la conoscenza, pazienza, curiosità, rifiuto della superficialità e del semplicismo (Novis-Deutsch 2018). Il pluralismo crea quella base concettuale necessaria a ragionare sulle forze e sui fattori politici, economici e sociali di tipo oppressivo che plasmano le nostre società, capaci di accendere una coscienza critica. Partendo dai famosi affondi di Paulo Freire (1970), dalla sua *"conscientização"*, la coscienza critica riguarda la capacità di «leggere il mondo», di avere un quadro di lettura delle minacce e delle sfide sociali che si sperimentano per pensare e immaginare vie di cambiamento. Watts et al. (2003) e Santilli et al. (2025) ne enfatizzano gli aspetti di analisi cognitiva, di individuazione dei fattori che stanno alla base delle disuguaglianze, delle radici profonde dei fenomeni di oppressione e violenza, insieme alla volontà di essere parte di processi di cambiamento e trasformazione. Recentemente Gonzalez et al. (2020), nell'ambito del Critical Positive Youth Development (CPYD), considera la coscienza critica come un ingrediente fondamentale per uno sviluppo più pieno e profondo di ogni persona, e non solo di coloro che sperimentano condizioni di marginalizzazione, su cui innestare giustizia sociale, visioni pacifiche, democratiche, inclusive, incentrate sui diritti umani e delle altre forme di vita.

Così nelle recenti formulazioni sulla crescita umana appaiono via via più centrali i temi della complessità culturale, del pluralismo e della coscienza cri-

tica, quali fattori che oggi possono aiutare le persone, e in particolare le giovani generazioni, ad uscire dalla logorata e stantia idea che «there is no alternative» a ciò che stiamo sperimentando nel mondo, per immaginare futuri altri, non solo distopici, ma soprattutto utopici e alternativi (Pitzalis e Nota 2025).

Possiamo ora chiederci quanta relazione ci può essere fra pace, giustizia sociale, un'economia sociale e attenta a tutti e a tutte, nella mente delle giovani generazioni, ovvero fra questi "costrutti amici"? O al contrario fra guerra e homo economico? Quanto le giovani generazioni di oggi posseggono la ricchezza concettuale a cui abbiamo fatto riferimento? Hanno le basi per elaborare pensieri complessi, pluralisti, immaginare futuri altri? Nell'ambito di ricerche in materia di costruzione del futuro, giustizia sociale, neoliberismo, guerra e pace, svolte nel Laboratorio La.R.I.O.S., stiamo coinvolgendo migliaia fra bambini, adolescenti e giovani, analizzando le idee possedute con procedure quantitative e qualitative e avviando percorsi laboratoriali. Concentrandoci sulla pace e sulla guerra e sulle ricerche quantitative, coinvolgendo più di duecento adolescenti, dopo aver messo a punto lo strumento "I nostri pensieri su pace e guerra" (Zucchini e Santilli, 2024) e averne verificato i requisiti psicometrici[4], abbiamo potuto constatare che coloro che hanno atteggiamenti più favorevoli verso la guerra sono anche quelli che aderiscono maggiormente al neoliberismo e all'idea di homo economico[5]; al contrario coloro che hanno atteggiamenti più favorevoli verso una pace positiva sono anche quelli che manifestano maggiore propensione verso un'idea di economia sociale e civile e di giustizia sociale[6]. Relativamente alle ricerche qualitative, riportiamo qui le

[4] Lo strumento si compone di 25 affermazioni nei confronti delle quali i e le giovani sono invitati a esprimere il grado di accordo su una scala Likert a 5 punti (1 = completamente in disaccordo; 5 = completamente in accordo). Esso prende in esame gli atteggiamenti in favore di una pace giusta e positiva ("Per la pace abbiamo bisogno di una costituzione mondiale"; α = .81) e gli atteggiamenti in favore della giustificazione della guerra ("In alcune situazioni la guerra è necessaria per garantire la giustizia".; α = .85).

[5] Lo strumento che abbiamo utilizzato è "Pensieri sullo sviluppo e l'economia del futuro" (Santilli et al. 2024), composto da 11 affermazioni nei confronti della quali si è invitati a indicare il grado di accordo utilizzando una scala Likert a 5 punti (1 = completamente in disaccordo; 5 = completamente in accordo). Esso permette di prendere in esame la propensione verso una idea di economia sociale e improntata alla solidarietà ("Per favorire l'economia, lo stato dovrebbe avere la responsabilità di assicurare a tutti il necessario per vivere dignitosamente"; α = .78) e la propensione verso una economia neoliberista ("Per favorire lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione è necessario fare in modo che la ricchezza e il benessere risultino equamente distribuiti"; α = .77).

[6] Lo strumento utilizzato è «Coscienza critica per lo sviluppo di futuri inclusivi e sostenibili» (Santilli et al. 2024). Lo strumento è composto da quattro sezioni volte a misurare: 1) La conoscenza relativa alle disuguaglianze sociali e alle problematiche ambientali (24 item; α = .79); un esempio di item è: «Quanto pensa di conoscere i problemi causati dall'allevamento intensivo?»; 2) Le credenze possedute relativamente ai temi dell'inclusione e della tutela dell'ambiente (24 item; α = .81); un item esemplificativo è: «Sono convinto/a che la

risultanze di una prima serie di interviste, finalizzate a mettere in evidenza le conoscenze possedute su pace e guerra e le fonti delle stesse (vds le domande nella tabella 2), realizzate con una sessantina di ragazzi e ragazze di età media intorno ai sedici anni.

Tabella 2

Parliamo di pace e di guerra
Se tu dovessi spiegare a un extraterrestre cos'è la pace, cosa diresti?
Ti è capitato di parlare della pace in questi ultimi tempi?
Se sì, dove? Con chi? Come ne avete parlato?
Ti è capitato di informarti sulla pace in questi ultimi tempi?
Se sì, come?
Se tu dovessi spiegare a un extraterrestre cos'è la guerra, cosa diresti?
Ti è capitato di parlare della guerra in questi ultimi tempi?
Se sì, dove? Con chi? Come ne avete parlato?
Ti è capitato di informarti sulla guerra in questi ultimi tempi?
Se sì, come?

Intervista sulla pace e sulla guerra

Per problemi di spazio ci concentriamo sulle risposte a due delle domande previste: "Se tu dovessi spiegare a un extraterrestre cos'è la guerra, cosa diresti?", "Se tu dovessi spiegare a un extraterrestre cos'è la pace, cosa diresti?". Relativamente alla prima domanda la stragrande maggioranza dei/delle partecipanti propone una visione che si impernia sull'idea di conflitto, quasi tautologica. La guerra è un conflitto fra stati e nazioni (il 16%), per interessi economici e politici (il 37%) o comportante sofferenza e limitazioni allo sviluppo (il 35%). Una minoranza mette la guerra in relazione alla pace: è un periodo in cui si registra assenza di pace (8%) o una condizione per arrivare alla pace (4%) (si vis pacem, para bellum). Relativamente alla seconda domanda, la maggioranza afferma che la pace è sostanzialmente una condizione passiva, o assenza di guerra (43%) o momento di serenità (45%): di fatto sembra avere la meglio l'idea di pace negativa. Solo una minoranza (5%) ha espresso una concezione di pace positiva, intesa come un processo dinamico e collettivo che richiede impegno e azioni, insieme a giustizia sociale, cooperazione e progres-

discriminazione non sia un problema nel mio Paese»; 3) I livelli di indignazione rispetto alle tematiche delle disuguaglianze sociali e delle problematiche ambientali (22 item; $\alpha = .86$); un esempio di item è: «Mi sento a disagio nel vedere lo stato di povertà in cui alcune persone si trovano a vivere»; 4) I livelli di partecipazione al cambiamento sociale e ambientale (24 item; $\alpha = .92$); un esempio di item è: «Durante le ultime quattro settimane ho consumato prodotti locali a km 0.».
Tutti e tutte coloro che fossero interessati agli strumenti citati possono fare riferimento al Laboratorio La.R.I.O.S. (larios@unipd.it).

so condiviso (Tabella n. 3). E non possiamo dimenticare che circa il 7% ha dato risposte difficilmente classificabili, che la lunghezza media delle frasi fornite in risposta alle domande è mediamente di 10 parole sia per la guerra che per la pace (poca cosa), e che la quasi totalità propone una sola idea relativamente ai due costrutti (sostanzialmente una frase classificabile in una delle categorie della tabella), con solo il 2% che dà risposte con diverse frasi rappresentative di categorie diverse e quindi di un pensiero più articolato.

Tabella 3

Guerra		**Esempi di risposta**	**%**
Guerra come conflitto	Conflitto fra stati	"Conflitto tra più stati o fazioni" "Nazioni in conflitto tra loro per annientarsi"	16%
	Conflitto per interessi	"Scontro tra fazioni per interessi economici o politici" "Conflitto in cui si pretendono con la forza condizioni per gli altri svantaggiose, ma utili per il proprio regime" "Contese per il raggiungimento del potere"	37%
	Conflitto che comporta sofferenza	"Conflitto che limita lo sviluppo e causa sofferenza" "Situazione di tensione e conflitto che genera distruzione e disagio" "La guerra porta solo alla violenza e a crisi economica e sociale"	35%
Periodo in assenza di pace		"Il contrario della pace"	8%
Condizioni per arrivare alla pace		"Scontro armato per ristabilire equilibrio"	4%

Pace		**Esempi di risposta**	**%**
Condizione passiva	Assenza di guerra	"Quando non c'è la guerra c'è la pace" "Situazione di equilibrio priva di guerre" "Condizione stabile tra paesi che non sono in conflitto tra loro"	43%
	Momento di serenità	"Vivere in serenità e senza guerre, discriminazioni e disuguaglianze" "Convivenza basata su potere e rispetto reciproco" "Condizione di una società grazie alla quale ogni individuo è libero dalla violenza e dalla minaccia di violenza"	45%
Idee di pace positiva		"Collaborazione tra le nazioni per il benessere comune"	5%

Nella consapevolezza che i dati sono preliminari e che sono necessarie ulteriori analisi, i risultati sono però in sintonia con quanto messo in evidenza da altri. Danesh (2008) sottolinea che una maggiore propensione verso un'idea di pace positiva si sposa con una maggiore coscienza critica rispetto alle sfide del presente. Così Velez (2021) evidenzia le scarse conoscenze degli e delle adolescenti su queste tematiche e l'urgenza di promuoverle per un loro attivo coinvolgimento nel costruire società pacifiche.

Intorno ai temi che ci stanno a cuore sembrano emergere tratti di superficialità e di «semplicismo» che denunciano sicuramente la presenza di una certa povertà concettuale (Ginevra et al. 2021). Essi però chiamano in causa anche la comunità scientifica e la invitano a riflettere sul suo ruolo e sulla sua capacità di incidere e di trasferire complessità e pluralismo. Senza nutrimenti profondi e ricchi non si riescono a scuotere le coscienze, soprattutto della maggioranza; essi, da un punto di vista psico-sociale, sono fondamentali ed è urgente e necessario ricercare vie e formule per riuscire a educare di più e meglio.

Conclusioni

Considerando la ricchezza concettuale che abbiamo a disposizione e al contempo la povertà di pensiero che sembra caratterizzare le giovani generazioni, appare evidente che abbiamo di fronte tanto lavoro da fare: non possiamo più permetterci che ciò che sappiamo rimanga patrimonio di pochi; deve invece e al contrario diventare nutrimento per molti e fonte di ispirazione. Costruire la pace e far fiorire un diritto alla pace innovativo è un processo essenziale e portante, da iniziare subito, ma tramite un lavoro articolato, lungimirante, basato su una collaborazione interdisciplinare e intersettoriale, che metta insieme «temi amici», giustizia e inclusione eco-sociali, uguaglianze e libertà, democrazia, pensieri e stili di vita pluralisti, critici, e al contempo trasformativi. Tutto questo deve addirittura diventare un processo per ripensare e rifondare l'idea di essere umano, quale essere complesso, riflessivo, immaginativo e creativo, basato sul bene, capace di prevenire il male con modalità sofisticate.

Per questo è necessario predisporre percorsi, materiali, laboratori coinvolgenti, formativi, educativi, partecipativi, a carattere "curricolare" e di lungo respiro, che accompagnino la crescita e lo sviluppo di bambine e bambini, di giovani, e adulti, da realizzare in tanti luoghi e spazi. Si tratta di avviare profondi processi trasformativi da aggiungere a percorsi e ad azioni di atti-

vismo pacifista, di stimoli ai processi legislativi, informativi e comunicativi, di coinvolgimento delle istituzioni nazionali, europee e internazionali, di valorizzazione pubblica di impegni per la pace di gruppi interdisciplinari e intersettoriali, ecc. L'impianto culturale deve essere ampio, profondo, articolato; vanno tradotti per tutti e tutte le conoscenze disciplinari e interdisciplinari, i peace studies, gli impegni di think tank nazionali, come RUniPace, la Rete delle Università Italiane per la Pace, e internazionali (Benadusi 2022; De Giuseppe et al. 2022; Salvatore 2017); vanno creati collegamenti con i temi e le altre sfide che l'umanità sta affrontando e vanno affrontati e aggiornati i nodi esistenziali, di senso, che gli esseri umani si sono posti nel tempo e che continueranno a porsi, unendoli alla consapevolezza che i modi di intendere pace e guerra sono costruzioni umane, quindi discutibili, modificabili, migliorabili, rigenerabili. Vanno messi insieme i temi della pace e del diritto alla pace a quelli della giustizia sociale, ambientale, ecologica, dell'inclusione, della democrazia, dell'uguaglianza e della libertà, della costruzione di futuri altri per gli esseri umani e le altre forme di vita (Chandler 2025; Soresi et al. in press).

Va previsto un lungo cammino culturale, nuove alfabetizzazioni, partecipative, complesse e pluraliste, che coinvolgano le maggioranze stanche e affaticate, sempre più prone alla guerra, per infondere in esse nuove energie e spinte ad essere parte di trasformazioni tese a far fiorire la vita in tutte le sue forme, subito, a cominciare da ora.

Bibliografia

Andolfatto, M., Nota, L. & Reale, R. (2022) *Aver cura del vero. Come informare e far crescere una società inclusiva. Giornalismo e ricerca: storia del Laboratorio Padova*. Venezia: Nuovadimensione.

Baines, D. (2022) 'Soft cops or social justice activists: Social work's relationship to the state in the context of BLM and neoliberalism', *The British Journal of Social Work*, 52(5), 2984-3002.

Beaumont, P., & de Coning, C. (2022) 'Coping with complexity: Toward epistemological pluralism in climate–conflict scholarship', *International Studies Review*, 24(4), viac055.

Benadusi, L., (2022) 'Guerra e democrazia', *Scuola democratica*, 13(1), 3-10.

Bobbio, N. (2024) *Lezioni sulla guerra e sulla pace*. Bari: Laterza.

Bregman, R. (2020) *Humankind: A hopeful history*. New York: Little, Brown Spark.

Cangiano, M. (2024) *Guerre culturali e neoliberismo*. Milano: Nottetempo.

Chandler, D. (2025) *Liberi e uguali. Manifesto per una società giusta*. Bari: Laterza

Civitarese Matteucci, S. (2024) 'Illegittimità della guerra e cosmopolitismo giuridico', *Politica del diritto*, 55(3), 441-468.

Colombo, A. (2022) 'Il conflitto in Ucraina e la nuova forma della guerra', *Iride*, 35(3), 475-488.

Danesh, H. B. (2008) 'The education for peace integrative curriculum: Concepts, contents and efficacy', *Journal of Peace Education*, 5(2), 157-173.

De Giuseppe, M., Ziemann, B., Takemoto, M., Marzano, A., Santese, A., & Branciforte, L. (2022) 'La storia della pace. Riflessioni storiografiche e prospettive future', *Contemporanea*, 25(1), 99-137.

Esposito, F., Iapadre, L., Nota, L., & Spigarelli, F. (2025) 'Ricercatori e ricercatrici in fuga dagli USA: e l'Europa cosa offrirà?', retrieved from: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/ricercatori-e-ricercatrici-in-fuga-dagli-usa-e-leuropa-cosa-offrira/>.

Ferrajoli, L., (2022) 'Il problema della pace e il progetto di una Costituzione della Terra', *Parolechiave*, 31(2), 7-14.

Ferrajoli (2025) *Progettare il futuro - Per un costituzionalismo globale*. Milano: Feltrinelli.

Fraser, N. (2023) *Capitalismo cannibale: Come il sistema sta divorando la democrazia, il nostro senso di comunità e il pianeta*. Bari: La Gius. Laterza & Figli.

Freire, P. (1970) 'Cultural action and conscientization', *Harvard educational review*, *40*(3), 452-477.

Galli, C. (2023) 'Passato e presente della guerra nella riflessione politica', *Ars interpretandi*, 28(1), 11-26.

Galli, C. (2025) 'La guerra in formule', *Filosofia politica*, 39(1), 93-106.

Galtung, J. (1969) *Violence, Peace, and Peace Research. Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

Ginevra, M. C., Di Maggio, I., Santilli, S., & Nota, L. (2021) 'Italian adolescents' understandings of globalization'. *Journal of Adolescence, 89*, 128-136.

Gonzalez, M., Kokozos, M., Byrd, C. M., & McKee, K. E. (2020) 'Critical positive youth development: A framework for centering critical consciousness', *Journal of Youth Development*, 15(6), 24-43.

Graeber, D., & Wengrow, D. (2021) *The dawn of everything: A new history of humanity*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Greco, T. (2022) 'La pace come principio', *Parolechiave*, 31(2), 43-55.

Greco, T. (2024) 'Il Kelsen di Bobbio', *Ars Interpretandi*, 29(1), 75-90.

Grint, K. (2022) Critical essay: Wicked problems in the age of uncertainty. *Human Relations*, *75*(8), 1518-1532.

Leoni, R. (2024) 'La scuola militarizzata', in Sina, Y., (Ed.) *Verso una svolta autoritaria? L'Italia e l'Europa tra neoliberismo e restrizione della democrazia*, 25-29 <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/download-verso-una-svolta-autoritaria/> (consultato il 15/04/2025).

Miller, S. (2023) 'Cognitive warfare: an ethical analysis', *Ethics and Information Technology*, 25(46), 46.

Nota, L., Soresi, S., Di Maggio, I., Santilli, S., & Ginevra, M. C. (2020) *Sustainable development, career counselling and career education.* Berlino: Springer.

Nota, L., & Soresi, S. (2025) 'L'orientamento del XXI secolo: quello 5.0', In *L'orientamento a scuola. Per costruire società inclusive, eque, sostenibili.* Milano: Mondadori Università.

Novis-Deutsch, N. S. (2018) 'The one and the many: Both/and reasoning and the embracement of pluralism', *Theory & Psychology,* 28(4), 429–450.

Petrucciani, S. (2022) 'La pace di Kant e le sue riletture contemporanee', *Parolechiave*, 31(2), 15-28.

Piras, E. & Strazzari, F. (2021) 'La pace tra prassi e utopia', *Parolechiave*, 29(2), 37-50.

Piras, E. & Strazzari, F. (2022) 'La peace research come risposta ai dilemmi del pacifismo contemporaneo', *Parolechiave*, 31(2), 101-111.

Pitzalis, M. & Nota, L. (Eds.) (2025) *L'orientamento a scuola. Per costruire società inclusive, eque, sostenibili.* Milano: Mondadori Università

Rivetti, P. (2024) 'Leonardo e la militarizzazione della ricerca accademica' Il Manifesto <https://ilmanifesto.it/leonardo-e-la-militarizzazione-della-ricerca-accademica> (consultato il 15/04/2025).

Salvatore, A. (2017) 'Il granello che si fa mondo. Il pacifismo tra scienza applicata e prospettiva olistica', Politica & Società, 6(2), 361-367.

Santilli, S., Ginevra, M. C., Hartung, P. J., Soresi, S., & Nota, L. (2024) 'The economy and career choices scale: Construction and initial validation', *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 1-17.

Santilli, S., Tracey, T., Zucchini, D., Valbusa, I., Ginevra, M. C., Nota, L. (2024) Coscienza critica per lo sviluppo di futuri inclusivi e sostenibili. Presentazione al XXIII Congresso della Società Italiana Orientamento, Sassari

Santilli, S., Zucchini, D. & Rinaldi, B. (2025) Orientamento 5.0: le dimensioni da valorizzare, In *L'orientamento a scuola. Per costruire società inclusive, eque, sostenibili.* Milano: Mondadori Università

Soresi S. (2022) Informazione, fra problemi ribelli e speranze per il futuro. In Adolfato M., Nota L. e Reale R. (a cura di) *Aver Cura del Vero.* Portogruaro (VE): Nuovadimensione.

Soresi S. (2025) L'orientamento ministeriale. Tra luoghi comuni e usura semantica. *Scuola7*, 7-413

Soresi, S., Nota, L., Ginevra, M. C., & Santilli, S. (in press). *L'orientamento 5.0,* Padova: Cleup.

Velez, G. (2021) 'Learning peace: Adolescent Colombians' interpretations of and responses to peace education curriculum', *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology,* 27(2), 146–159.

Zucchini, D., Santilli, S. (2024) Lo strumento "I nostri pensieri su pace e guerra" e idee di futuro. Presentazione al XXIII Congresso della Società Italiana Orientamento, Sassari.

Watts, R. J., Williams, N.C., & Jagers, R. J. (2003) 'Sociopolitical development', *American Journal of Community Psychology,* 31, 185-194.

Evoluzione delle politiche delle Nazioni Unite per l'educazione alla pace con particolare riferimento ai diritti umani

Felisa Tibbitts
UNESCO Chair, University of Utrecht

L'educazione è fondamentale per la promozione dei valori delle Nazioni Unite della pace e dei diritti umani. Concentrandosi sul lavoro dell'UNESCO, questo saggio comincia con una panoramica dei legami tra l'educazione alla pace (*Peace Education,* PE) e l'educazione ai diritti umani (*Human Rights Education*, HRE) in termini di obiettivi, contenuti tematici e approcci pedagogici. In seguito, confronta il trattamento aggiornato dell'educazione alla pace e ai diritti umani da parte dell'UNESCO nella sua soft policy della Raccomandazione UNESCO del 2023 sull'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile, che è una revisione della Raccomandazione del 1974 sull'educazione alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alla pace e all'istruzione. Il saggio si conclude con una riflessione sulle implicazioni per l'avanzamento dell'educazione alla pace e dell'educazione allo sviluppo sostenibile, basandosi sulla definizione ampliata dell'UNESCO di educazione alla pace e ai diritti umani e sulla presenza dei temi della pace e dei diritti umani nella maggior parte dei curriculum nazionali.

Felisa Tibbitts si occupa del ruolo che l'educazione può svolgere nel promuovere i diritti umani. È titolare della Cattedra UNESCO in Diritti Umani e Istruzione Superiore e della Cattedra di Educazione ai Diritti Umani presso il Centro per i Diritti Umani dell'Università di Utrecht (Paesi Bassi). Inoltre, è Professoressa Assistente aggiunta presso la Columbia University (USA) e Visiting Professor presso la Nelson Mandela University (Sudafrica).

Introduzione

Le Nazioni Unite e i suoi Stati membri hanno esercitato un ruolo chiave nell'identificazione e nella valorizzazione dei diritti, in alcuni casi attraverso trattati giuridicamente vincolanti sui diritti umani e in altri casi attraverso dichiarazioni e risoluzioni di «soft policy» . Le *soft policy* - pur non essendo giuridicamente vincolanti - possono comunque avere un'influenza sui comportamenti dei governi e anche delle organizzazioni non governative che hanno interessi nell'area tematica di tali politiche. Il ruolo dell'educazione nella promozione di questi e altri valori delle Nazioni Unite è stato sancito fin dall'inizio dell'Organizzazione, indicando nell'Articolo 26(2) della Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) che «l'educazione deve sviluppare la piena personalità umana e rafforzare il rispetto dei diritti umani, promuovendo "la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra tutte le nazioni… e favorire le attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace"». Il sostegno delle Nazioni Unite all'educazione umanistica è stato promosso attraverso una serie di agenzie, ma principalmente attraverso l'UNESCO con riferimento al suo lavoro con i governi e l'educazione formale[1].

L'UNESCO è un'agenzia delle Nazioni Unite il cui mandato principale è quello di contribuire alla pace e alla sicurezza promuovendo la cooperazione tra le nazioni nei settori dell'istruzione, della scienza, della cultura e della comunicazione (2025a).

La visione dell'UNESCO per la pace comprende il sostegno a:

- la pari dignità di tutti gli esseri umani;
- il raggiungimento della pace e della sicurezza attraverso lo sfruttamento del potere dell'educazione… e la promozione della comprensione reciproca e del rispetto dei diritti umani;
- le persone di vivere come cittadini globali, liberi dall'odio e dall'intolleranza… con accesso a un'istruzione, a strumenti e a risorse di qualità, indipendentemente dal loro genere o dalla loro origine (UNESCO, 2025b).

Concentrandosi sul lavoro dell'UNESCO, questo capitolo cerca di fare quanto segue:

[1] Questo non comprende tutti gli sforzi per promuovere la pace e i diritti umani. All'interno della famiglia delle Nazioni Unite, sia l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani che l'UNICEF hanno promosso l'educazione ai diritti umani, sia con i governi che nel settore dell'educazione non formale. Tuttavia, questo capitolo si concentra sugli sforzi dell'UNESCO.

- fornire una panoramica dei legami tra l'educazione alla pace (*Peace Education,* PE) e l'educazione ai diritti umani (*Human Rights Education*, HRE) in termini di obiettivi, contenuti tematici e approcci pedagogici;
- confrontare l'approccio aggiornato all'educazione alla pace e ai diritti umani da parte dell'UNESCO nella sua *soft policy* della Raccomandazione del 2023 sull'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile con quello avanzato dalla Raccomandazione del 1974 sull'educazione alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alla pace e all'educazione;
- riflettere sulle implicazioni future per l'educazione alla pace e ai diritti umani.

L'educazione alla pace e ai diritti umani

L'importanza dell'educazione alla pace è già stata affermata nella Costituzione dell'UNESCO: «Poiché le guerre iniziano nella mente degli uomini, è nella mente degli uomini che devono essere costruite le difese della pace» (2025c). Questo non solo sottolinea l'importanza dell'educazione alla pace, ma afferma anche che il suo fondamento risiede in un forte impegno per la nonviolenza, rifiutando l'uso della guerra e della violenza come approcci accettabili per affrontare i conflitti. Nel 1995, poco dopo l'istituzione dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), l'ONU ha riconosciuto il legame tra i diritti umani e l'educazione alla pace, come dimostra la definizione che segue:

> «L'educazione ai diritti umani e alla pace comprende tutte le attività educative e formative volte a promuovere il rispetto universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Fornisce conoscenze, competenze e comprensione per mettere gli individui in condizione di contribuire a una cultura universale dei diritti umani e di prevenire violazioni e abusi. L'obiettivo finale è sviluppare un senso di valori e comportamenti universali che siano alla base di una cultura di pace» (Nazioni Unite, OHCHR, 2025).

L'educazione alla pace non ha una definizione univoca; viene percepita, interpretata e praticata in molti modi diversi. Tuttavia, può essere intesa come un termine ampio che include tutte le attività volte a farci progredire verso una cultura di pace e di nonviolenza e ad allontanarci da una cultura di guerra e di violenza. Questa cultura della pace, o società pacifica, esiste di per sé lungo uno spettro: ad un estremo c'è una cultura della guerra e della violenza, spesso segnata da violazioni dei diritti umani, da cui cerchiamo di

allontanarci. All'altro estremo si trova una cultura della pace e della non-violenza, radicata nei diritti umani, verso la quale cerchiamo di muoverci (Gittens 2024, 11-12).

L'educazione alla pace può assumere molte forme diverse. I filoni principali includono l'educazione alla costruzione della pace, alla risoluzione dei conflitti, al disarmo e al de-militarismo, alla prevenzione della violenza, alla non violenza, ma a volte è anche legata ai diritti umani, insieme ad altri filoni come la cittadinanza globale, la democrazia e lo sviluppo sostenibile. Alcuni considerano questi filoni come separati, mentre altri li vedono come sovrapposti e complementari (Gittens 2024, 16).

Le attività educative delle Nazioni Unite, così come quelle di altre organizzazioni e studiosi che si occupano di educazione alla pace, riconoscono che i diritti umani servono come base fondamentale per l'educazione alla pace, garantendo che il rispetto per la dignità, la libertà e la giustizia sia centrale per lo sviluppo di società inclusive e pacifiche.

Sebbene i diritti umani siano un elemento pronunciato dell'educazione alla pace, e ne esploreremo la presenza continua nel recente documento programmatico dell'UNESCO per il 2023, il campo dell'educazione ai diritti umani è diventato esso stesso un approccio educativo autonomo. L'educazione ai diritti umani e l'educazione alla pace condividono entrambe la visione di una società caratterizzata da una coesistenza pacifica. Tuttavia, l'educazione ai diritti umani è tradizionalmente incentrata sulla giustizia e sulle leggi che proteggono una serie di diritti umani. Questi diritti umani non specificano il diritto alla pace, ma sono visti come un sostegno a una società in cui la coesistenza e la dignità umana sono garantite.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani presenta gli obiettivi dell'HRE come:

> «promuovere il rispetto universale e l'osservanza di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, contribuendo così, tra l'altro, alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani, fornendo alle persone conoscenze, competenze e comprensione e sviluppando i loro atteggiamenti e comportamenti, per metterle in grado di contribuire alla costruzione e alla promozione di una cultura universale dei diritti umani» (Assemblea generale delle Nazioni Unite 2011, articolo 2, paragrafo 1).

Risulta interessante notare che questa definizione di HRE non fa riferimento alla pace, mentre avviene l'opposto con la PE, ovvero c'è un riferimento ai diritti umani. Un'ulteriore analisi nella Tabella 1 mostra alcune somiglianze e differenze tra elementi di PE e HRE.

Tabella 1

	Educazione alla pace	**Educazione ai diritti umani**
Oggetto	Acquisizione di conoscenze e comprensione di tematiche chiave, concetti e teorie inerenti alla pace, al conflitto, alla violenza, alla guerra e al potere	Trasmissione di conoscenze e comprensione delle norme e dei principi dei diritti umani, dei valori fondanti e dei meccanismi per la loro tutela
Metodologia	Sviluppo di competenze applicate e comportamenti essenziali per la trasformazione dei conflitti mediante azione diretta nonviolenta, impegno comunitario, costruzione di alleanze, oratoria pubblica, gestione di progetti, raccolta fondi e attività di sensibilizzazione	Processi di apprendimento e insegnamento che rispettano i diritti sia dei docenti che dei discenti
Finalità	Promozione di aspetti esperienziali e relazionali quali i valori di amore, speranza, uguaglianza, libertà, diritti umani, democrazia e solidarietà; atteggiamenti di compassione, empatia, diversità, inclusività e rispetto; competenze intrapersonali quali autoconsapevolezza, regolazione emotiva, pratica riflessiva e resilienza; e competenze interpersonali come ascolto attivo, comunicazione nonviolenta e trasformazione dei conflitti	Potenziamento della capacità degli individui di fruire ed esercitare i propri diritti, nonché di rispettare e difendere i diritti altrui

Confronto tra gli approcci di educazione alla pace e ai diritti umani (UNGA 2011)

Esistono modi alternativi di presentare l'educazione alla pace e ai diritti umani, ma la Tabella 1 illustra la natura complementare delle due, in particolare in termini di trasformazione personale e sociale. La letteratura sull'educazione alla pace e ai diritti umani sviluppa queste analogie. Tuttavia, notiamo anche alcune differenze. Le ampie prospettive dell'educazione alla pace comprendono sia la dimensione interiore che quella esteriore della pace e della costruzione della pace (ad esempio, la pace interiore, la pace interpersonale e la pace nazionale/transnazionale). Alcuni approcci alla PE sono di tipo psicosociale, mentre altri sono più strutturali e si occupano di sistemi e dinamiche più ampie. Sebbene l'HRE riconosca l'importanza della trasformazione personale, questa viene presentata come strumentale all'obiettivo più ampio della giustizia, sia a livello interpersonale che sociale. Pertanto,

potremmo concludere che, sebbene i diritti umani possano essere visti come fondamentali per la pace e l'educazione alla pace, il contrario non è necessariamente nell'interesse immediato degli educatori ai diritti umani. Piuttosto, l'HRE si concentra sulla non discriminazione, sull'uguaglianza e sulla giustizia, e in un mondo che rispetta i diritti umani, la pace sarà garantita.

Nella sezione seguente esploriamo la politica più recente dell'UNESCO sull'educazione alla pace, il modo in cui la pace viene concettualizzata e lo status dei diritti umani in questa visione rinnovata.

La soft policy dell'UNESCO in materia di educazione alla pace e ai diritti umani

Negli ultimi 20 anni, ci sono stati diversi sviluppi chiave relativi all' educazione alla pace e ai diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite: la conclusione del Decennio internazionale per una cultura della pace e della non violenza (2001-2010), il Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani (2005 - in corso), la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani (2011) e, più recentemente, la Raccomandazione 2023 dell'UNESCO sull'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile (UNESCO, 2023)[2].

La Raccomandazione 2023 sull'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile è descritta dall'UNESCO come «l'unico strumento globale di definizione degli standard che stabilisce come l'educazione dovrebbe essere usata per portare una pace duratura e promuovere lo sviluppo umano». Questo documento pone l'accento sull'integrazione dell'educazione alla pace nei programmi scolastici di tutto il mondo per coltivare una cultura della non violenza, della tolleranza e del rispetto dei diritti umani. Nel resto di questa sottosezione, analizziamo brevemente le differenze tra la Raccomandazione 2023 e la sua antesignana, la Raccomandazione del 1974 sull'educazione alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alla pace e all'educazione, con particolare attenzione alle concezioni della pace e al ruolo dei diritti umani nella promozione della pace.

Per riassumere il confronto, la Tabella 2 evidenzia le principali differenze tra le Raccomandazioni UNESCO del 1974 e del 2023 nel trattamento dell'educazione alla pace e ai diritti umani.

[2] Queste politiche non riflettono in modo esaustivo altri sforzi all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ad esempio la "Dichiarazione sul diritto alla pace" adottata il 19 dicembre 2016.

Tabella 2

	Raccomandazione del 1974	**Raccomandazione del 2023**
Pace	Implicitamente definita come inseparabile dalla comprensione e dalla cooperazione internazionale, fondata su relazioni amichevoli tra le nazioni e sull'eliminazione dell'ingiustizia. Sottolinea l'opposizione al colonialismo, al razzismo, ecc. come essenziale per la pace	Ridefinita esplicitamente come qualcosa di più dell'assenza di guerra: è un «processo positivo e partecipativo» di costruzione di società giuste, inclusive e sostenibili. La pace è collegata alla sicurezza umana, al dialogo, alla solidarietà e allo sviluppo sostenibile (riecheggiando «non c'è pace senza sviluppo sostenibile»)
Diritti Umani	Definiti esplicitamente con riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, alla Dichiarazione universale dei diritti umani e ai Patti del 1966; trattati come valori universali che l'educazione deve promuovere e rispettare. L'attenzione è rivolta alla giustizia, alla libertà e alle libertà fondamentali come fondamento della pace	Inquadrati in un contesto allargato e inclusivo, con riferimento a un'ampia gamma di strumenti internazionali sui diritti umani (ad esempio, diritti delle donne, diritti dei popoli indigeni, diritti delle persone con disabilità). Enfatizza il diritto all'educazione in sé e le questioni contemporanee relative ai diritti umani (ad esempio, uguaglianza di genere, non discriminazione) come elementi centrali dell'agenda per l'istruzione. In generale, la pace e i diritti umani sono integrati con la sostenibilità e la cittadinanza globale, riflettendo le attuali norme globali
Orientamenti curricolari 1	Sollecita una prospettiva globale a tutti i livelli dell'educazione formale e non formale	Stabilisce l'integrazione dell'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile nell'intero curriculum e in tutti gli ambienti di apprendimento (formale, non formale, informale), dalla prima infanzia all'istruzione superiore
Orientamenti curricolari 2	I contenuti chiave includono i problemi del sistema mondiale (guerra, disuguaglianza, razzismo, questioni ambientali, ecc.) e la comprensione culturale	Le priorità di contenuto aggiornate includono l'educazione al cambiamento climatico, la sostenibilità ambientale, l'alfabetizzazione digitale e mediatica, l'uguaglianza di genere e altre questioni contemporanee che si intrecciano nei programmi di studio

Orientamenti curricolari 3	Promuove l'apprendimento attivo: ad esempio, la partecipazione degli studenti alla vita scolastica, l'uso di metodi creativi e la pratica quotidiana di diritti e doveri. I programmi extrascolastici (media, attività comunitarie, Club UNESCO) sono incoraggiati per rafforzare l'apprendimento	Sostiene un approccio educativo trasformativo, incorporando contenuti multidisciplinari e sottolineando le competenze (pensiero critico, empatia, comprensione interculturale, ecc.) necessarie per la cittadinanza globale. Le priorità di contenuto aggiornate includono l'educazione al cambiamento climatico, la sostenibilità ambientale, l'alfabetizzazione digitale e mediatica, l'uguaglianza di genere e altre questioni contemporanee inserite nei curricula. Invita a adottare un approccio globale all'istituto, ovvero che la cultura e l'etica della scuola (non solo le lezioni) riflettano i valori della pace e dei diritti umani
Linguaggio normativo 1	Tono non vincolante ma diretto - usa il termine "dovrebbe" (should) per gli Stati membri in tutto il testo, definisce le aspettative di principio pur tenendo conto delle pratiche costituzionali di ciascuno Stato. Il linguaggio riflette il contesto degli anni '70: forte posizione morale contro la guerra e l'oppressione (ad esempio, «inammissibilità del ricorso alla guerra» e il dovere di combattere le ideologie dell'odio)	Analogamente non vincolante, ma con un tono più specifico e assertivo. Rafforza il fatto che gli Stati hanno obblighi esistenti nel diritto internazionale (ad esempio, cita la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione ai diritti Umani e l'SDG 4.7) per giustificare le azioni raccomandate. Continua a usare l'espressione «gli Stati membri dovrebbero…», ma spesso accompagnata dall'espressione «in linea con gli impegni internazionali»
Linguaggio normativo 2	Gli Stati membri sono chiamati a riferire sull'attuazione, il che indica un'aspettativa di responsabilità, anche se senza applicazione	Nel complesso, il testo del 2023 è più dettagliato su ciò che gli Stati devono fare (ad esempio, integrare nei curricula, formare gli insegnanti, collaborare con gli stakeholder) e lega queste aspettative alle agende globali, utilizzando quindi un tono più orientato alla responsabilità rispetto al 1974

Sintesi delle principali differenze tra le Raccomandazioni del 1974 e quelle del 2023 (UNESCO, 2021, 2013)

Quadro concettuale

Il quadro concettuale del 1974 ritrae la pace come il prodotto della solidarietà e della giustizia internazionale e i diritti umani come principi universali che devono essere compresi e applicati da tutti. In particolare, sottolinea l'opposizione al colonialismo, al razzismo e ad altre ideologie di odio come parte integrante dell'educazione alla pace. La raccomandazione aggiornata per il 2023 amplia e modernizza questi concetti. La pace viene riconcettualizzata non solo come assenza di guerra, ma come «processo positivo e partecipativo» di costruzione quotidiana di società giuste, inclusive, sane e sostenibili. Inoltre, il testo collega la pace allo sviluppo sostenibile, affermando che la vera pace è subordinata al raggiungimento dello sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni, all'eliminazione della povertà e al rispetto di tutti i diritti umani per tutti.

Nel testo del 2023, i diritti umani sono riaffermati come universali e si collocano in un quadro molto più ampio di strumenti internazionali contemporanei. Il preambolo riconosce la responsabilità degli Stati di rispettare, proteggere e promuovere il diritto all'istruzione per tutti, sottolineando che l'istruzione non è solo un veicolo per i diritti umani, ma un diritto in sé. Il testo fa riferimento a numerosi strumenti successivi al 1974 (ad esempio, trattati sui rifugiati, sulla discriminazione, sui diritti delle donne, sui diritti dei bambini, sui diritti delle persone con disabilità, sui diritti delle popolazioni indigene e la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani del 2011) per comprendere una concezione più ampia dei diritti umani. Questo riflette come, nel 2023, il concetto di diritti umani includa la diversità e l'inclusività, sottolineando l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e i diritti dei gruppi emarginati come essenziali per la pace.

In breve, la Raccomandazione del 2023 inquadra la pace, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile come profondamente interdipendenti.

Orientamenti sul curriculum e sul contesto educativo

La Raccomandazione del 2023 continua a insistere sul fatto che l'educazione alla pace e ai diritti umani sia integrata nell'istruzione formale, non formale e informale, ma aggiorna le indicazioni con concetti educativi contemporanei e con un'attenzione particolare all'apprendimento trasformativo. La raccomandazione afferma esplicitamente che «un approccio trasformativo all'educazione dovrebbe essere incorporato nei curricula e in tutte le aree di studio e a tutti i livelli di istruzione», attuato attraverso metodi

olistici, multidisciplinari e interdisciplinari. Ciò significa che i programmi di studio non devono limitarsi ad aggiungere la pace e i diritti umani come argomenti, ma devono infondere questi valori nei contenuti e nella pedagogia del sistema educativo. Inoltre, è importante che nelle scuole e nelle università venga adottato un approccio «inter-istituzionale», ovvero che l'etica della pace e dei diritti umani permei non solo i programmi di studio, ma anche la cultura e le pratiche generali delle istituzioni educative.

Raccomandazioni sulla policy

In quanto raccomandazione dell'UNESCO, il documento del 1974 non è giuridicamente vincolante, ma «suggerisce una linea d'azione senza imporre obblighi legali» agli Stati. Il tono del testo, tuttavia, è direttivo e normativo. Utilizza ripetutamente la frase «Gli Stati membri dovrebbero…» per delineare le azioni previste. Ad esempio, al momento dell'adozione la Conferenza generale «raccomanda formalmente agli Stati membri di applicare le seguenti disposizioni» adottando misure legislative o di altro tipo in conformità con la loro prassi costituzionale. Questo stabilisce l'aspettativa che i governi allineino le loro politiche educative nazionali ai principi della raccomandazione. Il testo del 1974 chiede inoltre esplicitamente agli Stati di riferire sulle azioni intraprese per attuare la raccomandazione, istituendo un'aspettativa di monitoraggio (anche se il rapporto era volontario e a intervalli decisi dall'UNESCO).

In termini di specificità, la raccomandazione del 1974 fornisce indicazioni dettagliate su cosa dovrebbe essere insegnato e come, ma lascia una certa flessibilità nell'attuazione. Riconosce la diversità dei contesti nazionali, formulando gli obblighi con frasi come «coerenti con le disposizioni costituzionali [di ciascun Paese]». Pertanto, il linguaggio politico è consultivo ma fermo nella sua visione: si aspetta che gli Stati membri si impegnino seriamente per raggiungere gli obiettivi educativi delineati, ma non crea un obbligo vincolante.

Il documento del 2023 mantiene il formato della raccomandazione - il suo linguaggio operativo usa in modo simile «gli Stati membri dovrebbero…» e «raccomanda agli Stati membri di…» - ma con alcuni aggiornamenti notevoli nel tono e nei riferimenti. Fin dall'inizio, la Conferenza generale esorta gli Stati a prendere «misure appropriate, comprese quelle legislative o di altro tipo» per attuare la raccomandazione in linea con le loro strutture di governo. Inoltre, «raccomanda agli Stati membri di portare la presente Raccomandazione all'attenzione di tutte le autorità educative e di tutte le parti interessate», elencando esplicitamente l'istruzione formale, non forma-

le e informale, dalla prima infanzia all'istruzione superiore e alla formazione degli insegnanti. Questo rispecchia la clausola di diffusione del 1974, ma utilizza un linguaggio più inclusivo (ad esempio, menzionando l'istruzione informale e una gamma più ampia di contesti educativi).

Il tono del testo del 2023 è lungimirante e urgente, e riflette le attuali preoccupazioni globali. Ad esempio, riconosce fenomeni come «l'aumento globale della disinformazione, dei discorsi di odio e delle molestie online» come minacce alla pace e ai diritti umani, giustificando così risposte educative più forti. Il linguaggio relativo agli obblighi degli Stati membri è spesso legato agli impegni internazionali esistenti. La raccomandazione ricorda esplicitamente che gli Stati hanno la responsabilità di educare alla pace e ai diritti umani in base a strumenti come la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani e persino in base agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Obiettivo 4.7).

Riflessioni sulle implicazioni per l'avanzamento futuro dell'educazione alla pace in una prospettiva di diritti umani

La Raccomandazione UNESCO del 2023 riflette una nozione più ampia di pace, ovvero una «pace positiva» e sostenibile fondata sui diritti umani e non solo sull'assenza di guerre e conflitti. I diritti umani sono considerati una base essenziale per questa pace e gli impegni specifici dei Paesi attraverso i loro obblighi legali in materia di diritti umani, la guida normativa fornita da tali trattati e la pratica in evoluzione dell'educazione ai diritti umani «trasformativa» sono evidenziati in questo documento politico del 2023. L'integrazione dei diritti umani all'interno di una visione di pace riconosce anche che la pace sostenibile - testimoniata sia dall'assenza di conflitti nazionali e internazionali sia dal rispetto della diversità e della dignità umana - nel lungo periodo dipende dalla giustizia, immaginata attraverso i diritti umani.

Da questi risultati emergono spontaneamente due domande:

- Quali sono gli impatti delle politiche e degli sforzi non vincolanti dell'UNESCO?
- Come possiamo contribuire a garantire che l'educazione ai diritti umani venga utilizzata in tutta la sua forza per sostenere una pace giusta e sostenibile?

Attraverso quadri e linee guida globali, assistenza tecnica e partenariati, le iniziative di educazione alla pace dell'UNESCO hanno influenzato i programmi scolastici di molti Paesi affinché includessero temi di pace, non vio-

lenza, diritti umani, risoluzione dei conflitti e cittadinanza globale. Valutare l'impatto degli interventi di educazione alla pace è complesso, ma molteplici forme di evidenza attestano i risultati legati agli sforzi dell'UNESCO sui curricula. Un chiaro indicatore dell'impatto è il numero di Paesi che adottano politiche ufficiali o mandati curricolari per l'educazione alla pace, spesso facendo esplicito riferimento ai quadri dell'UNESCO. Tra il 2005 e il 2025, diverse decine di Paesi hanno istituito politiche o riforme curricolari che citano «educazione alla pace» e «cultura della pace». Nel 2023, l'UNESCO ha riferito che l'85% dei Paesi a livello globale ha politiche educative che includono impegni per i diritti umani e la pace (Schurugensky 2018) - un drammatico aumento nell'adozione delle politiche dal 2005. Sebbene la politica da sola non garantisca l'attuazione, questi dati dimostrano che l'influenza normativa dell'UNESCO si traduce in agende governative formali.

L'istituzionalizzazione dell'HRE si riflette anche nell'espansione dell'HRE nei curricula e nei materiali didattici. Per quanto riguarda i programmi di studio, più di 83 Paesi in diverse regioni del mondo hanno adottato l'HRE nella legislazione, nei documenti politici e nei programmi di studio a partire dagli anni '90 (Moon 2009). Gli studi sui libri di testo hanno anche mostrato un drammatico aumento del numero di volte in cui i diritti umani vengono menzionati, con incrementi più pronunciati in Africa, Asia e Occidente, e meno pronunciati - anche se ancora migliorati - in Europa orientale e Medio Oriente, a partire dal 2017 (Russell e Suarez 2017).

Questi risultati suggeriscono che nella maggior parte dei Paesi esiste già una base educativa per affrontare il diritto alla pace, con attenzione ai diritti umani. Tuttavia, si tratta di una constatazione qualificata, se l'interesse per la pace compare nella legislazione o nei documenti politici chiave in materia di istruzione, ma non è integrato in un programma di studio specifico e obbligatorio. In effetti, un quadro più sfumato dell'educazione alla pace nelle scuole è fornito dall'analisi dei libri di testo. Un'analisi dell'UNESCO del 2016-2017 ha rilevato che solo il 10% dei libri di testo menziona esplicitamente concetti come la prevenzione o la risoluzione dei conflitti (Schurugensky 2018), e molti contengono ancora narrazioni militariste o di parte. Ciò indica che mentre i curricula sulla carta possono approvare l'educazione alla pace, l'effettiva profondità dei contenuti può essere limitata - una lacuna che l'UNESCO ha identificato per ulteriori azioni. Tuttavia, l'aumento della presenza di argomenti di pace nei programmi scolastici ufficiali dal 2005 al 2025 è un risultato misurabile della mobilitazione globale dell'UNESCO.

Per coloro che sono interessati a promuovere l'educazione alla pace e l'educazione ai diritti umani nei loro sistemi educativi, ci sono molte politiche

dell'UNESCO (e di altri organismi delle Nazioni Unite) da citare. In realtà, sono molti gli elementi che devono essere presenti affinché tali politiche si concretizzino nei programmi di studio nazionali in modi che vadano oltre i riferimenti generici nei documenti di politica educativa:

- Volontà politica;
- «Punti di accesso» tematici nel curriculum delle materie con cui collegare i temi della pace e dei diritti umani, dal momento che corsi separati di PE e HRE sono rari nel curriculum dell'istruzione formale (anche se più probabili in contesti di educazione non formale);
- Localizzazione dei temi dell'educazione alla pace e dell'educazione ai diritti umani (non solo trattamento universale di questi temi e valori);
- Strumenti per la formazione degli insegnanti e lo sviluppo delle risorse;
- Motivazione degli insegnanti e interesse della comunità scolastica;
- Collegamenti tra gli sforzi educativi dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto (compresi i partenariati con le ONG).

In conclusione, una revisione delle politiche delle Nazioni Unite mostra che l'educazione alla pace è strettamente legata ai diritti umani e - come evidenziato dalla Raccomandazione 2023 - questo legame è stato rafforzato ed esteso. Ciò significa che gli attuali punti d'appoggio per l'educazione alla pace nei programmi scolastici nazionali - per quanto superficiali possano essere - offrono l'opportunità di una maggiore trattazione tematica e pedagogica del diritto alla pace, con l'educazione ai diritti umani come elemento integrante dell'istruzione formale e non formale. Tali sforzi, come sempre, richiederanno l'impegno coordinato dei promotori del cambiamento in ogni paese, tra cui, si spera, alcuni dei lettori di questo capitolo.

Bibliografia

Gittens, P. (2024) *Feasibility Study about a Recommendation of the Committee of Ministers to Governments of Member States of Peace Education in Non-formal learning and youth work.* DFD-YD/ETD, 218rev2, Strasbourg: Council of Europe.

Moon, R. (2009) *Teaching World Citizenship: The Cross-National Adoption of Human Rights Education in Formal Schooling*, Doctoral dissertation, Stanford, CA: Stanford University.

Russell, S.G. & Suarez, D. (2017) 'Symbol and substance: human rights education as an Emergent Global Institution' in Bajaj, M. (ed.), *Human*

Rights Education: Theory, Research, Praxis, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Schugurensky, D. (2018) 'Global Citizenship Education and Target 4.7: the Challenging Road Toward 2030', *Global Commons Review*, retrieved from: Global Citizenship Education and Target 4.7: the Challenging Road Toward 2030 (consultato il 24/04/2025).

UNESCO (2025c) 'Constitution', <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/constitution> (consultato il 24/04/2025).

UNESCO (2025a) 'Our History', <https://www.unesco.org/en/brief/history> (consultato il 24/04/2025).

UNESCO (2025b) 'Our Vision for Peace', <https://www.unesco.org/en/vision> (consultato il 24/04/2025).

UNESCO (2021) *Consolidated report on the implementation of the 1974 Recommendation concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2023) 'Revision of the 1974 Recommendation concerning education for international understanding, co-operation and peace and education relating to human rights and fundamental freedoms', <https://www.unesco.org/en/education/1974recommendation> (consultato il 24/04/2025).

United Nations, Office of the High Commission for Human Rights (2025) '12. Integrated Framework of Action on Education for Peace, Human Rights and Democracy (1995)', <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/12-integrated-framework-action-education-peace-human-rights-and-democracy-1995> (consultato il 24/04/2025).

United Nations General Assembly (2011) 'United Nations Declaration on Human Rights Education and Training', <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/11-united-nations-declaration-human-rights-education-and-training-2011> (consultato il 24/04/2025).

United Nations General Assembly (1948). *Universal Declaration of Human Rights*, <https://legal.un.org/avl/ha/udhr/udhr.html> (consultato il 24/04/2025).

In che modo l'educazione ai diritti umani può mobilitarci per la pace?

Orla Ní Cheallacháin
Global Campus of Human Rights

Questo elaborato sostiene che l'educazione ai diritti umani è un veicolo importante per garantire il diritto alla pace e una risposta significativa alla polarizzazione del dibattito pubblico e politico, che spesso è precursore della militarizzazione e dei conflitti violenti. Basato sull'esperienza dell'autrice nella conduzione di un programma post-laurea internazionale sui diritti umani e la democrazia, il documento riflette sulle sfide e le opportunità dell'educazione sui, attraverso e per i diritti umani nel contesto dell'indebolimento del multilateralismo e dell'aumento dei conflitti violenti in tutto il mondo. Pur riconoscendo che le concezioni sia dei diritti umani che della pace sono oggetto di controversie, il saggio sostiene che l'educazione ai diritti umani è uno strumento essenziale per coltivare le competenze cognitive e normative necessarie per sostenere il diritto alla pace. Proprio perché le concezioni dei diritti umani sono controverse, l'educazione ai diritti umani richiede agli educatori e agli studenti di impegnarsi in una riflessione profonda su ciò che intendiamo, come individui e come società, quando invochiamo il termine «diritti umani». Ciò significa che gli educatori devono insistere sui valori accademici della curiosità, del rigore e della criticità. Tuttavia, l'educazione sui, attraverso e per i diritti umani è distintiva perché fonda questi valori accademici in un quadro giuridico, normativo e d'azione. Ciò significa che l'educazione ai diritti umani è uno strumento particolarmente ricco per impegnarsi nel ragionamento morale, nel pensiero critico e nella risoluzione di problemi complessi, necessari per mobilitarsi a favore della pace.

Orla Ní Cheallacháin è direttrice del programma di Master europeo in Diritti umani e democratizzazione (EMA) presso il Global Campus of Human Rights.

Introduzione

È facile trovare motivi di allarme, disillusione e paura nella politica nazionale e globale contemporanea. La spesa militare globale è aumentata del 6,8% nel 2023, raggiungendo il livello più alto mai registrato (SIPRI 2024); il Democracy Report 2024 ha rilevato che per per quasi 15 anni di fila, dal 2019 al 2023, il numero di persone che vivono nelle autocrazie ha superato quello di coloro che vivono in paesi democratici e che «anche il livello di democrazia di cui gode la persona media è in declino» (Nord et al. 2024, 4); nel 2023 erano in corso 59 conflitti interstatali in 34 paesi, il numero più alto mai registrato dal 1946 (Rustad 2024). Inoltre, i diritti umani sono oggetto di attacchi continui da parte di attori populisti e vengono strumentalizzati per perseguire fini esclusivi o repressivi (de Búrca e Young 2023). Più difficile da misurare, sebbene familiare a chiunque lavori nel campo dei diritti umani, è l'impatto della riduzione dei bilanci, della chiusura dei programmi e della perdita di posti di lavoro. L'esposizione alle sofferenze causate dai conflitti violenti sta diventando normale, così come si sta rafforzando la sensazione che chi viola i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale lo fa nell'impunità. Ciò ha accentuato le divisioni sociali, ideologiche e politiche e ha conseguenze negative sulla legittimità e la rilevanza del diritto internazionale dei diritti umani (IHRL) agli occhi di coloro che più hanno bisogno della sua protezione. In breve, le crisi prevalgono ovunque si guardi, e quindi è urgente riflettere su come realizzare il diritto alla pace.

Il rapporto tra pace e diritti umani è ben articolato all'interno delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni per i diritti umani. Di recente, infatti, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Volker Türk, ha affermato durante la 55ª sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite che «il diritto alla pace è la madre di tutti i diritti. Senza la pace, tutti gli altri diritti sono annullati». È chiaro che le società distrutte da conflitti violenti non possono garantire né la dignità umana né la protezione dei diritti umani. Tuttavia, le risposte ai conflitti violenti invocano sempre più spesso la sicurezza piuttosto che la pace. Questa distinzione non è un capriccio semantico. Nelle crisi, la protezione dei diritti umani è spesso contrapposta alla sicurezza e considerata un lusso da sacrificare per risolvere tali crisi (cfr. ad esempio Criddle 2016). Mentre i diritti umani sono radicati nei valori della dignità umana e dell'uguaglianza, le pratiche di sicurezza sono governate da logiche diverse, in cui il processo decisionale democratico è sostituito dall'urgenza di una «politica eccezionale» o di «stati di emergenza» radicati nell'esclusione di un altro pericoloso (Aradau 2004; Bright 2015; Buzan et al.

1998; de Londras 2019; Hagmann et al. 2018). La pace, invece, almeno nelle concezioni di pace positiva, «richiede interazioni reciproche e riconciliazione tra le persone colpite da conflitti prolungati» (trad. dei curatori), in cui l'obiettivo è la giustizia sociale e la prosperità umana (Kim et al. 2024, 23). Sebbene sia comune sentire parlare di pace e sicurezza nello stesso contesto, le grammatiche della pace e della sicurezza sono piuttosto diverse e, mentre il diritto alla pace può essere considerato il diritto fondamentale, la politica internazionale contemporanea è fortemente influenzata dal linguaggio della sicurezza.

Il presente contributo sostiene l'importanza dell'educazione ai diritti umani nell'affrontare queste tendenze e si concentra, in particolare, sul ruolo dell'educazione post-laurea e multidisciplinare ai diritti umani in Europa. L'educazione sui, attraverso e per i diritti umani contribuisce a sostenere le condizioni favorevoli necessarie per promuovere e garantire una cultura della pace. In teoria, ciò avviene coltivando le conoscenze, le competenze e gli atteggiamenti necessari per affrontare le differenze guidati dalla dignità e dall'uguaglianza piuttosto che dalla paura. Proprio perché le concezioni dei diritti umani sono controverse, l'educazione ai diritti umani riunisce studenti e educatori con motivazioni, comprensioni e aspettative diverse in materia di diritti umani e contribuisce a coltivare gli strumenti dialogici necessari per risolvere i conflitti senza ricorrere alla violenza. Tuttavia, la politica contemporanea ci impone anche di porci domande sul «cosa», sul «come» e sul «perché» dell'educazione ai diritti umani nel contesto di società polarizzate. Ciò ci impone una profonda riflessione su cosa intendiamo, come individui e come società, quando invochiamo il termine «diritti umani» e su cosa esso possa significare per altri in contesti diversi. Tale impegno è essenziale affinché l'educazione ai diritti umani raggiunga il suo obiettivo dichiarato di contribuire a una cultura della pace.

Lo scopo dell'educazione ai diritti umani

L'articolo 2 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani, adottata nel 2011, delinea un quadro che comprende l'educazione sui, attraverso e per i diritti umani volta a «fornire alle persone conoscenze, competenze e comprensione e a sviluppare i loro atteggiamenti e comportamenti, al fine di consentire loro di contribuire alla costruzione e alla promozione di una cultura universale dei diritti umani». Pertanto, l'educazione *sui* diritti umani mira a fornire «la conoscenza e la

comprensione delle norme e dei principi dei diritti umani, dei valori che li sostengono e dei meccanismi per la loro protezione», l'educazione *attraverso* i diritti umani richiede che l'erogazione di tale educazione includa «l'apprendimento e l'insegnamento in modo da rispettare i diritti sia degli educatori che degli studenti» e l'educazione *ai* diritti umani cerca di responsabilizzare «le persone a godere ed esercitare i propri diritti e a rispettare e difendere i diritti degli altri». Questo quadro è stato definito l'approccio «mani, testa e cuore» all'educazione ai diritti umani, che fornisce agli studenti le competenze, le conoscenze e la motivazione necessarie per trasformare la propria vita e quella degli altri in modo coerente con i principi e i valori dei diritti umani (Tibbitts e Sirota 2023). La presente Dichiarazione fa parte di un corpus di strumenti delle Nazioni Unite che cercano di collegare l'importanza dell'istruzione in generale, e dell'educazione ai diritti umani in particolare, alla creazione di una cultura di pace, tolleranza e comprensione necessaria per sostenere la pace e la sicurezza internazionali (per una panoramica si veda Cargas 2020)[1]. Insieme, questi strumenti si basano sul presupposto, chiaramente espresso nell'introduzione della Costituzione dell'UNESCO, che poiché «le guerre nascono nella mente degli uomini, è nella mente degli uomini che devono essere costruite le difese della pace».

L'attrattiva di questo quadro è evidente, poiché classifica chiaramente sia gli obiettivi che i mezzi per realizzare un'educazione che mira, letteralmente, a trasformare il mondo. Naturalmente, nella pratica, il quadro è più complesso sia per gli educatori che per gli studenti e, di conseguenza, per il tipo di mondo che una cultura dei diritti umani potrebbe o dovrebbe realizzare. Ad esempio, Dembour (2010, 4-5) identifica quattro tipi ideali approccio allo studio dei diritti umani che vedono le fondamenta dei diritti umani in modo molto diverso. Gli «studiosi naturali» concepiscono i diritti umani come *dati*; gli «studiosi deliberativi» come *concordati*; gli «studiosi di protesta» come *conquistati*; e gli «studiosi del discorso» come *discussi* (enfasi nell'originale). Dembour elabora ulteriormente queste distinzioni in una mappa concettuale che traccia diversi orientamenti riguardanti la base dei diritti umani. Ci sono coloro che «fondano i diritti umani in modo trascendentale» (studiosi «naturali» e «di protesta») e quelli che vedono i diritti umani come una «realtà basata sulla società/sul linguaggio» (studiosi «deliberativi» e «del discor-

[1] Si veda anche la Raccomandazione dell'UNESCO sull'educazione alla pace e ai diritti umani, alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alle libertà fondamentali, alla cittadinanza globale e allo sviluppo sostenibile (2023), recentemente aggiornata (testo disponibile all'indirizzo <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386924>). Il suo Preambolo sottolinea la responsabilità degli Stati di raggiungere gli obiettivi stabiliti nella Carta delle Nazioni Unite, nella Costituzione dell'UNESCO, nella Dichiarazione universale dei diritti umani e in tutti gli altri strumenti pertinenti in materia di diritti umani.

so»). Inoltre, Dembour identifica approcci distinti alla giustizia sociale. Da un lato, vi sono approcci «liberali e individualistici» alla giustizia sociale sostenuti dagli studiosi «naturali» e «deliberativi» e, dall'altro, approcci «più collettivi» sostenuti dagli studiosi «di protesta» e «del discorso». Il fatto che esistano diverse scuole di pensiero circa i fondamenti di un oggetto di studio non è una peculiarità degli studi sui diritti umani. Tuttavia, i diritti umani, in quanto oggetto di studio e disciplina accademica, presentano alcune caratteristiche particolari. A differenza di altre materie, i diritti umani possono essere considerati, come minimo, una «legge simbolicamente universale sotto la supervisione dell'ONU» in cui le comunità locali di tutto il mondo trovano un significato in modi diversi, attraverso un processo di vernacolarizzazione (Merry e Levitt 2017, 213). Ciò significa che ciò che è in gioco per gli studenti di diritti umani è spesso molto diverso da ciò che è in gioco per gli studenti di altre materie e, di conseguenza, richiede forme di impegno diverse sia da parte dei docenti che degli studenti.

Ciò è rilevante se vogliamo prendere sul serio lo scopo dichiarato dell'educazione ai diritti umani e se vogliamo che essa contribuisca a una cultura della pace. Nei programmi internazionali di laurea magistrale in diritti umani, il significato del tutto peculiare dei diritti umani crea un corpo studentesco con motivazioni di studio molto particolari e comprensioni e aspettative molto diverse su ciò che i «diritti umani» possono fare nel loro mondo. Questa è sia una sfida che un'opportunità a cui gli educatori ai diritti umani devono rispondere. La sfida deriva in parte dal presupposto comune degli studenti che i loro educatori e colleghi vedano i diritti umani allo stesso modo in cui li vedono loro. Definire dove i docenti universitari di diritti umani si collocano rispetto alla matrice proposta da Dembour è una questione intellettuale e socio-politica, la cui risposta sarà determinata dalla formazione disciplinare, dal posizionamento individuale nel mondo e dalla loro particolare comprensione dei valori accademici. Tuttavia, le aspettative degli studenti possono essere molto diverse. Navigare tra tali aspettative e presupposti può essere particolarmente difficile in relazione a questioni politiche controverse, e in particolare alla luce delle dinamiche della «cultura della cancellazione» (*cancel culture*) che possono entrare e entrano effettivamente nelle aule.

Tuttavia, è proprio qui che risiede l'opportunità dell'educazione ai diritti umani. Come sostiene Tobin (2021), l'importanza delle discussioni sul punto se gli accademici che si occupano di diritti umani debbano essere o meno anche degli attivisti per i diritti umani, non sta tanto nella risposta a questa domanda, ma nel fatto che tali dibattiti dovrebbero stimolare una riflessio-

ne su ciò che serve per essere un insegnante efficace. A questo proposito, richiamando il lavoro di John Hattie, che identifica il «cambiamento cognitivo» come il segno più importante di un insegnamento efficace (Hattie 2009 citato in ibid, 193), Tobin sostiene che il modello di docente non è quello del facilitatore o dell'attivista, ma quello di «attivatore» che svolge «un ruolo attivo nel consentire allo studente di costruire la propria comprensione e conoscenza dei diritti umani» (ibid., 193, trad. dei curatori). Ciò richiede una riflessione sul «cosa», «perché» e «come» dell'educazione ai diritti umani e, soprattutto, su chi frequenta le lezioni sui diritti umani e perché.

Chi vuole un'educazione ai diritti umani?

Se gli educatori ai diritti umani devono essere attivatori, è importante riflettere su chi sono i nostri studenti e cosa li ha portati in classe. In questa sezione, delineo una serie di quattro componenti di una classe di diritti umani e come ciascuna di esse abbia una serie diversa di aspettative sui diritti umani e sui propri coetanei[2]. Ci sono «quelli che soffrono», «quelli che agiscono», «quelli che credono» e «quelli che non ci sono». Queste categorie sono tipi ideali e non si escludono a vicenda. Inoltre, caratteristiche come l'empatia, la creatività e l'impegno per una vita al servizio della collettività si ritrovano in tutti questi gruppi e questo influenza profondamente anche la forma di una classe di diritti umani. Tali caratteristiche spingono i laureati dei programmi di diritti umani a dare un contributo significativo alle loro società. Lo scopo di tale categorizzazione non è quello di esprimere un giudizio, ma piuttosto di evidenziare che i nostri studenti hanno alle spalle storie ed esperienze di diritti umani che possono ridurre o annullare quella distanza critica dall'oggetto di studio che il lavoro accademico spesso richiede. Sebbene vi siano parallelismi con il quadro di Dembour, questa categorizzazione non è basata su concezioni epistemologiche o ontologiche sui fondamenti dei diritti umani, ma piuttosto è incentrata sulle motivazioni. Molti di coloro che desiderano seguire una formazione post-laurea in materia di diritti umani lo fanno con un occhio alla spendibilità pratica. Pertanto, comprendere come si aspettano che i diritti umani agiscano nel mondo è un punto di partenza importante

[2] Le seguenti riflessioni si basano su osservazioni fatte nel contesto di un programma internazionale di studi post-laurea sui diritti umani tenuto in Europa e, come tali, sono riflessioni su gruppi di studenti che hanno le risorse per seguire un'istruzione a tempo pieno a un livello avanzato.

per riflettere sul «cosa», «perché» e «come» dell'educazione ai diritti umani e su come essa possa sostenere una cultura della pace.

Quelli che soffrono

«Quelli che soffrono» sono studenti che hanno vissuto il trauma e la violenza della violazione dei diritti umani, della discriminazione o dell'esclusione; che hanno sofferto, che continuano a soffrire e che temono che loro stessi o altri possano soffrire in futuro. La posta in gioco per questo gruppo è molto spesso la ricerca di riparazione, di giustizia o semplicemente di strumenti per impedire che la loro sofferenza si ripeta in qualcun altro. La domanda che portano in classe è come porre fine alla sofferenza. La dinamica che introducono nel rapporto con altri è l'emozione e il dolore vissuti in prima persona a causa delle violazioni dei diritti umani.

Quelli che agiscono

«Quelli che agiscono» comprendono professionisti, attivisti, operatori sul campo, responsabili politici, funzionari governativi, agenti di sicurezza, tutti coloro che hanno lavorato o cercano di lavorare in questo campo, compresi coloro che potrebbero vedere i meccanismi e gli standard dei diritti umani come un ostacolo al loro lavoro. La domanda che portano in aula è se e come i diritti umani possano sostenere il loro lavoro. La dinamica che introducono può variare dal pragmatismo allo scetticismo e all'esperienza vissuta nel tentativo di applicare i valori e i principi dei diritti umani sul campo.

Quelli che credono

«Quelli che credono» sono coloro che sono fortemente coinvolti nell'ideale dei diritti umani, dei suoi fondamenti normativi e cercano certezze da questa posizione. Possono anche essere individui fortemente critici nei confronti dell'agenda dei diritti umani. Sebbene coloro che rientrano in questa categoria presentino posizioni molto diverse in termini di rigidità, la caratteristica chiave che li accomuna è la convinzione di detenere l'interpretazione corretta dei diritti umani, della loro storia e delle loro potenzialità. Spesso, la domanda che questo gruppo porta in aula è: dove sono le prove a sostegno della mia posizione? La dinamica che questo gruppo può portare può essere sia quella di ispirare una fede nel sistema dei diritti umani come catalizzatore di cambiamento, sia una riluttanza a impegnarsi in un'auto-riflessione sulla propria posizione.

Quelli che non ci sono

Infine, il quarto gruppo di studenti in una classe sui diritti umani è costituito da coloro che non sono presenti, le sedie vuote in aula. La domanda fondamentale che questo gruppo pone è: perché dovremmo interessarci ai diritti umani? Anche gli assenti attivano una dinamica importante nella classe che invita gli educatori e gli studenti a riflettere sui limiti del sistema dei diritti umani e su come il suo valore possa essere comunicato a coloro che non lo trovano rilevante.

Queste categorie, come tutte le categorizzazioni, sono tipi ideali e non si escludono a vicenda. Tuttavia, la mia tesi è che questa diversità di motivazioni, speranze e opinioni su come i diritti umani possono agire sul mondo che emerge in classe, replica le dinamiche al di fuori di essa. Tali differenze possono suscitare curiosità tra gli studenti e i loro coetanei, ma possono anche creare tensioni e conflittualità e persino disillusione nei confronti dell'idea stessa dei diritti umani. Riflettere su come fornire un'educazione sui, attraverso e per i diritti umani che coinvolga ciascuno di questi gruppi è sia una questione pedagogica sia un invito a fare in modo che l'agenda dei diritti umani e i suoi valori fondamentali di dignità e uguaglianza rimangano rilevanti nel discorso pubblico e politico. Ciò richiede interrogarci su come, in un contesto caratterizzato una pluralità di differenze ed esperienze di vita, l'educazione sui, attraverso e per i diritti umani possa essere un veicolo per trasmettere le competenze necessarie per la pace. Nella sezione finale, sostengo l'opportunità di utilizzare i valori accademici della curiosità, del rigore e del pensiero critico come metodologia per l'educazione ai diritti umani, che insieme possono far crescere le competenze necessarie per dialogare con chi non la pensa come noi, competenze essenziali se vogliamo affrontare e prevenire i conflitti violenti in modo sostenibile.

Cosa può fare l'educazione ai diritti umani: curiosità, rigore e senso critico

In che modo le conoscenze e le competenze si traducono in atteggiamenti e valori che sostengono i diritti umani e in comportamenti e azioni che proteggono e difendono i diritti umani? La natura controversa dei diritti umani è un punto di forza quando si tratta di coltivare le conoscenze, le competenze e gli atteggiamenti necessari per costruire una cultura della pace. Tuttavia, tale diversità può anche portare a tensioni e disillusione nei confronti dei diritti umani dentro e fuori le aule universitarie. Il mio scopo nell'identificare

le diverse soggettività che costituiscono una classe che studia i diritti umani è quello di mostrare che esistono aspettative profondamente radicate nei confronti del quadro dei diritti umani, che nascono da diverse comprensioni ed esperienze dei processi giuridici, politici, storici e normativi che hanno creato quella che Merry e Levitt (2017) hanno definito la «legge simbolicamente universale» dei diritti umani. In questo contesto, propongo che porre al centro i valori accademici della curiosità, del rigore e della critica possa rafforzare l'educazione *sui* diritti umani e contribuire ad affrontare il crescente disincanto nei confronti dei diritti umani come quadro di riferimento per l'azione e la pace, aiutandoci quindi a riflettere su come realizzare l'educazione *attraverso* e *per* i diritti umani. Si può sostenere che l'educazione sui diritti umani sia l'aspetto più sviluppato dell'educazione ai diritti umani, tuttavia coltivare atteggiamenti di curiosità, rigore e critica può contribuire a sostenere l'educazione attraverso e per i diritti umani creando strutture per lo scambio dialogico e l'autoriflessione. Radicare l'educazione ai diritti umani nella curiosità è essenziale per qualsiasi impresa scientifica e crea le strutture necessarie per lo scambio dialogico e l'esplorazione. Il rigore fonda l'educazione ai diritti umani sul metodo scientifico e sul ragionamento basato sull'evidenza, mentre la pratica critica insiste a riflettere costantemente sulla collocazione, sulle ricadute di tali programmi scientifici.

In primo luogo, da un punto di vista intellettuale, la curiosità coltiva l'apertura mentale e la voglia di sapere, mentre dal punto di vista sociale incoraggia la reciprocità. La curiosità è un valore accademico essenziale se si vuole che i programmi di ricerca rimangano dinamici. Tuttavia, è importante anche quando si pensa all'educazione *attraverso* e *per* i diritti umani, perché invita gli studenti non solo a porre domande sugli standard internazionali, sulle istituzioni e sui meccanismi dei diritti umani e sui valori che li sostengono, ma anche a interrogarsi tra di loro su questi temi. Porre domande con curiosità richiede il riconoscimento della dignità dell'altro, che a sua volta invita a un riconoscimento reciproco. La curiosità contribuisce quindi a stabilire i valori della dignità e dell'uguaglianza. In secondo luogo, il valore del rigore accademico insiste sul ragionamento basato su prove, sul pensiero sistematico e sull'onestà intellettuale riguardo alla portata e alla solidità delle prove che sostengono specifiche affermazioni di conoscenza. Una formazione giuridica sui diritti umani richiede necessariamente standard di rigore. Infatti, il ragionamento giuridico fornisce una metodologia per orientarsi tra i modi in cui i diritti concorrenti possono essere bilanciati. Tuttavia, il rigore va oltre le metodologie giuridiche. Il rigore richiede l'impegno a cercare e comprendere un quadro il più possibile completo e solo allora trarre

conclusioni, il che incoraggia il confronto con una pluralità di prospettive. Infine, la critica ci invita a riflettere in profondità su per chi, ad opera di chi e per quale scopo i diritti umani agiscono nel mondo[3]. Come sottolineato da Foucault (1988, 155), impegnarsi nella critica significa «mostrare che le cose non sono così evidenti come si credeva, fare in modo che ciò che si accetta come scontato non sia più dato per scontato. Fare critica è rendere difficili i gesti troppo facili» (trad. dei curatori). Molto spesso la critica è esercitata nei confronti di un oggetto esterno che è considerato detentore di potere, meno spesso è esercitata nei confronti di se stessi. Questo ultimo valore accademico è importante per affrontare la polarizzazione nella società ed è una competenza particolarmente importante da coltivare se l'educazione ai diritti umani vuole promuovere il cambiamento cognitivo indicato da Hattie come chiave per un insegnamento efficace.

Insieme, questi tre valori accademici suggeriscono principi guida su come la conoscenza dei diritti umani può essere trasmessa attraverso e per i diritti umani. La fine della Guerra Fredda aveva creato un'opportunità per l'instaurazione di processi di pace e di un'importante architettura internazionale per l'educazione ai diritti umani. La Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna (1993, sezione 1, paragrafo 33) hanno identificato l'educazione ai diritti umani come essenziale per promuovere la comprensione reciproca, la tolleranza e la pace e hanno sottolineato che l'educazione ai diritti umani va oltre la conoscenza giuridica e dovrebbe includere l'educazione alla pace, alla democrazia, allo sviluppo e alla giustizia sociale. Ciò ha portato a una serie di iniziative, tra cui il Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani 1995-2004 (OHCHR s.d. (a)) e il Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani 2005-oggi (OHCHR s.d. (b)), che mira a promuovere una comprensione comune dei principi e delle metodologie di base dell'educazione ai diritti umani. Tuttavia, si può sostenere che la finestra di opportunità nata dalla fine della Guerra Fredda si sia chiusa in seguito agli attacchi di Al Qaeda contro gli Stati Uniti nel 2001 e alla successiva risposta degli Stati Uniti e dei loro alleati. Il linguaggio della pace, della risoluzione negoziata e dei diritti umani è stato rapidamente sostituito da discorsi securitari che hanno ricentrato lo Stato e inquadrato la protezione dei diritti umani come subordinata alle preoccupazioni di sicurezza. Queste dinamiche continuano, ma ora operano in un sistema internazionale più instabile.

Ciononostante, ciò aumenta piuttosto che diminuire l'importanza dell'educazione ai diritti umani e il suo ruolo nella creazione di una cultura della

[3] Questo quadro di riferimento, che definisce per chi, da chi e a quale scopo, è stato introdotto per la prima volta da Robert Cox (1981) ed è stato ripreso, in particolare, dagli studiosi di sicurezza critica. Si veda ad esempio Krause e Willians (1997).

pace. Nel 1995, mentre le parti in conflitto in Irlanda del Nord si avvicinavano a un accordo di pace, l'allora primo ministro britannico John Major definì il nascente processo di pace come uno sforzo più profondo e ampio rispetto ai colloqui esplorativi con i gruppi paramilitari allora in corso. Egli affermò piuttosto che era «compito di tutti [...] creare un'onda di pace che nessuno possa fermare» (Major, 1995). Ho sostenuto in questa sede che l'educazione ai diritti umani è importante e rilevante per creare un'onda di pace. Questo perché un impegno sincero nei confronti dei diritti umani, intesi come un insieme di processi giuridici, politici, storici e normativi, ci impone di andare oltre la dicotomia insider/outsider o amicizia/inimicizia che alimenta i conflitti violenti, e fornisce una metodologia per farlo. Tuttavia, affinché l'educazione ai diritti umani possa generare tale slancio, è necessaria una riflessione profonda e costante per trovare il modo di comunicare il valore e la rilevanza dei diritti umani tra le diverse comunità di attori e al loro interno.

Bibliografia

Aradau, C. (2004) 'Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation', *Journal of International Relations and Development*, 7(4), 388–413.

Bright, J. (2015) 'In Search of the Politics of Security', *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(4), 585–603.

Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. d. (1998) *Security: A New Framework for Analysis,* Lynne Rienner.

Cargas, S. (2020) *Human Rights Education: Forging an Academic Discipline*, University of Pennsylvania Press.

Cox, R. W. (1981) 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium - Journal of International Studies*, 10(2), 126–155.

Criddle, E. J. (Ed.) (2016) *Human Rights in Emergencies*, Cambridge University Press.

de Búrca, G., & Young, K. G. (2023) 'The (mis)appropriation of human rights by the new global right: An introduction to the Symposium' *International Journal of Constitutional Law*, 21(1), 205–223.

de Londras, F. (2019) 'The Transnational Counter-Terrorism Order: A Problématique', *Current Legal Problems*, 72(1), 203-251.

Dembour, M.-B. (2010) 'What are Human Rights? Four Schools of Thought', *Human Rights Quarterly*, 32(1), 1–20.

Foucault, M. (1988) *Politics, philosophy, culture: Interviews and other writings, 1977-1984*, Routledge.

General Conference of UNESCO (2023) *Recommendtion on Education for Peace and Human Rights, Internaitonal Unverstanding, Cooperation, Fundamental Freedoms, Global Citizenship and Sustainable Development Adopted on 20 November 2023* <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-education-peace-and-human-rights-international-understanding-cooperation-fundamental?hub=87862> (consultato il 19/05/2025).

Hagmann, J., Hegemann, H., & Neal, A. (2018) 'The Politicisation of Security: Controversy, Mobilisation, Arena Shifting', *European Review of International Studies*, 5(3), 3–29.

Hattie, J. (2009) *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta- Analyses Relating to Achievement*, Routledge.

Kim, D. J., Mitchell, D., & Wylie, G. (2024) *Peace and Conflict in a Changing World: Key Issues in Peace Studies*, Palgrave Macmillan.

Krause, K., & Williams, M. C. (eds.) (1997) *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, University of Minnesota Press.

Major, J. (1995) *Mr Major's Speech in Belfast – 3 May 1995,* <https://johnmajorarchive.org.uk/1995/05/03/mr-majors-speech-in-belfast-3-may-1995/> (consultato il 25/05/2025).

Merry, S. E., & Levitt, P. (2017) 'The Vernacularization of Women's Human Rights', in Hopgood S., Snyder, J., & Vinjamuri, L. (eds.), *Human Rights Futures*, Cambridge University Press: 213-236

Nord, M., Martin Lundstedt, D., Altman, F. A., Borella, C., Fernandes, T., Gasaldi, L., Good God, A., Natsika, N., & Lindberg, S. I. (2024) *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*, <https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf> (consultato il 22/05/2025).

Office of the High Commissioner for Human Rights (a). *United Nations Decade for Human Rights Education 1995-2004* <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/united-nations-decade-human-rights-education-1995-2004> (consultato il 23/05/2025).

Office of the High Commissioner for Human Rights (b). *World Programme for Human Rights Education 2005-ongoing* <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education> (consultato il 25/05/2025).

Office of the High Commissioner for Human Rights. (4 March 2024). *Türk's*

global update to the Human Rights Council delivered at the 55th session of the Human Rights Council <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/03/turks-global-update-human-rights-council> (consultato il 25/05/2025).

Rustad, S. A. (2024) *Conflict Trends: A Global Overview: 1946-2023*, Peace Research Institute Oslo.

SIPRI. (2024) *SIPRI Yearbook 2024: Armaments, Disarmament and Internatioanl Security Summary* <https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-06/yb24_summary_en_2_1.pdf> (consultato il 25/05/2025).

Tibbitts, F. L., & Sirota, S. L. (2023) 'Human rights education', in Tierney, R. J., Rizvi F., & Ercikan, K. (eds.), *International Encyclopedia of Education (Fourth Edition)*, Elsevier: 53-64.

Tobin, J. (2021) 'Teaching Human Rights: Four Key Capabilities', in Bhuta, N., Hoffmann, F., Knuckey, S., Mégret, F., & Satterthwaite, M. (eds.), *The Struggle for Human Rights: Essays in honour of Philip Alston*, Oxford University Press, 189-203.

UN General Assembly (2011) *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training Resolution Adopted by the General Assembly on 19 December 2011.* (A/RES/66/137).

UNESCO. (1945) *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation adopted on 16 November 1945* <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382500> (consultato il 25/05/2025).

UN World Conference (1993) 'Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993' <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> (consultato il 25/05/2025).

La Rete nazionale delle scuole di pace: per una educazione trasformativa

Aluisi Tosolini
Rete scuole di Pace

La Rete nazionale delle Scuole di Pace rappresenta da oltre vent'anni un'esperienza viva e innovativa di educazione trasformativa. Nata nel contesto dell'autonomia scolastica italiana e in sinergia con il Coordinamento enti locali per la pace e diritti umani e la Tavola della pace, la Rete promuove un'educazione fondata su diritti umani, cittadinanza globale e responsabilità condivisa. Il contributo ripercorre la genesi e lo sviluppo delle sue attività, delineando il ruolo cruciale della scuola come «intellettuale sociale» e bene comune capace di rispondere alle sfide del nostro tempo. L'educazione alla pace, intesa come competenza civica e pratica trasformativa, è al centro di un modello didattico che valorizza il protagonismo degli studenti, la cura, il dialogo e la costruzione di comunità inclusive. Viene analizzato il significato pedagogico degli «esercizi di pace», e se ne mostra l'applicazione concreta nei programmi educativi e nei percorsi formativi realizzati in tutta Italia. Viene così proposta una visione di scuola come spazio relazionale, simbolico e politico, dove la cultura della pace non è solo oggetto di insegnamento, ma anche modalità di essere, agire e trasformare. Dove la pace è un diritto in azione. Il testo si conclude con una riflessione metodologica: educare alla pace significa cambiare la scuola, mettere in discussione modelli trasmissivi e costruire un nuovo patto educativo tra giovani, docenti, istituzioni e territorio. Un processo che, in tempi di crisi globale, diventa sempre più necessario e urgente.

Aluisi Tosolini è filosofo dell'educazione, coordinatore nazionale della Rete scuole di Pace, coordinatore scientifico di Casco Learning. Per 20 anni dirigente scolastico è tra i fondatori con Indire del movimento di innova-

zione didattica Avanguardie educative. Ha insegnato didattica all'Università Cattolica (sede di Piacenza) e di Parma. Ha condiretto la rivista Missione Oggi e fondato e diretto la rivista AlfaZeta.

Introduzione

Nel 1995 il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani e la Tavola della pace hanno avvertito la necessità lavorare in più stretta sinergia con le scuole e hanno promosso la costruzione di una Rete di scuole ed enti locali impegnati nell'educazione dei giovani alla pace, alla giustizia, alla cittadinanza, ai diritti umani e alla responsabilità.

Erano anni di grande fermento per il settore educativo italiano. Si discuteva infatti il tema dell'autonomia scolastica, nel tentativo di far uscire la scuola dalla dimensione centralista riconoscendo ad ogni comunità scolastica, e quindi anche ad ogni territorio, un nuovo ed inedito ruolo.

L'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59 disegnò per le istituzioni scolastiche la nuova identità, fatta di autonomia organizzativa, autonomia didattica e riconoscimento della personalità giuridica che il successivo DPR 8 marzo 1999 n. 275, meglio noto come regolamento dell'autonomia, concretizzò cambiando radicalmente il panorama italiano sull'istruzione. Così la Rete delle scuole di pace, grazie alla autonomia scolastica, può legittimamente richiamare ogni singola scuola alla sua funzione di «*intellettuale sociale*» (Tosolini 2007) e alla sua capacità di aiutare la comunità ad affrontare le sfide e le crisi del tempo glo-cale realizzando una nuova «alleanza pedagogica» e agendo insieme per costruire una comunità solidale, aperta e inclusiva e rafforzare la capacità del territorio di assicurare a tutti i cittadini il rispetto dei diritti fondamentali.

Attività della Rete e sue modalità di azione

Negli anni le attività della Rete delle scuole di pace sono progressivamente cresciute configurando una proposta complessiva sempre più ampia, diversificata, autorevole e credibile.

Una delle caratteristiche fondamentali dell'azione della Rete è quella di avere sempre operato in stretta sinergia e connessione con:

- il variegato gruppo che negli anni ha animato e realizzato la Marcia PerugiAssisi e che è ben raffigurabile nella Tavola della pace (fondata nel gennaio del 1996) e ora nella Fondazione PerugiAssisi per la cultura della Pace;
- il Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace che rappresenta i Comuni e le Regioni che hanno un ruolo chiave nella costruzione di patti educativi di Comunità;
- il Centro di Ateneo sui Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università di Padova e poi, dalla sua nascita (10 dicembre 2020), anche con la Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace).

Questi tre legami si sono concretizzati sia nella realizzazione delle diverse attività che nell'assunzione di comuni impegni quali, ad esempio, quelli contenuti nel *Patto di Assisi* (firmato il 21 maggio 2023).

Le proposte educative della Rete si sono sempre fondate sulla valorizzazione dell'autonomia scolastica evitando di proporre pacchetti chiusi di attività concentrandosi invece sui seguenti aspetti:

- offerta di cornici educative che sotto il nome di «*programmi nazionali*» condensano una pluralità di percorsi formativi che poi ogni classe o istituzione scolastica ha dettagliato in specifici progetti educativi inseriti nel PTOF (piano triennale dell'offerta formativa introdotto dalla legge 107/2015 in sostituzione del Piano che il DPR 275/99 indicava come annuale);
- offerta di percorsi di formazione rivolti ai docenti e ai dirigenti;
- realizzazione di meeting nazionali come luogo di confronto tra le scuole della rete, gli enti locali, i centri di ricerca e le università;
- realizzazione di momenti nazionali di incontro, festa, mobilitazione rivolti a studenti, docenti, genitori. È il caso della *Marcia PerugiAssisi*, della celebrazione della *Giornata Mondiale dei diritti umani* del 10 dicembre, della *Giornata Nazionale della cura delle persone e del pianeta* che si celebra il 1 marzo e che nel 2025 è giunta alla sua quarta edizione, e della *Settimana Civica* (dal 25 aprile al 1 maggio). In ognuna di queste occasioni le scuole hanno realizzato attività specifiche, spesso improntate al service learning, nei propri territori con la finalità di animare alla cultura della pace, dei diritti, della cura e della cittadinanza le proprie comunità. A queste attività si aggiungono le specifiche e locali marce per la pace realizzate dalle scuole in sinergia con gli enti locali del territorio (ad esempio Pellegrino Parmense, Follonica, …);
- realizzazione e diffusione di materiali didattici e di comunicazione;
- documentazione dei percorsi realizzati dalle diverse scuole;

- coordinamento di tutte le attività e della rete stessa grazie all'ufficio operativo centrale di Perugia dove opera il direttore, Flavio Lotti, e la referente organizzativa Randa Harb oltre che gli uffici stampa ed amministrativi.

Le plurime attività della Rete, e delle singole scuole, sono sempre state connesse e collegate all'azione trasformativa che impegna la società, la politica, la cultura, l'economia, le relazioni a divenire luoghi di pace e di diritti.

La variegata e complessa azione della Rete negli ultimi 25 anni è chiaramente desumibile dalle 4 tabelle allegate che permettono di apprezzare la varietà e la specificità delle azioni educative e formative realizzate ad oggi dalla Rete.

Il nuovo contesto internazionale: trasformare il futuro con l'educazione a partire dalla scuola come bene comune

> «Programmi di studio, formazione degli insegnanti e metodi di insegnamento obsoleti lasciano gli studenti senza le competenze necessarie per navigare in questo mondo che cambia rapidamente, per affrontare la rivoluzione digitale, per entrare in un nuovo mondo del lavoro, per rispondere alla crisi climatica, per vivere in pace con se stessi e con gli altri, per contribuire alla costruzione del proprio paese e al rafforzamento delle società democratiche».

Così si è espresso António Guterres, segretario generale dell'ONU, presentando il *Transforming Education Summit* (TES) che si è tenuto a New York nel settembre 2022.

Le grandi istituzioni internazionali, nel descrivere le sfide attuali dell'educazione, usano concetti quali *reimagine, transforming, future, social contract* e l'UNESCO (2021), presentando l'iniziativa *The Futures of education*, così la descrive: «a global initiative to reimagine how knowledge and learning can shape the future of humanity and the planet». Alla radice degli scenari, delle proposte e delle indicazioni delle più importanti istituzioni internazionali agisce la consapevolezza che la scuola e l'educazione sono un bene comune ed un'impresa pubblica che hanno la potenzialità di comprendere le sfide che abbiamo di fronte e di rispondervi re-immaginando assieme il futuro (Tosolini 2023).

Dimensione trasversale e trasformativa dell'educazione alla pace

«La pace si insegna, la pace si impara», ovvero è possibile educare la competenza di pace che è una delle competenze civiche che la legge 92/2019 indica come traguardo della «disciplina trasversale» denominata *Educazione Civica* (art. 2 comma 1). La definizione italiana di «competenze civiche» è da correlarsi alle discussioni internazionali che proprio in quegli anni si sono sviluppate al Consiglio d'Europa (2016), all'Ocse («*global competence*» Ocse-Pisa 2018) e presso l'Unione Europea (EU 2018).

Caratteristica fondamentale dell'educazione alla pace, così come dell'educazione civica, è quella di essere un *percorso trasformativo*: non si educa infatti alla pace se non diventando *artigiani di pace* (Papa Francesco, Enciclica *Fratelli tutti* n. 231), trasformando quindi il proprio mondo e la società in cui si vive, impegnandosi per il rispetto dei diritti di tutti e assumendo responsabilità e cura nei confronti di sé stessi, della relazione con gli altri, della comunità, delle istituzioni, dell'ambiente.

Il protagonismo degli studenti

Educare alla pace implica riconoscere e valorizzare il diretto *protagonismo* degli studenti e delle studentesse all'interno della scuola e della società. La dimensione trasformativa dell'educazione impatta sulla realtà, sulla società, sulla cultura e sullo stesso processo educativo e non può che richiedere una didattica innovativa che metta davvero al centro lo studente che diventa *changemaker*, promotore di innovazione sociale.

La cura e gli esercizi di pace

La pace comincia da ciascuno di noi e ciascuno può fare qualcosa per costruirla ogni giorno: è questo il punto di partenza del programma nazionale *Per la pace. Con la cura*. Proprio perché si tratta di un'esperienza scolastica, il percorso ha realizzato due quaderni, curati da Flavio Lotti, rivolti direttamente ad alunni e alunne intitolati *Il mio quaderno degli esercizi di pace*. Il quaderno presenta quindici esercizi da realizzare a scuola: si parte dall'«imparare a salutarci guardandoci negli occhi» e si finisce con l'impegno a «ripudiare la guerra». Nel mezzo si lavora sulla cura dell'ambiente ma anche sulle parole che usiamo, sul rifiuto della violenza.

Lo stesso è stato fatto con altri due quaderni: il *Quaderno di Educazione Civica* e il *Quaderno degli esercizi di cura*.

Alla radice della proposta degli esercizi interagiscono due elementi, il primo filosofico, il secondo pedagogico-didattico: il filosofo tedesco Peter Sloterdijk (2010), nel volume *Devi cambiare la tua vita*, sostiene che l'esercizio è l'elemento cruciale che permette di cambiare, trasformare, migliorare ad elevare la vita (propria e della propria comunità). Sloterdijk spiega che «*esercizio*» è l'insieme di pratiche attraverso cui «l'uomo produce l'uomo» operando cambiamenti nella propria *physis*, nella mentalità della propria epoca e negli apparati sociali. Da qui l'impegno «trasformativo» che Sloterdijk così sintetizza: «redigere le «regole monastiche» di un vivere-assieme che non distrugga la nostra biosfera: esse codificheranno quelle antropotecniche che risultano conformi all'esistenza nel contesto di tutti i contesti. Voler vivere al loro cospetto significherebbe prendere la decisione di assumere, in esercizi quotidiani, le buone abitudini di una sopravvivenza comune» (Sloterdijk, 556).

la consapevolezza che le competenze di pace, come tutte le competenze, comprendono al loro interno un intreccio di valori, conoscenze, abilità, atteggiamenti e sono direttamente implicate nella «risoluzione» di problemi, nell'azione trasformativa della cultura, del mondo, della società.

La scuola come casa della pace e della cura

La scuola può essere uno spazio nel quale è possibile realizzare esperienze di pace, di cura, di benessere. L'elemento chiave dello star bene a scuola è la consapevolezza, da parte degli studenti, di sentirsi a casa (Tosolini 2020 e 2022). E ciò riguarda sia la scuola come edificio, ambiente e spazio di apprendimento, sia la scuola come luogo di relazioni e di costruzione della propria identità personale e sociale, spazio culturale, punto di connessione con il territorio, luogo in cui esercitare diritti e competenze, oltre ad assumere responsabilità verso i doveri connessi ai diritti, luogo nel quale si apprende a negoziare regole e ruoli.

In sostanza, un luogo nel quale si è protagonisti in prima persona piuttosto che semplici punti terminali del processo di trasmissione di saperi decisi da altri e insegnati in modalità spesso puramente «gentiliana». E ciò implica un cambiamento della interazione educativa docente/studente e insegnamento/apprendimento.

La scuola come comunità

Star bene a scuola richiede la costruzione di una comunità fondata sul riconoscimento delle plurime alterità, e sull'esercizio della costruzione del sé nell'interazione con gli altri/le altre.

Scuola «casa» significa, nel concreto, che lo studente, in particolare alle superiori, può vivere la scuola (gli spazi, i tempi, l'offerta formativa) agendo in prima persona, come soggetto responsabile. Si tratta di una scommessa, ad esempio, che implica la fruizione degli spazi senza che questi siano organizzati dagli adulti e strettamente vigilati dagli stessi, cosa che, tristemente, ci restituisce un'immagine di istituzione scolastica come luogo di «disciplinamento» (Foucault 1975).

Uno degli elementi cardine dell'essere comunità è poi costituito dalla centralità dei riti.

Nel 2021 il filosofo Byung-Chul Han ha evidenziando che «il silenzio, il raccoglimento, il senso di sacralità necessari allo svolgimento del rito fondano un legame tra il sé e l'Esterno, tra il sé e l'Altro – i riti oggettivano il mondo, strutturano un rapporto con il mondo, creando una comunità anche senza comunicazione». Ed è estremamente interessante che, parlando di riti come elementi costituitivi di una società, Byung-Chul Han utilizzi il termine hegeliano Einhausung, che significa «accasamento»: «i riti si lasciano definire nei termini di tecniche simboliche dell'accasamento: essi trasformano l'essere-nel-mondo in un essere-a-casa, fanno del mondo un posto affidabile. Essi sono nel tempo ciò che la casa è nello spazio. Rendono il tempo abitabile, anzi lo rendono calpestabile come una casa» (Byung-Chul Han 2021, 11). Una bellissima definizione del processo educativo.

Il ruolo di adulti e istituzioni: la politica della cura

Gli adulti (docenti, dirigenti, famiglie) e le istituzioni (la scuola in quanto istituzione, gli enti locali, il ministero dell'istruzione) sono chiamati a prendere atto di un elemento chiave delle relazioni umane: i processi formativi sono sempre un mettere al mondo il mondo, un mettere al mondo libertà.

Da Socrate in avanti, il maestro costruisce le condizioni di contesto entro le quali lo studente cresce e si forma. Lo stesso avviene per le istituzioni in quanto tali: esse non sono il futuro ma realizzazione le condizioni entro cui i nuovi soggetti possono costruire il presente/futuro come novità e non come ripetizione.

Dal 2017 circa la Rete delle scuole di pace ha posto l'accento sul tema della cura seguendo le indicazioni della filosofa e pedagogista Luigina Mortari che ha sottolineato non solo la centralità della cura nella costruzione della identità relazionale ma anche che le scuole e le istituzioni sono chiamate a realizzare quella che Mortari chiama *politica della cura* (Mortari, 2021 e 2025). Cura di sé, degli altri, delle istituzioni, della natura, del mondo.

Educare alla pace è cambiare la scuola

Nel 2017, grazie alla pluriennale ricerca-azione realizzata con 162 docenti nel corso del programma *Dalla grande guerra alla grande pace* sono state pubblicate le *Linee Guida per l'Educazione alla Pace e alla Cittadinanza Glocale* che il MIUR ha trasmesso a tutte le scuole italiane (MIUR, 2017).

Si tratta di un agile documento metodologico che supporta i docenti nel progettare, costruire e realizzare con i propri studenti i percorsi di educazione alla pace, alla cittadinanza, ai diritti, alla solidarietà, alla cura.

Educare alla pace comporta il rovesciamento della logica direttiva ed unidirezionale della relazione docente – alunno e obbliga la scuola a fare i conti con la propria identità e senso.

L'educazione alla pace ha sempre una dimensione trasformativa che impatta sulla realtà, sulla società, sulla cultura e sullo stesso processo educativo e non può che richiedere una didattica innovativa che metta davvero al centro lo studente come cittadino costruttore di pace.

Jerome Bruner (2001) ha così riassunto il dilemma sul senso della scuola:

> «le scuole si devono proporre semplicemente di riprodurre la cultura, di uniformare i giovani a uno stesso stile, trasformandoli in tanti piccoli americani o tanti piccoli giapponesi oppure, in considerazione delle trasformazioni radicali che stiamo vivendo, le scuole farebbero meglio a dedicarsi all'ideale altrettanto rischioso di preparare gli studenti ad affrontare il mondo in evoluzione che dovranno abitare? E come faremo a decidere come sarà quel mondo e cosa richiederà loro? L'educazione non riguarda solo problemi scolastici tradizionali come il curricolo, i voti e le verifiche. Quello che decidiamo di fare nella scuola ha senso solo all'interno del contesto più ampio degli obiettivi che si propone di raggiungere la società attraverso l'investimento nell'educazione dei giovani».

E ancora:

> «l'educazione è pericolosa, perché alimenta il senso della possibilità»

Anche la possibilità della pace.

È questo il cuore della proposta e dell'esperienza delle Rete scuole di pace: «re-immaginare» un futuro di pace trasformando assieme la scuola e la società. Una scommessa.

Diritto alla pace e educazione

«Poiché le guerre nascono nella mente degli uomini , è nello spirito degli uomini che si devono innalzare le difese della pace»: così scrive il preambolo alla costituzione dell'UNESCO (16.11.1945). E la dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'ONU (risoluzione 39/11 del 12.11.1984) sul diritto dei popoli alla pace sottolinea come «la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione di questo diritto costituiscono un obbligo fondamentale per ogni Stato» e tale obbligo si sostanzia anche nella promozione e concreta realizzazione di percorsi e processi di educazione alla pace. Emblematicamente i Goals per lo sviluppo sostenibile dedicano l'obiettivo 4 all'istruzione di qualità («assicurare un'istruzione di qualità, equa e inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti») e l'obiettivo 16 a pace giustizia e istituzioni solide («promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli»)

E il target 4.7 dell'obiettivo 4 esplicitamente scrive:

> «entro il 2030, assicurarsi che tutti i discenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l'altro, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile». (Obiettivi di Sviluppo Sostenibile)

Il diritto alla pace, dunque, si sostanzia anche nel diritto all'educazione alla pace.

In un tempo nel quale la comunità internazionale vede un preoccupante ritorno alla logica della forza piuttosto che del diritto ed una vistosa crisi della politica e delle istituzioni multilaterali l'educazione può e deve continuare a radicare nella mente e nelle mani e nel cuore di ragazzi e ragazze, di bambini e bambine, l'impegno per la pace come orizzonte di vita degna per tutti e per tutte. Non un privilegio ma un diritto.

Un diritto per cui lottare a partire dai banchi di scuola.

Un diritto da iniziare a realizzare – assieme – rendendo in primo luogo le scuole luoghi di pace cui i territori e le persone possano guardare per avviare processi di *transforming* e *change making* capaci di dare concretezza a quella che l'Unesco chiama «*global initiative to reimagine how knowledge and learning can shape the future of humanity and the planet*».

Tabella 1

Principali programmi e progetti educativi promossi dalla Rete Scuole di Pace, con la collaborazione del Coordinamento nazionale degli Enti Locali per la pace e della Tavola della pace	
	Titolo del progetto educativo o del programma nazionale proposto alle scuole di pace
1994/95	**"Vivere senza la guerra. La pace a scuola"**. Progetto di educazione alla pace promosso attraverso la distribuzione nelle scuole di materiale informativo sull'ONU
1996/97	**"La pace a scuola"** promosso con l'Associazione per la pace e i Francescani del Sacro Convento di Assisi
1997/99	**1° Campagna nazionale "Educazione ai Diritti Umani - Tutti i diritti umani per tutti"** nell'ambito del Decennio delle Nazioni Unite per l'insegnamento sui Diritti Umani.
1997/98	**"Ogni scuola un'Azione di Pace per la difesa dei diritti umani"** - avviato il 10 dicembre 1997 all'interno della campagna nazionale "Tutti i diritti umani per tutti".
dal 2000-ad oggi	Programma nazionale di educazione alla pace e ai diritti umani **"La mia scuola per la pace"**. Il programma ha previsto diverse e specifiche declinazioni regionali (Marche, Umbria, Puglia,..)
dal 2013	Programma nazionale di Educazione alla Cittadinanza Democratica **"Pace, fraternità e dialogo. Sui passi di Francesco"**.
2014-2018	Programma nazionale di Educazione alla Cittadinanza Democratica **"La mia scuola per la pace: Dalla Grande Guerra alla Grande Pace"** realizzato in Friuli Venezia Giulia
2016-2017	Programma nazionale di Educazione alla pace e alla Cittadinanza Glocale **"Proteggiamo la nostra casa"**
2017-2019	Programma nazionale di Educazione ai diritti umani e alla cittadinanza glocale **"Diritti e Responsabilità"**
dal 2019/20	**Io ho cura** - Programma nazionale di educazione alla cittadinanza glocale, contro l'indifferenza e la cultura dello scarto. Per imparare a prendersi cura di sé, degli altri, della comunità, dell'ambiente e del mondo.

2023-2024	**Trasformiamo il futuro. Per la pace con la cura** Programma nazionale di Educazione Civica e di cura delle giovani generazioni per costruire competenze, fiducia e speranza in un mondo in rapido cambiamento, per le scuole di ogni ordine e grado Comprende **5 percorsi didattici di educazione civica:** 1. **Trasformiamo il futuro,** per inaugurare in ogni scuola un cantiere del futuro e impegnare i nostri studenti nella scrittura del "Patto per il futuro" dell'ONU; 2. **Per la pace**, per formare una nuova generazione di costruttori e costruttrici di pace; 3. **Con la cura**, per educare alla cura di sé e degli altri, della città e del mondo, dell'ambiente e del pianeta; 4. **Educazione alla Cittadinanza Digitale**, come contributo essenziale allo sviluppo della consapevolezza, della coscienza democratica e dall'impegno per la pace delle giovani generazioni 5. **Sui passi di Francesco**, per fare in modo che tutti gli alunni/studenti possano conoscere San Francesco d'Assisi, i suoi gesti e i suoi esercizi di pace, fraternità e dialogo, nell'ottavo centenario della sua morte.
2024/25	**"Immagina"** Programma nazionale di educazione civica per la formazione di giovani costruttrici e costruttori di pace… sui passi di Francesco

Tabella 2

Principali percorsi di formazione proposti dalle Rete Scuole di Pace a insegnanti e educatori	
	Titolo e caratteristiche del percorso formativo
2014	**"Dalla Grande Guerra alla Grande Pace"** Corso di formazione e ricerca per gli insegnanti e i dirigenti scolastici - "Il Laboratorio della pace" - Monfalcone (GO)
2016	"*Global Threats/Glocal Education*" - Senigallia (AN) - **Corso nazionale di Formazione**
2016/17	Seminario di avvio del Programma regionale di formazione e ricerca "**La pace si insegna e si impara**" - Udine che poi si è concretizzato in una pluralità di momenti formativi: Seminario nazionale di formazione e ricerca "**Conoscere e spiegare le guerre dei nostri giorni**" - Zugliano (UD) Corso regionale di formazione e ricerca "**Insegnare la pace, oggi**" - Udine Seminario regionale di formazione, ricerca e progettazione del personale docente del Friuli Venezia Giulia "**Per i giovani. Con i giovani**" - Udine Corso di formazione e ricerca "**L'educazione alla pace e alla cittadinanza glocale. Dalle buone pratiche alle linee guida**" - Zugliano (UD) Il Programma regionale di formazione e ricerca "La pace si insegna e si impara" ha prodotto le *Linee Guida per l'Educazione alla pace e alla cittadinanza glocale* (2017) presentate al Ministero dell'Istruzione e dallo stesso trasmesse con nota n.4469 del 14/09/2017 a tutte le scuole italiane

2017	Seminario regionale di formazione per dirigenti scolastici Umbria "**Una scuola aperta, inclusiva e innovativa**" - Perugia
2017	Corso di formazione alla pace, alla cittadinanza e al Service Learning "**Per il bene della società**" - Zugliano (UD)
2017	Incontro di formazione, informazione e ricerca per insegnanti, giornalisti, amministratori locali e operatori sociali "**In spirito di fratellanza**" - Padova
2018	PerCorso nazionale di formazione e ricerca per dirigenti e insegnanti impegnati in percorsi di educazione alla cittadinanza glocale, alla pace e ai diritti umani, alla legalità, al dialogo e allo sviluppo sostenibile **"Educare, oggi."**
2018	Corso di formazione per il personale docente delle scuole di primo e secondo grado della Toscana "**Consapevoli e responsabili. Educazione alla pace e alla cittadinanza glocale**" (Firenze)
2018	Laboratorio regionale di formazione, dialogo e ricerca del personale docente del Friuli Venezia Giulia "**L'arte di educare alla pace e alla cittadinanza**" - Zugliano (UD)
2018	Laboratorio regionale di formazione, dialogo e ricerca del personale docente del Friuli Venezia Giulia "**Facciamo pace a scuola?**" - Zugliano (UD)
2018	**Educare, oggi.** PerCorso nazionale di formazione e ricerca per dirigenti e insegnanti impegnati in percorsi di educazione alla cittadinanza glocale, alla pace e ai diritti umani, alla legalità, al dialogo e allo sviluppo sostenibile - Assisi
2019	Corso nazionale di formazione su cittadinanza, educazione civica e patto educativo **"Io ho cura"**
2019	Laboratorio di formazione dei docenti per il programma di educazione alla cittadinanza "**Assisi sui passi di Francesco**" - Assisi.
2019	"**Cittadinanza 2030**" Laboratorio regionale di formazione, dialogo e ricerca del personale docente del del Friuli Venezia Giulia - Zugliano (UD)
2019	Corso nazionale di formazione su cittadinanza, educazione civica e patto educativo "**Io ho cura**" - Roma
2019	"**Tutti hanno diritto di essere felici**" Seminario nazionale di formazione sui diritti umani e di progettazione dell'educazione civica - Padova
2020	Corso di Formazione **"Coltivare il Bene Comune online" per l'insegnamento dell'Educazione Civica e dell'educazione alla cittadinanza digitale**
2020	Corso nazionale di Formazione on line "**Coltivare il Bene Comune online**" per l'insegnamento dell'Educazione Civica e dell'educazione alla cittadinanza digitale
2021	PerCorso nazionale di formazione on line per l'insegnamento dell'educazione civica e la promozione della cultura della cura **"E io avrò cura di te"**

2023-24	**Programma nazionale di educazione civica Per-la-pace. Con-la-cura. Digital & Changemaking Learning: Transforming Education for Sustainable Future.** Progetto nazionale per lo sviluppo di modelli innovativi di didattica digitale, per docenti di scuola secondaria di I° e II°. On line e in presenza
2024	"**Le cose da fare con le giovani generazioni tra intelligenza artificiale e sfide globali"** - Laboratorio nazionale di perfezionamento per l'insegnamento dell'educazione civica - Perugia
2024	"**Insegnanti artigiani di pace**" Laboratorio sull'Educazione alla Pace. Confronto tra buone pratiche"
2024-25	Programma nazionale di educazione civica per la formazione di giovani costruttrici e costruttori di pace **"Immagina"** (2024-2025)

Tabella 3

Principali meeting, seminari ed eventi nazionali riferiti all'educazione alla pace e alla rete delle scuole di pace	
	Titolo e tipologia
1987	Convegno nazionale "Dal diario "Pace é…" ad un progetto per una pedagogia della pace" - San Gimignano - SI
1999	6a Assemblea Nazionale degli Enti Locali "Educare e cooperare" - Assisi
2000	Conferenza presso il ministero della pubblica istruzione: "Enti locali e scuola per la promozione della Cultura della Pace" - Roma
2002	Meeting nazionale delle scuole "Scuole di pace per un mondo migliore"- Assisi
2004	Seminario nazionale la mia scuola per la pace "Valutazione delle esperienze di educazione alla pace e ai diritti umani. Definizione del piano di lavoro per l'anno scolastico 2004/2005" - Roma
2004	Seminario nazionale "La pace progetto politico. Prepariamoci a cambiare il mondo. A partire dall'Italia." - Perugia
2005	Meeting Nazionale delle scuole di pace "La scelta della pace"7 - Rovereto (TN)
2006	Seminario nazionale Tavola della pace "Non c'è pace senza una politica di pace" - Assisi.
2007	Meeting nazionale delle scuole di pace "Facciamo pace a scuola" - Ancona
2007	Seminario nazionale della Tavola della pace "Tutti i diritti umani per tutti" - Assisi
2008	Seminario nazionale della Tavola della pace "Costruiamo insieme l'agenda politica dei diritti umani" - Assisi
2008	Seminario nazionale degli assessori all'istruzione e alle politiche educative - Ferrara.
2009	Meeting nazionale delle Scuole di Pace "Stelle di pace" - Assisi

2010	Seminario nazionale Tavola della pace “Abbiamo bisogno di un’altra cultura”. Sessione di lavoro per le scuole “cittadinanza e costituzione” - Assisi
2010	Forum della pace - Meeting nazionale delle scuole per la pace “Cittadinanza e Costituzione” - Meeting dei giovani per la pace - Perugia
2011	Seminario nazionale Tavola della pace “3 giorni per la pace e la libertà, i diritti umani e la democrazia”. Sessione di lavoro per le scuole di pace. - Assisi
2013	Meeting nazionale delle Scuole per la pace, la fraternità e il dialogo “Sui passi di Francesco” - Assisi
2015	Meeting di pace nelle Trincee della Grande Guerra – Udine- Gorizia
2016	Meeting nazionale delle scuole di pace “Pace, fraternità e dialogo. Sui passi di Francesco” - Assisi
2017	Meeting Nazionale delle scuole per la pace, la fraternità e il dialogo “Proteggiamo la nostra casa” - Roma
2018	Meeting nazionale delle scuole per la pace e i diritti umani “Diritti e Responsabilità” - Perugia
2019	Seminario nazionale di formazione sui diritti umani e di progettazione dell’educazione civica - Padova
2020	1° Meeting nazionale della pace e della cura “Time for Peace. Time to Care. E’ tempo di fare pace. E’ tempo di prendersi cura”- Perugia
2020	Meeting nazionale online delle scuole della Cura- online2
2021	Prima Conferenza Nazionale “Le città per l’educazione civica” on line
2021	2° Meeting della Cura - Perugia
2022	Incontro nazionale delle Scuole per la Pace in preparazione della marcia straordinaria PerugiAssisi per la pace e la fraternità
2023	Conferenza nazionale on line sull’Educazione Civica “Il meglio dell’Educazione Civica
2023	Meeting nazionale delle scuole di pace “Sui passi di Francesco - Assisi/ Perugia
	Conferenza Nazionale “Trasformiamo il Futuro. Per la Pace con la Cura”, Università di Padova
2024	Laboratori e convegno nazionale “Educazione e pace” – Didacta - Firenze
2024	Conferenza nazionale della pace “La cura dei Diritti Umani. Contro l’impunità, per l’effettività e la legalità dei diritti umani – Università di Padova

Tabella 4

Incontri delle scuole di pace con Papa Francesco. Ad ogni incontro hanno partecipato circa 6000 studenti e docenti provenienti da scuole di tutta Italia	
5 maggio 2017	Incontro con Papa Francesco nell'ambito del Meeting nazionale delle scuole per la pace, la fraternità e il dialogo "**Proteggiamo la nostra casa**". – Aula Paolo VI – Città del Vaticano
28 novembre 2022	"**Incontro con Papa Francesco dedicato all'educazione alla pace e alla cura**" – Aula Paolo VI – Città del Vaticano
19 aprile 2024	"Incontro con Papa Francesco degli alunni, docenti e dirigenti scolastici della Rete nazionale delle Scuole di pace e degli amministratori locali e docenti universitari firmatari del 'Patto di Assisi'" – Aula Paolo VI – Città del Vaticano

Bibliografia

Han, B-C. (2021) *La scomparsa dei riti. Una topologia del presente*, Milano: Nottetempo.

Council of Europe (2016) 'Competenze per una cultura della democrazia Vivere insieme in condizioni di parità in società democratiche e culturalmente diverse' <https://rm.coe.int/16806ccf13> (consultato il 15/06/2025).

Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris: Gallimar Editions.

Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) (2017) *Linee Guida per l'Educazione alla Pace e alla Cittadinanza Glocale* trasmesse dal MIUR con nota n. 4469 del 14/09/2017 <http://www.perlapace.it/lineeguida/> (consultato il 04/05/2025).

Mortari, L. (2021) *La politica della cura. Prendere a cuore la vita*, Milano: Raffaello Cortina Editore.

Mortari, L. (2025) *A scuola. L'arte di educare*, Sesto san Giovanni: Mimesis.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico Pisa (2018) 'Preparing our youth for an inclusive and sustainable world The OECD

PISA global competence framework' <https://www.oecd.org/pisa/innovation/global-competence/> (consultato il 15/06/2025).

Sloterdijk, P. (2010) *Devi cambiare la tua vita,* Milano: Raffaello Cortina Editore.

Tosolini, A. (2007) (a cura) *A scuola di intercultura. Cittadinanza, partecipazione, interazione: le risorse della società multiculturale*, Trento: Erickson.

Tosolini, A. & Venturi, D. (2020) 'L'emergenza come opportunità di cambiamento. I percorsi di due scuole superiori' *Iul Research* (1)2020, 218-225 <https://doi.org/10.57568/iulres.v1i1.46>

Tosolini, A. (2022) 'Scuola uguale casa, comunità cura' *La ricerca*, Loescher, n. 24, 52-56 <https://issuu.com/loeschereditore/docs/laricerca_24> (consultato il 04/05/2025).

Tosolini, A. (2023) *Scuola bene comune. Idee per ripensare l'educazione*, Brescia: Emi.

UNESCO (2021) *Reimagining our futures together: a new social contract for education,* Paris: UNESCO <https://doi.org/10.54675/ASRB4722>.

La mia scuola per la Pace (2025) <https://www.lamiascuolaperlapace.it/>.

Per una didattica e una ricerca trasformativa: il ruolo della Rete delle Università Italiane per la Pace

Marco Mascia, Enza Pellecchia, Alessandro Saggioro
Rete delle Università Italiane per la Pace

La scienza ha il potere di creare strumenti e conoscenze che possono essere utilizzati sia per scopi distruttivi che costruttivi. Mentre ha contribuito a sviluppare armi e tecnologie dannose per l'umanità e il pianeta, la scienza ha anche l'obbligo etico-giuridico, sancito dal diritto dei diritti umani, di dedicarsi a ricerche che promuovano la sopravvivenza, la dignità umana, la protezione dell'ambiente, la solidarietà e dunque la pace. Così come si richiede all'economia e alle religioni di allinearsi ai principi dei diritti umani, allo stesso modo il sistema della ricerca scientifica e i suoi operatori hanno la responsabilità di umanizzarsi, adeguando le proprie attività al rispetto dei diritti fondamentali e alla promozione della pace. Il presente contributo, dopo aver descritto perché nasce RUniPace e qual è il suo mandato, prende in esame il concetto di pace positiva proponendo una visione della pace strettamente interconnessa con il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. L'approccio è quello della via giuridica e istituzionale alla pace. Il saggio riprende poi alcune delle iniziative più significative promosse da RUniPace nel campo della didattica, della ricerca e della terza missione, con un'attenzione particolare sul Dottorato d'interesse nazionale in Peace Studies.

Marco Mascia è Coordinatore della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace), insegna Relazioni internazionali e Pace e trasformazione nonviolenta dei conflitti nell'Università di Padova dove è Presidente del Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" e titolare della Cattedra UNESCO "Diritti Umani, Democrazia e Pace".

Enza Pellecchia è Coordinatrice della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace), professoressa ordinaria di Diritto privato nell'Università di Pisa ed è membro del Consiglio direttivo del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace; è membro del comitato scientifico della campagna Senzatomica.

Alessandro Saggioro è Coordinatore del Dottorato di interesse nazionale in Peace Studies, professore ordinario di Storia delle Religioni alla Sapienza Università di Roma.

Introduzione

La Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace) nasce nel 2019 su iniziativa della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane per promuovere la ricerca e la formazione sulla pace e per la pace nell'ordinamento universitario italiano. Nasce per riportare al centro della scena il tema della responsabilità sociale della scienza e per sollecitare ogni ricercatore e ricercatrice di ogni disciplina a interrogarsi su quale può essere il contributo che la sua ricerca può dare alla costruzione di una pace duratura e sostenibile, che è molto di più dell'assenza di guerre. Nasce per vigilare sull'uso delle nostre ricerche, evitando che queste vengano impiegate per scopi oppressivi o distruttivi, per lo sviluppo di armi o per il controllo sociale.

Obiettivi ambiziosi, ma irrinunciabili soprattutto oggi che la guerra ha preso il sopravvento sulla pace, la legge della forza sulla forza della legge, il conflitto armato sulla politica e il negoziato, la sicurezza nazionale sulla sicurezza umana.

RUniPace non nasce all'improvviso, è il punto di emersione di un fiume carsico che da decenni scorre nell'accademia italiana. RUniPace ha le sue radici in una lunga tradizione di scienziati e movimenti pacifisti che si opposero allo sviluppo e all'uso delle armi nucleari dopo la Seconda Guerra Mondiale. Tra questi vanno ricordati Franco Rasetti, Joseph Rotblat e Robert Oppenheimer che presero posizione contro il Progetto Manhattan per la bomba atomica. Va ricordato il Manifesto Russell-Einstein del 1955 e la lettera aperta di Einstein del 1947 che proponeva un'alleanza tra scienziati e opinione pubblica per la pace. Vanno ricordate le Conferenze Pugwash fondate da Rotblat nel 1957, premiate con il Nobel per la Pace nel 1995, con il contributo dell'italiano Francesco Calogero. Vanno ricordati Aldo Capitini,

che nel 1961 organizzò la prima Marcia PerugiAssisi della Pace e della Fraternità, l'Unione Scienziati per il Disarmo (USPID) nata in Italia nel 1983 e i primi centri di ricerca per la pace e i diritti umani sorti nelle università di Padova, Pisa e Bari.

Il mandato di RUniPace è inscritto nella nostra Carta costituzionale e in numerosi documenti, dichiarazioni e trattati internazionali. Dalla Carta delle NU (1945) alla Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) che affida ad «ogni individuo ed ogni organo della società» il compito di promuovere con «l'insegnamento e l'educazione» il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dalla Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace (1984) alla Dichiarazione sul Diritto alla pace (2016) nella quale si afferma che «saranno promosse le istituzioni internazionali e nazionali di educazione per la pace al fine di rafforzare fra tutti gli esseri umani lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà. Per questo scopo, l'Università per la Pace deve contribuire al grande compito universale di educare per la pace impegnandosi nell'insegnamento, nella ricerca, nella formazione postuniversitaria e nella disseminazione della conoscenza» (art. 4). Dalla Dichiarazione sulla cultura di pace (1999) il cui art. 4 recita: «L'educazione, a tutti i livelli, costituisce uno dei principali strumenti per costruire una cultura di pace. In questo contesto è di particolare importanza l'educazione ai diritti umani». Alla Dichiarazione sull'educazione e la formazione ai diritti umani (2011) dove si afferma che «l'educazione ai diritti umani deve comprendere la pace, la democrazia, lo sviluppo e la giustizia sociale, come stabilito negli strumenti internazionali e regionali sui diritti umani».

La stessa Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite impegna i governi e le agenzie educative a garantire a tutti/e la possibilità di acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di nonviolenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale.

Nel Rapporto "Re-immaginare i nostri futuri insieme. Un nuovo contratto sociale per l'educazione" (UNESCO 2021) elaborato dalla Commissione Internazionale sui Futuri dell'Educazione si afferma che «un ordine mondiale ancorato ai valori comuni espressi nella Dichiarazione universale dei diritti umani si sta indebolendo» e che un nuovo contratto sociale per l'educazione «deve essere fondato sui diritti umani e basato su principi di non discriminazione, giustizia sociale, rispetto per la vita, dignità umana e diversità culturale. Deve comprendere un'etica della cura, della reciprocità e della solidarietà. Deve rafforzare l'educazione come un impegno pubblico e un bene comune».

La nuova Raccomandazione UNESCO del 2023 «sull'educazione alla pace e ai diritti umani, alla comprensione internazionale, alla cooperazione, alle libertà fondamentali, alla cittadinanza globale e allo sviluppo sostenibile» che rielabora e aggiorna la Raccomandazione del 1974 nel cui titolo non c'era la parola pace, stabilisce che l'educazione alla pace, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile deve essere garantita «a tutti i discenti, agli insegnanti, al personale educativo e alle comunità educative, e contribuire ai valori universali, alla prevenzione delle violazioni e degli abusi dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla promozione di una cultura universale della pace». Stabilisce altresì che un «approccio trasformativo all'educazione», dunque «olistico, multidisciplinare, interdisciplinare e transdisciplinare», «dovrebbe essere integrato nei curricula e in tutte le aree di studio e a tutti i livelli di educazione»[1].

Dal canto suo, il Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres in preparazione del *Trasforming Education Summit* che ha avuto luogo all'ONU a New York nel settembre 2022, ha affermato che

> «molti sistemi educativi sono in crisi perché sono spesso bloccati nel passato. C'è una crisi di equità, di qualità e di rilevanza. Programmi di studio, di formazione degli insegnanti e metodi di insegnamento obsoleti lasciano gli studenti senza le competenze necessarie per navigare in un mondo in rapido cambiamento, per affrontare la rivoluzione digitale, per entrare in un nuovo mondo del lavoro, per rispondere alla crisi climatica, per vivere in pace con sé stessi e con gli altri, per contribuire alla costruzione del proprio paese e al rafforzamento delle società democratiche.»[2] (United Nations 2023).

Ebbene, RUniPace, che oggi riunisce 76 università, si è assunta la responsabilità di rispondere alle sollecitazioni sull'educazione alla pace degli organismi internazionali e di tradurle in azioni concrete nel campo della didattica, della ricerca e della terza missione.

Per farlo si è data una struttura operativa composta dall'Assemblea, dal Comitato di coordinamento, dai gruppi di lavoro, dalla Coordinatrice e dal Coordinatore. Il raggio d'azione di RUniPace è ben sintetizzato dalle tematiche in cui si articolano i dieci gruppi di lavoro: Ambiente, cambiamenti climatici e pace, Costruire città pacifiche, Didattica per la pace negli atenei, Donne e pace, Educazione alla pace nelle scuole, Migrazioni, Scienza e tecnologie per la pace, Spese militari e disarmo, Trasformazione dei conflitti, Mediazioni e giustizia rigenerativa, Sito internet e social media. Lo spazio d'azione di RUniPace è dunque uno spazio interdisciplinare e multidimen-

[1] Sul punto si veda il saggio di Felisa Tibbitts nel presente volume.

[2] Cfr. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-19/secretary-generals-opening-remarks-the-transforming-education-summit>.

sionale, nel senso che il concetto di pace si è ampliato dall'assenza di violenza aperta e guerra a concetti e pratiche come la mediazione e la negoziazione, il peacekeeping, il peacebuilding, lo sviluppo sostenibile, il diritto internazionale dei diritti umani, la trasformazione dei conflitti, lo state-building, il cambiamento climatico, le questioni di genere. In questa prospettiva, la pace è strettamente correlata a una varietà di lotte politiche, sociali, economiche e culturali contro la guerra e l'oppressione e questo spiega il nesso inscindibile tra pace e diritti umani (Richmond 2023).

Pace è verbo prima che sostantivo

Prima di passare in rassegna il ruolo di RUniPace nelle tre dimensioni sopra richiamate in cui si sviluppa l'azione accademica, alcune parole vanno spese per illustrare l'approccio generale che informa il pensiero e l'azione della Rete.

RUniPace crede nella nonviolenza come approccio alla risoluzione dei conflitti, per costruire una cultura del dialogo, del rispetto, dell'inclusione, della solidarietà e della condivisione, in attuazione dei principi costituzionali e dei principi internazionali di dignità della persona, libertà, giustizia e democrazia. Promuove la solidarietà e la comprensione reciproca tra i popoli, i diversi gruppi etnici e culturali, le minoranze, in un contesto in cui le diversità sono concepite come fonte di arricchimento reciproco.

Assunto di partenza è che la pace è verbo prima che sostantivo: significa pacificare/fare pace. Significa agire per costruire un ordine sociale e internazionale, come recita l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nel quale tutti i diritti umani per tutti possono essere pienamente realizzati. Significa non soltanto far cessare atti violenti ma anche promuovere azioni volte alla costruzione di un ordine internazionale diverso da quello che provoca conflitti bellici. È dunque pace positiva (Galtung 1980), che si basa non sui vecchi principi vestfaliani, ma su principi nuovi che troviamo enunciati nella Carta delle Nazioni Unite: divieto dell'uso della forza, soluzione pacifica delle controversie internazionali, rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione dei popoli. È una pace che pone al centro dell'ordine mondiale le istituzioni multilaterali e il diritto internazionale. È una pace volontaristica, non meccanicistica e non soltanto interstatuale, che coinvolge attori diversi dagli stati, che agiscono al di là e al di sopra dei confini, per via transnazionale, dal quartiere e dalla città fino alle Nazioni Unite (Papisca 1986).

Questo assunto è ben esplicitato tra le finalità di RUniPace enunciate nell'art. 3 del suo Regolamento: «a) promuovere la riflessione sulla responsabilità sociale di tutte le discipline e l'attenzione alla costruzione e al consolidamento della pace come vocazione costitutiva dell'Accademia e come perno delle attività di ricerca, formazione e condivisione sociale delle conoscenze; b) sostenere la didattica e la ricerca per la Pace e sulla Pace come ambito accademico con forte caratterizzazione interdisciplinare e in chiave trasformativa della realtà».

Nella visione di RUniPace, pace positiva è un sapere che mette al centro la persona umana, il principio del rispetto della dignità umana, della eguale dignità di tutti gli esseri umani, come enunciato nel Preambolo della Dichiarazione universale: «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Dunque, la pace si fonda non sulla sovranità statuale ma sulla dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili.

È un sapere che riconosce il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali, individuali e collettivi. È un sapere universale se è vero come è vero che i diritti umani sono innati, quindi inviolabili e inalienabili. Ineriscono alla dignità della persona. Diventano diritto positivo in virtù del loro riconoscimento, non della loro attribuzione. L'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani esplicita, senza mezzi termini, qual è il fondamento dei diritti della persona: «Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti» (corsivo aggiunto). I diritti umani non sono dunque una creazione del legislatore, ma un dato ontico che preesiste alla legge scritta.

Nella visione di RUniPace, pace positiva è un sapere multi-, inter- e trans-disciplinare, dunque trasformativo, che raccoglie in sé la parte migliore dei vari filoni di pensiero che hanno attraversato la storia. È un sapere che fa riferimento alla sussidiarietà, intesa come un valore morale perché si riferisce direttamente ai bisogni vitali-diritti fondamentali della persona nella quotidianità del suo realizzarsi. Le decisioni devono essere prese quanto più vicino possibile ai cittadini perché devono essere funzionali al soddisfacimento dei bisogni essenziali, dunque dei diritti fondamentali, della persona e delle comunità.

È un sapere policy e action oriented che guarda soprattutto ai giovani quali futuri architetti della pace. È lo stesso Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che, con Risoluzione 2250 del 2015 su "Giovani, Pace e Sicurezza", ha riconosciuto l'importante contributo dei giovani negli sforzi di pace e

sicurezza e il loro ruolo chiave nella prevenzione e risoluzione dei conflitti. Ha inoltre esortato gli Stati a incrementare la rappresentanza inclusiva dei giovani nei processi decisionali a tutti i livelli, dalle istituzioni locali a quelle internazionali, e nei meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti.

Lo sviluppo della didattica sulla pace

Nel promuovere lo sviluppo della didattica sulla pace, RUniPace ha trovato un terreno fertile in molte università italiane dove, grazie al prezioso lavoro di colleghe e colleghi, erano da tempo attivi Corsi di perfezionamento, Master, e anche alcuni Corsi di laurea triennale e magistrale[3].

RUniPace ha quindi promosso, attraverso seminari di "autoformazione", un proficuo scambio di idee ed esperienze su quanto si stava realizzando nei vari atenei, valorizzando le buone pratiche e i progetti didattici più innovativi. Allo stesso tempo, RUniPace ha lanciato il progetto di un General Course (GC) sul tema "Pace e trasformazione nonviolenta dei conflitti" da attivare nelle Università della Rete. Un insegnamento "a libera scelta" di 6 CFU aperto alle studentesse e agli studenti di tutti i corsi di laurea e di laurea magistrale ma anche a tutte le persone interessate al proprio aggiornamento culturale e all'integrazione delle competenze professionali indipendentemente dal titolo di studio posseduto: neolaureati, insegnanti impegnati nell'insegnamento trasversale dell'educazione civica, funzionari e amministratori locali, volontari, giovani in servizio civile universale, ecc. Destinatari sono anche tutti quei giovani che vogliono diventare artigiani e architetti di pace e contribuire a dare concreta attuazione agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova ha subito dato concreto seguito all'iniziativa di RUniPace istituendo e attivando il GC, a partire dall'anno accademico 2023-2024, all'interno del Corso di laurea in Scienze politiche, Relazioni internazionali, diritti umani. Questa scelta ha voluto anche essere una delle risposte che l'Università di Padova e RUniPace

[3] Tra questi ultimi, si segnalano il Corso di laurea in "Scienze per la pace: cooperazione internazionale e trasformazione dei conflitti" attivato dall'Università di Pisa nell'a.a. 2001-2002 e il Corso di laurea magistrale interateneo in "Scienze per la pace: trasformazione dei conflitti e cooperazione allo sviluppo" attivato dall'Università di Pisa e dall'Università di Brescia. Presso l'Università di Padova il corso di laurea in "Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani" attivato nell'a.a. 2001-2002 e il Corso di laurea magistrale in "Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace" attivato nell'a.a. 2002-2003 e trasformato a partire dall'a.a. 2014-2015 in un corso di laurea magistrale in lingua inglese denominato "Human Rights and Multi-level Governance".

hanno voluto dare di fronte al dilagare delle guerre, alle sempre più estese violazioni dei diritti umani a livello globale e all'attacco che alcuni governi stanno portando all'architettura multilaterale creata all'indomani della seconda guerra mondiale con il compito di mantenere pace e sicurezza internazionale.

Il GC si sviluppa intorno a cinque aree tematiche: Pace, nonviolenza, disarmo; Comprendere e analizzare il conflitto; Interventi di pace e sicurezza umana; Educare alla pace e ai diritti umani; Sport e pace: la tregua olimpica. Il carattere interdisciplinare del GC è assicurato dalla collaborazione di docenti afferenti a diversi Dipartimenti dell'Ateneo e appartenenti a RUniPace, nonché da amministratori locali (assessore/i alla pace e ai diritti umani) e da esperti e testimoni del mondo delle organizzazioni nongovernative. Nelle due edizioni finora svolte, il GC è stata l'occasione per conoscere le idee e le proposte della Marcia PerugiAssisi della pace e della fraternità, le azioni di interposizione non violenta di Operazione Colomba, la Campagna per un Ministero della Pace, il Progetto di Dipartimento per la difesa civile, non armata e nonviolenta, la Campagna internazionale per l'abolizione delle armi nucleari (ICAN), la Campagna "Italia, ripensaci", la diplomazia di Sant'Egidio, la sperimentazione dei Corpi Civili di Pace, l'esperienza del Centro Anti-Violenza, i programmi educativi della Rete Nazionale delle Scuole di pace e del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani.

A seguire, l'Università di Ferrara ha attivato il GC "Pace: immaginari, dinamiche sociali, trasformazione nonviolenta dei conflitti" nell'ambito del Corso di laurea "Lettere, arti e archeologia" e l'Università di Roma Foro Italico ha attivato il GC "Conflitti, guerra, questioni di genere e il ruolo dello sport per la Pace" quale "Attività formativa speciale" inquadrato presso il corso di laurea magistrale in "Management dello Sport".

Lo sviluppo della ricerca sulla pace

Per iniziativa di RUniPace è stato fondato il Dottorato d'interesse nazionale in "Peace Studies". Il lavoro è stato impostato all'interno di uno dei gruppi di lavoro costituiti da RUniPace per darsi un'agenda operativa, durante l'assemblea generale tenutasi a Pisa nel settembre 2022. Il primo obiettivo del gruppo doveva essere quello di effettuare una ricognizione circa la presenza delle tematiche della pace all'interno dei dottorati italiani. Nel sistema dei dottorati italiani erano e sono presenti moltissimi dei temi qui enucleati, parte del background di RuniPace, e in buona sostanza parte

dell'impegno strutturale delle università per la costruzione di una società migliore. Tuttavia la parola "pace" non ricorreva in nessun titolo di dottorato a livello nazionale. Negli obiettivi formativi cenni e riferimenti indiretti lasciavano intendere un interesse, ma non una attenzione identificata in qualche modo e, soprattutto, non manifestavano una esplicita volontà formativa sulle tematiche della pace. La ricognizione si è servita sia delle banche dati del Ministero e degli Atenei italiani; sia del network della Rete; sia, infine, ha previsto un'analisi serrata dei dottorati intitolati ai Peace studies a livello globale. Con questo materiale si è poi proceduto ad un primo sondaggio circa la eventuale disponibilità degli Atenei afferenti alla rete. L'esito è stato incoraggiante, ma al tempo stesso ha dato modo di riformulare il progetto. Da una ricognizione per offrire ai laureati un database di proposte formative, si è passati prima a concepire la proposta di un dottorato consorziato, e infine si è giunti all'idea, discussa in un seminario pubblico alla Sapienza il 24 febbraio 2023, di costruire un progetto di Dottorato nazionale, secondo l'art. 11 del DM 226/2021. Ciò comportava al tempo stesso un maggiore impegno, ma offriva anche un obiettivo complessivo di ampia e chiara ambizione, che potesse determinare entusiasmo e coinvolgimento. Così è stato in effetti: da una parte sono proseguiti i lavori preparatori, cui il coordinamento di RUniPace ha dato un determinante contributo; dall'altra le università sono state interpellate una ad una, per verificare la disponibilità a contribuire e quindi a fornire borse di studio e forza didattica. Sapienza, con la risposta da subito entusiasta della MR Antonella Polimeni, si è resa disponibile a fare da capofila amministrativo; nel frattempo in ulteriori incontri a Pisa, a Messina, a Padova, ma soprattutto in due settimane di lavoro (giugno 2023 e giugno 2024) a San Cerbone (Lucca), si è andato definendo il piano e l'offerta formativa del dottorato.

Il lavoro preparatorio è stato dunque molto intenso e faticoso: perché nella stessa RUniPace i dubbi di carattere organizzativo, gestionale, e naturalmente anche di impianto generale di un progetto di questa portata andavano sciolti con la massima attenzione, con lezioni e riflessioni mirate, con il supporto di docenti impegnati sulle tematiche della pace da anni, ma anche con il feedback di studenti di dottorato e potenziali candidati ad un dottorato del genere, nuovo e originale. Il lavoro si è svolto sia in una miriade di riunioni online, sia in momenti collegiali e residenziali che hanno reso possibile trasformare i dubbi in proposte concrete, e costruire una struttura didattica convincente e al tempo stesso sostenibile ed efficace.

L'insieme del dottorato prevede ora una struttura organizzata in dieci curricula. Questi sono stati distillati facendo riferimento alle premesse teo-

riche, alla costituzione di zone di interesse e specializzazione da parte degli Atenei, alla disponibilità di docenti e ricercatori con specifiche competenze, al desiderio, infine, di coprire la più ampia varietà di ambiti tematici relativi al complesso mondo dello studio interdisciplinare della pace. Senza entrare nel dettaglio delle declaratorie dei singoli curricula, disponibile nel sito del Dottorato (<https://phd.uniroma1.it/web/NATIONAL-PHD-IN-PEACE-STUDIES_nD4085_IT.aspx>), qui se ne propone l'elenco:

Curriculum 1 – Tecnologia, sostenibilità e pace

Curriculum 2 – Identità, Memorie, Religioni e Pace

Curriculum 3 – Costruzione della pace, diritti umani, diritti dei popoli

Curriculum 4 – Educazione alla pace e migrazioni

Curriculum 5 – Architetture e paesaggi di pace

Curriculum 6 – Spazio, territori, risorse e narrazioni nella prospettiva della pace

Curriculum 7 – Economia della pace

Curriculum 8 – Letterature, arti, filosofie e immaginari di pace

Curriculum 9 – Giustizia riparativa, giustizia di transizione e trasformazione nonviolenta dei conflitti

Curriculum 10 – Dinamiche, processi e attori nelle relazioni internazionali

La didattica prevede momenti collegiali e di formazione specifica a livello di curriculum. Nel primo anno di vita del dottorato (2024-2025), dopo una tre giorni inaugurale tenutasi in Sapienza nel novembre 2024, si sono svolte una Winter school a Ferrara e una Summer school a Monteortone (PD). Ogni settimana si è tenuta una lezione online, messa a fattore comune dai diversi curricula. Nel frattempo, si svolgevano su base locale attività formative specialistiche: per ogni singolo curriculum e per ogni singolo dottorando e singola dottoranda sono concepiti percorsi formativi particolari. Il motivo è dato anche dall'obiettivo didattico complessivo: quello di formare dei potenziali ricercatori e docenti nell'ambito delle singole discipline accademiche, ma con una specializzazione sui temi della pace, e/o di formare degli operatori per diverse tipologie di enti pubblici o privati, con varie possibilità di specializzazione. Un fattore comune è quello del network: quale che sia lo sbocco lavorativo cui ciascuno degli allievi e delle allieve del dottorato vorrà rivolgersi, dovrebbe essere un valore aggiunto la possibilità di far riferimento a un cospicuo gruppo di colleghi e colleghe, di docenti di varie università, di un network cospicuo di stakeholders, con cui si svolgono a ciclo continuo attività di terza missione, incontri culturali e formativi, costruzione di progettualità condivise.

Fin dal primo momento il dottorato in "Peace studies" ha impegnato in maniera esponenziale i docenti: proprio l'obiettivo di una duplice formazione, che fosse sia orientata all'approfondimento delle tematiche della pace, sia allo sviluppo di competenze disciplinari specialistiche, ha comportato sia per i docenti, sia per gli allievi, un doppio lavoro, reso ancor più impegnativo dalla dislocazione sull'intero territorio nazionale.

Le università che hanno aderito al 40° ciclo sono: Università degli Studi di CAGLIARI; Università degli Studi "Magna Grecia" di CATANZARO; Università degli Studi "G. D'Annunzio" CHIETI-PESCARA; Università degli Studi di PADOVA; Università degli Studi di PISA; Politecnico di TORINO; Università degli Studi di ROMA TRE; Università degli Studi INSUBRIA Varese Como; Università degli Studi di BERGAMO; Università degli Studi di BRESCIA; Università degli Studi di MILANO; Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA; Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale", Università degli Studi di PALERMO; Università degli Studi di ROMA "Foro Italico"; Università degli Studi di TORINO; Università degli Studi di L'AQUILA; Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"; Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA; Università degli Studi di MILANO BICOCCA; Università per stranieri di SIENA; Università degli Studi di NAPOLI Federico II; Università degli Studi di MESSINA; Università degli Studi di BARI "Aldo Moro"; Università degli Studi di FERRARA.

Al primo ciclo di attivazione e accreditamento un forte impulso è stato dato dal PNRR e dall'adesione generosa di alcuni partner: Società Geografica Italiana; Istituto Avventista; Chiesa Apostolica in Italia; Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai; Comunità di Sant'Egidio; Terme di Chianciano.

Le università che hanno aderito al 41° ciclo sono: Università degli Studi di TRENTO; Università degli Studi di PERUGIA Stranieri; Università degli Studi di FIRENZE; Università UNITELMA Sapienza; Università degli Studi di CAGLIARI; Università degli Studi "Magna Grecia" di CATANZARO; Università degli Studi "G. D'Annunzio" CHIETI-PESCARA; Università degli Studi di PADOVA; Università degli Studi di PISA; Politecnico di TORINO; Università degli Studi di ROMA TRE; Università degli Studi di BRESCIA; Università degli Studi di MILANO; Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA; Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale", Università degli Studi di PALERMO; Università degli Studi di TORINO; Università degli Studi di L'AQUILA; Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"; Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA; Università per stranieri di SIENA; Università degli Studi di NAPOLI Federico II; Università degli Studi

di MESSINA; Università degli Studi di BARI "Aldo Moro"; Università degli Studi di FERRARA.

Al secondo ciclo di attivazione del dottorato, il 41°, i partner che hanno generosamente contribuito sono: Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai; Caritas Italiana; Chiesa Apostolica in Italia; Istituto Avventista; Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR).

Per entrambi i cicli si segnala in particolare il supporto dell'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, che ha garantito per ogni ciclo due borse, su quattro tematiche differenti.

Moltissimi partner nazionali e internazionali, istituzioni, pubbliche amministrazioni, associazioni non governative e simili hanno collaborato con il dottorato e con RUniPace fornendo idee e suggerimenti, secondo quanto previsto dagli ordinamenti universitari e dall'Anvur in relazione alla consultazione di parti sociali o cosiddetti stakeholders: a tutti questi partner si rivolge la gratitudine del dottorato e delle Università coinvolte.

L'auspicio è che il dottorato possa continuare negli anni, dando luogo ad una formazione specialistica di altissimo livello, costituendo anche un caso e un modello. A livello mondiale non è stato possibile riscontrare situazioni analoghe, in cui il sistema universitario di uno Stato intero abbia costruito un progetto di questo genere e di questa portata. Molto lavoro è dedicato anche a pensare ad una formazione trasversale, che possa essere di indirizzo a livello postdottorale e per aprire le vie ad una costruzione di progettualità di ricerca a livello collettivo. Ciò va di pari passo con la possibilità di far crescere ancora RUniPace in progetti di ricerca a livello nazionale e internazionale, grazie ad un network che si arricchisce di anno in anno, e che offre una sempre maggiore potenzialità di sviluppo. Le numerose tesi in corso d'opera costituiscono ciascuna un tassello di un discorso più ampio, che ogni anno potrà arricchirsi di relazioni, contatti e ulteriori progettualità. In nome della pace e per costruire insieme il verbo "pace", le vie della ricerca sono infinite.

Lo sviluppo della terza missione per la pace

Nel quadro della terza missione, ovvero della diffusione delle conoscenze, le/i referenti di RUniPace hanno continuato a svolgere un'intensa attività organizzando nelle rispettive sedi conferenze, seminari, laboratori con un'attenzione particolare alle guerre in corso in Ucraina e a Gaza[4].

[4] Vedi i Rapporti annuali pubblicati sul sito web di RUniPace: <https://www.runipace.org/>.

Tra le iniziative più significative si segnala la partecipazione di RUniPace alla Marcia PerugiAssisi della Pace e della Fraternità del 21 maggio 2023 all'insegna di "Trasformiamo il futuro". Alla partenza si sono alternati sul palco vari interventi, tra i quali quello di Enza Pellecchia, Coordinatrice di RUniPace. Insieme con lei sono saliti sul palco il coordinatore Marco Mascia, i Rettori delle Università di Perugia, Parma, L'Aquila e le/i referenti di RUniPace di Cagliari, SienaStranieri, Lumsa, Polito, Scuola Normale Superiore, Parma, Perugia. All'arrivo ad Assisi, nel 75° anniversario della Costituzione italiana e della Dichiarazione universale dei diritti umani, Rettori, docenti universitari, dirigenti scolastici e amministratori locali hanno firmato il "Patto di Assisi", un patto educativo con il quale scuole, università ed enti locali hanno deciso di unire i loro sforzi per: educare alla pace con la cura, come impegno pubblico e bene comune essenziale per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030; investire sulla formazione delle giovani generazioni in modo che possano imparare a ripudiare la guerra e divenire costruttori e costruttrici di pace; fare in modo che ogni Scuola, Università e Città diventino luoghi di pace, dialogo e fraternità; sviluppare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica e gli studi per la pace come disciplina accademica a forte caratterizzazione interdisciplinare e in chiave di ricerca/azione, nella quale si legano teoria e pratica di trasformazione della realtà e del futuro. RUniPace, insieme alla Rete Nazionale delle Scuole di Pace, è stata anche protagonista dell'Assemblea dei giovani che ha avuto luogo a Perugia il giorno prima della Marcia[5].

Un'altra iniziativa di alto rilievo culturale è stato l'incontro con Papa Francesco che ha avuto luogo il 19 aprile 2024. Una delegazione di RUniPace guidata dal prof. Alessandro Saggioro ha presentato al Papa, nell'Aula Paolo VI, il dottorato di ricerca in "Peace Studies". All'incontro, promosso dalla Rete Nazionale delle Scuole di pace all'interno del Programma nazionale di educazione civica intitolato "Trasformiamo il futuro. Per la pace con la cura" (a cui ha aderito anche RUniPace), hanno partecipato circa 6.000 studenti, docenti e dirigenti scolastici delle medie superiori e di molti atenei italiani. A seguito di questo straordinario incontro Radio Vaticana ha promosso all'interno del programma "Radio Vaticana con Voi" un appuntamento mensile con docenti e studenti del Dottorato in "Peace Studies".

RUniPace ha avviato un dialogo anche con gli organismi parlamentari che seguono le questioni internazionali sui diritti umani e la pace. Nel giugno 2024 il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo, costituito

[5] Sono intervenuti studentesse, studenti e docenti di varie università di RUniPace: Cagliari, LUMSA, Padova, Parma, Pisa, Sapienza, Siena, Scuola Normale Superiore, Torino, Politecnica delle Marche, Politecnico di Torino.

all'interno della Commissione Affari esteri e comunitari della Camera dei Deputati e presieduto dall'On. Laura Boldrini, ha audito la coordinatrice e il coordinatore di RUniPace nel quadro di un'indagine conoscitiva sull'impegno dell'Italia nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni. Gli obiettivi dell'audizione comprendevano la valutazione della situazione dei diritti umani nel contesto geopolitico internazionale, il ruolo delle organizzazioni internazionali e gli standard di protezione dei diritti umani, nonché il ruolo che l'Italia può svolgere sia a livello bilaterale che multilaterale.

Conclusioni

A cinque anni dalla sua nascita, possiamo dire che RUniPace ha consolidato la sua struttura organizzativa, ha avviato programmi didattici sulla pace in diverse università italiane con un significativo seguito di studentesse e studenti, ha dato vita al Dottorato d'interesse nazionale in "Peace Studies", progetto strategico perché strutturale e di medio-lungo periodo, ed ha esteso il suo raggio d'azione al mondo della scuola, degli enti locali e dell'associazionismo. L'obiettivo è ora quello sia di consolidare e potenziare quanto finora realizzato sia di sviluppare, con l'attiva partecipazione di dottorandi e dottorande in Peace Studies, nuove idee e principi sulla pace e i diritti umani e di promuovere la loro accettazione.

All'interno di questa nuova progettualità, RUniPace è impegnata a far inserire la cultura e il diritto alla pace negli Statuti delle Università italiane per dare ancora più forza e continuità alla sua azione.

L'Università di Padova, già nel 1995, ha inserito all'art.1 del suo Statuto dedicato ai principi fondamentali l'impegno a «promuovere l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale».

L'Università di Verona tra le finalità indicate all'art.1 statuisce che «promuove una cultura di pace, di rispetto dei diritti umani, della dignità della persona umana, di pluralismo delle idee e di valorizzazione delle differenze, e respinge idee di violenza, di discriminazione e di intolleranza".

L'Università di Pisa ha di recente modificato il proprio Statuto, inserendo al comma 1bis dell'art. 2 l'esplicito riconoscimento della pace quale principio fondamentale e l'impegno a promuoverne l'applicazione nell'ambito di tutte le proprie attività istituzionali. Inoltre, il comma 8 dell'art. 4 sancisce la decisione dell'ateneo a non sostenere e non partecipare «ad alcuna attività

finalizzata alla produzione, allo sviluppo e al perfezionamento di armi e sistemi d'arma da guerra».

Sono solo alcuni esempi che attestano del ruolo che l'università può svolgere nel promuovere una coscienza, una cultura e una politica di pace e che definiscono l'identità vocazionale di RUniPace che è quella di costruire il sapere interdisciplinare della pace e dei diritti umani e promuovere i contenuti, teorici e applicativi, di questo sapere affinché operi fertilmente nella vita sociale e politica.

Bibliografia

Galtung, J. (1980) *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York: The Free Press.

Papisca, A. (1986) *Democrazia internazionale, via di pace. Per un Nuovo ordine internazionale democratico*, Milano: Angeli.

Richmond, Oliver P. (2023) *Peace: A Very Short Introduction* (2nd ed.), Oxford: Oxford University Press.

UNESCO (2021), *Reimagining Our Futures Together. A new social contract for education*, UNESCO, Paris. Tradotto in Italiano: UNESCO e Editrice La Scuola (2023), Re-immaginare I nostril future insieme. Un nuovo contratto sociale per l'educazione, UNESCO, Parigi, Editrice La Scuola, Brescia.

United Nations (2023) *Transforming Education. Our Common Agenda Policy Brief 10*, New York: United Nations.

Raccomandazioni

Oggi più che mai, è necessario sviluppare strategie mirate e campagne di sensibilizzazione per incoraggiare un'empatia inclusiva e paritaria, oltre a favorire un senso di appartenenza all'intera umanità. Un mutamento nella percezione collettiva dell'identità non può semplicemente emergere in modo spontaneo: richiede un processo intenzionale e continuo, supportato da sistemi educativi, iniziative culturali, narrazioni mediali e politiche pubbliche.

Le proposte che seguono sono raccomandazioni indirizzate ad un ampio spettro di attori sociali, politici ed istituzionali. L'obiettivo è di stimolare una discussione e un'azione partecipata e trasversale sul riconoscimento e la promozione del diritto alla pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Per raggiungere questo scopo, si propone la costituzione di un gruppo interdisciplinare e intersettoriale per favorire una discussione annuale partecipativa sui contenuti, gli obiettivi e gli ostacoli del diritto alla pace. Occorre infatti mettere in luce come la pace, la guerra e il diritto alla pace siano costruzioni umane, sulle quali possiamo intervenire, enfatizzando alcuni aspetti piuttosto che altri e immaginando nuove vie e nuove concezioni dell'essere umano.

Un aspetto fondamentale di questo approccio è la messa a fuoco di una costellazione di temi e concetti «amici», che devono essere considerati in modo interconnesso e reciprocamente supportivo. Questi includono l'inclusione, la giustizia sociale, la natura, l'ecologia, la libertà, l'uguaglianza, la democrazia e i diritti umani. L'obiettivo è superare l'idea che «non ci siano alternative» e promuovere un pensiero complesso e pluralista.

Le seguenti raccomandazioni si estendono a vari ambiti della società, coinvolgendo istituzioni educative, enti locali, organizzazioni della società civile, il Governo e il Parlamento italiano, l'Unione Europea. Esse rappresentano un invito all'azione collettiva e coordinata, riconoscendo che la promozione del diritto alla pace richiede un impegno a lungo termine e multidimensionale da parte di tutti i settori della società. Solo attraverso uno sforzo congiunto e persistente sarà possibile costruire una cultura di pace duratura e radicata nel tessuto sociale e istituzionale.

Scuola e università

Le scuole e le istituzioni formative rappresentano pilastri fondamentali nella promozione della cittadinanza globale e nello sviluppo di un'empatia autenticamente universale, a ogni livello del percorso educativo. Gli attori chiave in questo ambito includono chi progetta i curriculi scolastici, i formatori e le formatrici degli/delle insegnanti e il mondo della ricerca accademica, tutti potenzialmente in grado di contribuire in modo significativo a questi obiettivi. Le possibili iniziative comprendono la revisione dei programmi scolastici, la formazione specifica degli insegnanti e meccanismi di incentivazione – come premi per la promozione dell'educazione alla pace transnazionale o per progetti che rafforzano l'identificazione con l'umanità nel suo insieme.

Poiché l'istruzione è uno strumento potente per la formazione dei valori fin dalla prima infanzia, essa può favorire l'empatia che va oltre le barriere culturali, nazionali o etniche. È fondamentale integrare l'educazione globale nei curricola scolastici nazionali, includendo contenuti sull'interdipendenza mondiale, sulle crisi planetarie, sulla giustizia climatica e sulla comprensione interculturale. Gli/le insegnanti devono avere adeguata preparazione per guidare gli studenti e le studentesse non solo nello sviluppo del pensiero critico, ma anche nella crescita dell'intelligenza emotiva a livello globale, della riflessione etica e della responsabilità verso i beni comuni dell'umanità.

Le istituzioni educative dovrebbero porre al centro della loro missione la pace e il diritto alla pace come costruzione attiva e continua, sia nell'organizzazione e gestione della comunità scolastica sia nella didattica e nell'impegno verso la società circostante, assumendo così il ruolo di «intellettuale sociale». Su questo terreno si segnala la straordinaria esperienza della Rete Nazionale delle Scuole per la Pace.

Le scuole e le università possono e devono contribuire alla conoscenza delle missioni di pace, fornendo informazioni accurate circa il loro funzionamento e i limiti strutturali di questo strumento, allo scopo di facilitare una maggiore consapevolezza critica circa il potenziamento e miglioramento del loro contributo alla pace globale.

La creazione di reti educative internazionali è un altro aspetto cruciale per facilitare l'aggiornamento dei manuali scolastici, per incorporare prospettive storiche diverse e critiche, e stimolare nei giovani un pensiero consapevole sulle identità collettive, enfatizzando i temi della pace. Questo processo implica una decolonizzazione non solo del sapere, ma anche delle emozioni che ne derivano, a partire dalla scuola dell'infanzia fino all'università. Inoltre,

promuoverebbe l'idea di una «scuola senza confini», trascendendo i limiti tradizionali dell'istruzione per abbracciare una visione più ampia dell'educazione alla pace e alla cittadinanza globale.

Le università, in particolare, possono svolgere un ruolo chiave, attraverso centri interdisciplinari per lo studio dell'empatia e dell'etica globale, oltre a piattaforme per la partecipazione attiva degli studenti e delle studentesse. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta alla collaborazione strutturata con esperti e organizzazioni della società civile, come già avviene per iniziativa della Rete delle Università Italiane per la Pace (RUniPace). Questa cooperazione faciliterebbe la realizzazione di attività e iniziative di informazione, formazione e sensibilizzazione. Anche organizzazioni internazionali come UNESCO, UNICEF e l'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani e il Consiglio d'Europa, possono avere un ruolo chiave nel promuovere iniziative di educazione alla cittadinanza planetaria e alla costruzione della pace. A questo proposito spingere per la definizione di un Programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani in linea con le direttive del Consiglio d'Europa in materia potrebbe aiutare in modo sistematico a raggiungere tali obiettivi.

Nei corsi di laurea e nei percorsi post-lauream, è fondamentale assicurare la trasmissione di competenze utili in materia di gestione dei conflitti e per attuazione delle agende "Donne, pace, sicurezza" e "Giovani, pace, sicurezza", nonché la diffusione di esperienze sul campo.

Per promuovere efficacemente il diritto alla pace nel contesto educativo, è essenziale sostenere e promuovere lo sviluppo delle collaborazioni tra scuole, enti locali e associazioni nel quadro dei percorsi di educazione civica. Queste partnership stanno sperimentando metodologie innovative ed elaborando nuovi contenuti. Le realtà che si distinguono in questo ambito potrebbero essere premiate, incentivando ulteriori iniziative e condividendo i risultati attraverso pubblicazioni mirate.

L'impegno per la pace dovrebbe essere celebrato attraverso eventi pubblici nel territorio, coinvolgendo la comunità locale. L'organizzazione di giornate congressuali a vari livelli, con un approccio interdisciplinare, fornirebbe piattaforme per lo scambio di idee e buone pratiche.

La produzione di materiali didattici e di studio supporterebbe le attività curricolari e la disseminazione delle conoscenze. Parallelamente, la costruzione di percorsi formativi per educatori, operatori sociali e ricercatori contribuirebbe alla creazione di un corpus di conoscenze condivise.

Società civile

Le organizzazioni della società civile – ONG, movimenti sociali e reti internazionali – giocano un ruolo cruciale nel promuovere coesione tra culture e sensibilità politiche diverse. L'attivismo civico alimenta il senso di appartenenza a una comunità globale e rafforza la responsabilità collettiva.

Attraverso campagne, manifestazioni, attività educative e forum pubblici, la società civile può agire come forza trasformativa dal basso, spingendo per cambiamenti strutturali. Le iniziative possono includere parlamenti giovanili, bilanci partecipativi o forum deliberativi sui temi della pace, della giustizia globale e della lotta alle diseguaglianze economiche.

Tra i protagonisti figurano movimenti per il clima, organizzazioni per la difesa dei diritti umani, associazioni per la pace, movimenti per il disarmo ed anche gruppi di genitori impegnati a educare i figli all'empatia. Studi dimostrano che la capacità empatica dei bambini è profondamente influenzata dall'ambiente familiare e dalla stabilità della comunità in cui crescono.

Anche i leader religiosi, spirituali e culturali possono contribuire sostenendo lo sviluppo di reti interreligiose fondate su valori morali condivisi, capaci di superare le divisioni tribali. Infine, il settore privato e la filantropia possono sostenere programmi per la pace e la sostenibilità, finanziando l'educazione, le arti e i beni comuni globali, o adottando modelli economici più inclusivi e responsabili.

Per massimizzare l'impatto di queste iniziative, è fondamentale che le organizzazioni della società civile consolidino la propria identità di soggetto politico e rafforzino le sinergie interne, potenziando al contempo la capacità di advocacy a sostegno del peacebuilding. Questo processo richiede un approccio sistematico che includa la mappatura e il monitoraggio delle esperienze di peacebuilding (e altre iniziative per la pace), delle capacità e delle competenze esistenti all'interno del settore. Tale ricognizione permetterebbe di valorizzare al meglio le risorse disponibili e di identificare potenziali aree di collaborazione.

Parallelamente, è essenziale sviluppare ulteriormente il dialogo e lo scambio interno tra le diverse realtà impegnate nel settore. Favorendo il coordinamento e lo sviluppo di sinergie si può creare un fronte più coeso ed efficace nella promozione della pace. Questo approccio collaborativo non solo ottimizzerebbe l'uso delle risorse, ma amplificherebbe anche la voce collettiva della società civile su questioni cruciali.

Un elemento chiave è la raccolta sistematica di buone pratiche e lezioni apprese. Queste informazioni sono preziose per rafforzare e sostanziare l'a-

zione di advocacy, fornendo esempi concreti e dati empirici a supporto delle proposte avanzate e per stabilire e mantenere relazioni stabili con i decisori politici, aumentando l'influenza della società civile nei processi decisionali relativi alla pace e alla giustizia globale.

Enti locali

È essenziale che gli enti locali, essendo istituzioni più vicine ai cittadini, si adoperino per la diffusione di una cultura di pace che possa portare al pieno riconoscimento del diritto umano alla pace. Le regioni e i comuni, in particolare, hanno un ruolo fondamentale nel tradurre i principi globali in azioni concrete a livello locale, creando un impatto diretto sulla vita quotidiana delle persone.

Il riconoscimento esplicito del diritto umano alla pace come diritto inalienabile delle persone e dei popoli è già una priorità nell'agenda degli enti locali che hanno nel loro statuto la «norma pace diritti umani».

Un elemento chiave è l'istituzione di una delega specifica alla pace e ai diritti umani all'interno della giunta comunale per garantire la continuità e la coerenza delle politiche locali orientate alla pace positiva. Per promuovere la partecipazione civica è bene incentivare la creazione di Comitati o Consulte per la pace (significativa è l'esperienza del Comune di Vicenza) che coinvolgano attivamente cittadini, scuole e società civile, stimolando un dialogo continuo e un'azione condivisa sulla convivenza pacifica.

L'adozione di politiche mirate all'educazione alla pace, in sinergia con la Raccomandazione UNESCO del 2023, dovrebbe essere una priorità. È fondamentale definire l'educazione, l'educazione alla pace e la costruzione della comunità educante quali priorità dell'azione politico-amministrativa, riflettendosi anche nella distribuzione delle risorse. Un'attenzione particolare va riservata alle politiche giovanili, per fornire alle nuove generazioni gli strumenti culturali e sociali orientati alla nonviolenza e alla cooperazione.

La collaborazione tra enti locali rappresenta una strategia chiave per amplificare l'impatto delle iniziative di pace. Sul piano nazionale è attivo il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani che l'anno prossimo festeggia il suo 40° compleanno. Tra le iniziative, troviamo la creazione e il rafforzamento di reti collaborative tra comuni, province e regioni, prendendo spunto dall'esperienza positiva degli Enti locali del Veneto. Queste reti possono fungere da piattaforme per la condivisione di conoscenze, esperienze e risorse, permettendo uno scambio fruttuoso di buone

pratiche e approcci innovativi. La cooperazione inter-istituzionale non solo migliora l'efficacia delle politiche adottate, ma ne accresce anche la visibilità e l'impatto sulla comunità. Questo approccio sinergico può portare a soluzioni più creative e durature, oltre a fornire un fronte unito e più autorevole nel dialogo con le istituzioni nazionali e internazionali sui temi della pace e dei diritti umani.

Le regioni, infine, dovrebbero riconoscersi in un ruolo di impulso e orientamento, offrendo supporto agli enti locali più piccoli, incentivando la loro azione e contribuendo allo sviluppo di un sistema territoriale sensibile ai temi della pace e dei diritti umani.

Media

I mezzi di comunicazione influenzano in modo profondo la percezione delle differenze culturali, stimolano emozioni collettive e contribuiscono a creare divisioni tra gruppi considerati «interni» o «altri». L'empatia selettiva, spesso rafforzata dalla disinformazione, può portare a reazioni di indifferenza o ostilità nei confronti di popolazioni percepite come distanti. I media, soprattutto quando veicolano narrazioni nazionalistiche e stereotipi culturali, possono quindi ostacolare lo sviluppo di una solidarietà di pace che superi i confini e che metta al centro del dibattito politico la giustizia sociale come corollario della convivenza civile e democratica.

Promuovere programmi di alfabetizzazione mediatica è fondamentale per aiutare le persone a distinguere tra informazioni accurate e narrazioni distorte, stimolando una maggiore consapevolezza sulle dinamiche di manipolazione. Questi programmi possono incentivare una produzione mediatica etica, capace di raccontare storie che evidenziano l'interconnessione tra popoli, le difficoltà condivise e il valore intrinseco della dignità umana. In tal senso, i media hanno la responsabilità di diventare veicolo di trasformazione, dando visibilità alle esperienze delle comunità emarginate o colpite da conflitti. Le azioni possibili includono il sostegno alla produzione di documentari, iniziative artistiche e reportage che umanizzino le vittime di guerre e crisi ambientali. Formare giornalisti a una narrazione etica può contribuire a costruire un'informazione più giusta e inclusiva.

Tra i soggetti coinvolgibili figurano redattori, giornalisti, influencer e content creator consapevoli dell'impatto sociale delle proprie storie. Questi professionisti possono diventare amplificatori di solidarietà globale, abbattendo stereotipi e stimolando empatia transnazionale

Governo e Parlamento italiano

Le norme giuridiche non solo regolano i comportamenti, ma trasmettono anche valori morali rilevanti nella vita pubblica. I leader politici, dunque, devono ridefinire la nozione di interesse nazionale inserendola in una cornice di benessere globale condiviso e di sicurezza umana. È urgente adottare un linguaggio politico che metta in evidenza la dipendenza reciproca tra le nazioni e l'importanza della cooperazione piuttosto che dalla competizione. I ministeri dell'istruzione, dell'università, della salute, del lavoro, della giustizia, dell'interno e degli esteri possono essere stimolati a firmare e implementare accordi e politiche programmatiche coerenti con i valori umani universali sanciti nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

Il Governo e il Parlamento italiano hanno un ruolo cruciale nella promozione e nell'attuazione di politiche di pace a livello nazionale e internazionale. Le seguenti raccomandazioni mirano a rafforzare l'impegno dell'Italia nella costruzione di una pace duratura e inclusiva, valorizzando il contributo della società civile e allineando le azioni nazionali con le agende internazionali di pace e sicurezza.

La prima fondamentale raccomandazione al Governo riguarda il cambio di rotta nel settore della spesa militare. Il diritto alla pace obbliga gli Stati ad attuare politiche di disarmo e a mettere in funzione il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, le istituzioni italiane dovrebbero ratificare il Trattato sull'abolizione delle Armi Nucleari e sostenere con determinazione i tentativi di regolamentazione dell'uso delle nuove tecnologie nei sistemi di arma, come la proposta, contenuta nella Nuova Agenda per la Pace del Segretario-Generale delle Nazioni Unite António Guterres, di adottare uno strumento giuridicamente vincolante per vietare i sistemi d'arma autonomi letali che funzionano senza controllo o supervisione umana e che non possono essere utilizzati in conformità con il diritto internazionale umanitario. Le autorità dovrebbero altresì completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale. Vi è poi l'urgenza di dare piena e integrale implementazione alle raccomandazioni indirizzate all'Italia nel quadro della «revisione periodica universale» del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Si raccomanda di istituzionalizzare e potenziare l'esperienza dei Corpi Civili di Pace (CCP), ridefinendone il mandato con un focus specifico sulle azioni di peacebuilding, limitando l'attuale permeabilità ad azioni di carattere squisitamente umanitario, o orientate specificamente alla denuncia di

violazioni di diritti umani o alla sicurezza/legalità. Si suggerisce inoltre di integrare l'esperienza CCP nell'ambito di un percorso professionale più articolato dedicato agli Interventi Civili di Pace nell'ambito del sistema della cooperazione internazionale allo sviluppo (L. 125/2014) e nel quadro delle missioni internazionali dell'Italia (L 145/2016), attraverso un percorso concertato con le realtà della società civile attive nel peacebuilding, ripristinando canali di dialogo stabile dedicati.

Un'altra priorità per il Governo dovrebbe essere lo sviluppo dei Piani d'Azione Nazionali su "Donne, Pace e Sicurezza" e la elaborazione del primo Piano Nazionale su "Giovani, Pace e Sicurezza", che includano misure concrete e sostegno finanziario adeguato e continuativo per valorizzare e sostenere le iniziative della società civile nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace in linea con l'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. L'adozione di un programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani, con particolare riferimento alla relazione intrinseca tra diritti umani, sicurezza umana e diritto alla pace darebbe una basa solida e sostenibile a questo impegno. Il Governo italiano dovrebbe assumere un ruolo guida nell'attuazione delle priorità internazionali per il rafforzamento delle missioni di pace delle Nazioni Unite, con particolare attenzione alla responsabilità dei *peacekeepers* e alla lotta contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale da parte di questi.

Al Governo si chiede anche l'istituzione di un Ministero della Pace, dedicato specificamente all'attuazione di politiche strutturali e concrete per la costruzione e il mantenimento della pace. Questo ministero avrebbe il compito di coordinare e implementare iniziative realizzabili nell'immediato, così come strategie a lungo termine, per promuovere una cultura di pace sia a livello nazionale che internazionale.

Per quanto concerne il Parlamento, si raccomanda di sostenere l'attuazione delle politiche e delle agende internazionali di pace attraverso un approccio integrato e multilivello che riconosca la società civile come attore chiave. Il Parlamento dovrebbe impegnarsi a rafforzare il ruolo dell'Italia nella costruzione della pace dal basso, valorizzando il contributo degli interventi civili di pace, e dall'alto, sostenendo il processo di costruzione dell'Europa federale e potenziando e democratizzando l'ONU e il sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

Il Parlamento dovrebbe approvare la legge per l'istituzione della Commissione nazionale indipendente per i diritti umani come raccomandato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite fin dal 1993 e convocare il 10

dicembre di ogni anno, Giornata internazionale dei diritti umani, un dibattito parlamentare sullo stato dei diritti umani nel nostro paese.

Si suggerisce infine la creazione di intergruppi parlamentari dedicati che operino in sinergia con la società civile, garantendo così lo sviluppo continuo delle politiche di pace nella funzione legislativa e di controllo.

Unione Europea

L'Europa deve ricominciare a lavorare per la pace, con coraggio, lungimiranza e creatività. Come fecero i Padri fondatori che, sulle macerie di due guerre mondiali, in un tempo di grandi sofferenze e divisioni, osarono trasformare i modelli che provocavano soltanto violenza e distruzione. Grazie a questo sforzo straordinario, l'Europa è stata un originale progetto e un grande esperimento di pace.

L'Unione Europea, in quanto attore (civile) globale di primo piano, può e deve avere anche oggi un ruolo fondamentale nella promozione e nell'attuazione del diritto alla pace. Per raggiungere questo obiettivo deve essere determinata «a salvare le future generazioni dal flagello della guerra e a riaffermare la fede nei diritti fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana», come recita l'incipit del Preambolo della Carta delle Nazioni Unite. Deve, inoltre, perseguire una strategia di disarmo abbandonando l'attuazione del libro bianco *Europe Defence/Readiness 2030*; farsi promotrice di un negoziato globale per la pace e la giustizia sociale internazionale; rilanciare e democratizzare il sistema multilaterale creato all'indomani della seconda guerra mondiale; rispettare e difendere il diritto internazionale dei diritti umani e lo stato di diritto internazionale; sostenere la lotta contro l'impunità e per la giustizia internazionale prendendosi cura della Corte penale internazionale e dei sistemi universali e regionali di garanzia dei diritti umani; dare piena attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030 come previsto dall'Agenda delle Nazioni Unite.

L'Unione Europea è chiamata a contribuire in modo strategico alla promozione del diritto alla pace attraverso le sue politiche estere, i programmi di cooperazione e i quadri normativi. Questi strumenti dovrebbero essere orientati a incoraggiare un'identificazione più ampia con l'intera umanità, superando i confini nazionali e regionali.

L'Unione Europea è invitata ad assumere con convinzione la leadership nella necessaria opera di riscoperta e attualizzazione del diritto umano alla pace. Questo ruolo di guida potrebbe manifestarsi attraverso una iniziativa

volta a trasformare la governance globale, condizione indispensabile per assicurare pace, giustizia, diritti umani, sviluppo umano e sicurezza internazionale. Per uscire dallo stallo in cui si trova il cantiere della riforma dell'ONU, l'UE dovrebbe avviare un autentico processo di ingegneria politico-istituzionale. Partendo dalla Carta delle Nazioni Unite e dall'intero *corpus* di nuovo Diritto internazionale derivato dalla stessa, questo processo dovrebbe adattare e completare l'architettura dell'ONU e di tutte le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, saldamente ancorandosi a una base di legalità.

La proposta che rivolgiamo all'UE è quella di presentare in Assemblea generale delle NU un progetto di risoluzione che istituisca una "Convenzione Universale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite" sull'esempio della «via convenzionale» sperimentata dalla stessa UE per compiere importanti passi istituzionali. Un organo ad hoc, creato appunto dall'Assemblea generale, composto non soltanto da stati membri delle NU e dalle Agenzie specializzate, ma anche da rappresentanti dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, delle Assemblee parlamentari sopranazionali, degli enti di governo locale, delle ONG con status consultivo, del movimento globale delle donne.

L'Unione europea dovrebbe assumere la guida di un gruppo informale di «*like-minded states*», come è avvenuto ad esempio per la Convenzione di Ottawa per la messa al bando delle mine antipersona o per lo Statuto della Corte penale internazionale, o per il Trattato messa al bando armi nucleari.

I parametri di riferimento dell'azione progettuale della Convenzione universale dovrebbero essere quelli della rappresentanza, della legittimazione e della partecipazione. In questa prospettiva avanziamo 5 proposte concrete.

1. Creare un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite quale organo elettivo di secondo grado con funzioni consultive. Nel giugno 2005 (e di nuovo nel luglio 2018) il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che chiedeva l'istituzione di un'Assemblea parlamentare delle NU quale organo democratico dell'organizzazione e strumento per associare la società civile mondiale al processo decisionale. La risoluzione stabiliva inoltre che «l'Assemblea parlamentare avrebbe dovuto essere dotata di veri e propri diritti di informazione, partecipazione e controllo ed essere in grado di adottare raccomandazioni dirette all'Assemblea generale»;

2. allargare la membership del Consiglio di sicurezza, senza estendere i seggi permanenti e il potere di veto ai nuovi membri, secondo la proposta presentata dalla coalizione «Uniting for Consensus» (UfC) guidata dall'Italia; stabilire una «regola del gioco» che preveda la moratoria del potere di veto sulle questioni che riguardano i diritti umani, i crimini di guerra, i

crimini contro l'umanità e il genocidio; ammettere, in qualità di membri con speciale status, l'Unione Europea e quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace dell'ONU (ai sensi del Cap. VIII della Carta);

3. mettere in funzione il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle NU dando finalmente attuazione all'art. 43 che obbliga tutti i membri delle Nazioni Unite «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 per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Punto di partenza per capirne la *ratio* sono i principi e gli obiettivi inscritti nella Carta: proscrizione della guerra, risoluzione delle controversie con mezzi pacifici, divieto della minaccia o dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, rispetto dei diritti umani;

4. creare un corpo di polizia giudiziaria internazionale (Caschi blu giudiziari) da mettere a disposizione della Corte penale internazionale, nonché rendere obbligatoria per tutti gli Stati membri la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia attribuendole un potere di controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di sicurezza.

5. estendere lo status consultivo che le ONG hanno all'Ecosoc anche all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza ed elevarlo a status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente; sostituire con un organo composto da esperti indipendenti il Comitato delle ONG di matrice intergovernativa che esamina le domande di status consultivo, spesso negando ingiustamente l'accesso alle ONG che sfidano le posizioni di determinati Stati.

Trattato sul diritto alla pace: una proposta

PREAMBOLO

Gli Stati parte del presente Trattato

Riaffermando i principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite e in particolare ribadendo che, secondo l'articolo 1 della Carta, le finalità dell'organizzazione sono:

'1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai princìpi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace;

2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;

3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione';

Richiamando la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 il cui articolo 28 afferma che ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati;

Tenendo presente i Patti internazionali sui diritti umani del 1966 che riconoscono nei loro Preamboli la pace come condizione necessaria per il pieno godimento dei diritti umani, affermano il diritto dei popoli all'autodeterminazione e proibiscono qualsiasi propaganda a favore della guerra;

Richiamando il Trattato per la messa al bando delle armi nucleari e gli altri trattati in materia umanitaria e per la limitazione degli armamenti;

Prendendo atto degli strumenti internazionali adottati dall'Assemblea Generale che forniscono il quadro indispensabile per la promozione e la protezione del diritto alla pace a livello internazionale ed in particolare:

- La Dichiarazione sul Diritto dei Popoli alla Pace (1984), che proclama esplicitamente che i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace;
- La Dichiarazione e Programma d'Azione di Vienna (1993), che riafferma l'importanza della promozione della pace per il pieno godimento di tutti i diritti umani;
- La Dichiarazione su una Cultura di Pace e il Piano d'azione su una cultura di pace (1999);
- La Dichiarazione sul Diritto alla Pace (2016), che riconosce il diritto di ciascuno a godere della pace in modo che tutti i diritti umani siano promossi e protetti;

Profondamente colpiti dal dilagare di conflitti armati in molte parti del mondo, scatenati e condotti in palese e grave violazione del diritto internazionale e del diritto umanitario e dei diritti umani, e fortemente preoccupati per la persistente destinazione di ingenti risorse economiche alle spese nel campo degli armamenti;

Convinti che il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli contribuisca a rendere più evidenti e improcrastinabili gli obblighi degli Stati, a cominciare da quelli per il disarmo reale e il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle altre istituzioni multilaterali, a dare impulso a nuove iniziative per prevenire gli atti di aggressione, coltivare forme di difesa nonviolenta e promuovere il rispetto di tutti i diritti umani per tutti, nonché alla realizzazione di adeguati programmi di educazione e formazione, in particolare dei giovani, alla pace, ai diritti umani e alla nonviolenza;

convengono quanto segue:

Parte I

Articolo 1 – Diritto alla pace

Gli Stati parte del presente trattato riconoscono che la pace è un diritto fondamentale della persona e dei popoli. Il diritto alla pace è strettamente correlato al diritto alla vita inerente agli esseri umani, che è dovere degli Stati proteggere e preservare.

Il diritto alla pace è parte integrante dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, i quali sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi.

Gli Stati parte riconoscono altresì che, in quanto Membri delle Nazioni Unite, essi hanno l'obbligo di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, di astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza nelle relazioni internazionali, di dare assistenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite nel quadro del suo mandato in materia di pace, sicurezza e diritti umani, facendo in modo che anche gli Stati non membri dell'Organizzazione agiscano per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Dal riconoscimento del diritto alla pace e degli obblighi che gli Stati hanno assunto in materia di diritti umani discende che la guerra è vietata.

Articolo 2 – Regolamento e soluzione pacifica delle controversie internazionali

Gli Stati parte del presente trattato riconoscono che il regolamento o la soluzione delle controversie di qualsiasi natura o origine che possano sorgere tra di loro o con altri Stati non dovranno mai essere perseguiti con mezzi diversi da quelli della diplomazia e del diritto internazionale.

A tale scopo, si impegnano ad accettare, nel caso non l'abbiano ancora fatto, la giurisdizione obbligatoria della Corte Internazionale di Giustizia secondo quanto previsto dall'articolo 36.2 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

Gli Stati parte che non l'abbiano ancora fatto si impegnano a riconoscere la giurisdizione della Corte Penale Internazionale, compreso per il crimine internazionale di aggressione secondo quanto prevede l'articolo 8-bis dello Statuto della Corte Penale Internazionale.

Gli Stati parte del presente trattato adottano le misure legislative e le altre misure necessarie a perseguire gli autori dei crimini di diritto internazionale, compreso il crimine di aggressione.

Articolo 3 – Sistema di sicurezza collettiva

La realizzazione del diritto alla pace non può prescindere dalla piena applicazione in buona fede da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite delle disposizioni della Carta volte a istituire e rendere effettivo un sistema di sicurezza collettiva.

Gli Stati parte del presente trattato si impegnano a promuovere e perseguire ogni azione diplomatica e politica utile a dare attuazione all'articolo 43 della Carta delle Nazioni Unite e a concludere gli accordi ivi previsti per la messa a disposizione del Consiglio di Sicurezza delle forze armate necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Gli Stati parte si impegnano inoltre a dare attuazione all'articolo 47 della Carta delle Nazioni Unite che prevede la costituzione, secondo quanto recita tale articolo, di un Comitato di Stato Maggiore per consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza in tutte le questioni riguardanti le esigenze militari del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'impiego ed il comando delle forze poste a sua disposizione, la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo.

Gli Stati parte hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato di cui alla Parte II di questo trattato i progressi compiuti per l'attuazione degli obblighi e la realizzazione degli obiettivi previsti in questo articolo.

Articolo 4 - Disarmo

Il diritto alla pace implica l'adozione di misure internazionali e nazionali, legislative, amministrative, economiche e di altra natura finalizzate a perseguire il disarmo e a liberare l'umanità dalla paura della guerra e delle devastazioni rese possibili dalle armi di distruzione di massa.

Gli Stati parte del presente trattato si impegnano a sottoscrivere, ratificare e applicare in buona fede i trattati internazionali già esistenti che mirano all'eliminazione delle armi chimiche, batteriologiche e nucleari.

Gli Stati parte aderiscono e ratificano le convenzioni che limitano la produzione, il commercio, lo sviluppo e l'utilizzo di armi convenzionali e sostengono l'azione condotta a questi fini dalle Nazioni Unite.

Gli Stati parte promuovono ogni azione diplomatica, politica o di altra natura idonea a ottenere l'adesione di tutti gli Stati agli strumenti giuridici in materia di disarmo di cui ai precedenti paragrafi.

Gli Stati parte si impegnano a perseguire in buona fede e in modo efficace azioni volte a contrastare lo sviluppo e l'impiego di armi autonome e altre tecnologie ad uso bellico incompatibili con i principi di umanità, proporzionalità, protezione dei civili e proibizione delle azioni che provocano mali superflui o che indeboliscono il principio della responsabilità personale per condotte che violano i diritti umani.

Gli Stati parte hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato di cui alla Parte II di questo trattato i progressi compiuti per l'attuazione degli obblighi e la realizzazione degli obiettivi previsti in questo articolo.

Articolo 5 – Controllo dei flussi finanziari destinati all'industria militare

Gli Stati parte al presente trattato riconoscono che un importante incentivo allo scatenamento delle guerre di aggressione è dato dalle dinamiche speculative e corruttive che possono condizionare l'industria bellica.

Gli Stati parte si impegnano a adottare misure internazionali e nazionali, legislative, amministrative, economiche e di altra natura finalizzate a controllare rigorosamente i flussi finanziari e i capitali investiti nell'industria militare, sorvegliando l'azione degli attori finanziari e reprimendo le trasgressioni con adeguate misure penali, fiscali, amministrative e di altra natura e favorendo l'azione investigativa e repressiva degli organi giudiziari nazionali e internazionali, compresa la Corte Penale Internazionale.

Gli Stati parte hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato di cui alla Parte II di questo trattato i progressi compiuti per l'attuazione degli obblighi e la realizzazione degli obiettivi previsti in questo articolo.

Articolo 6 – Diritto all'azione nonviolenta e all'obiezione di coscienza

Gli stati parte del presente trattato riconoscono che gli individui, i gruppi, gli organi della società e le comunità hanno diritto, individualmente ed in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione, compreso nel campo del diritto alla pace e alla trasformazione pacifica e nonviolenta dei conflitti.

Gli Stati parte promuovono la sperimentazione e l'attuazione di forme di difesa non armata e nonviolenta adatte ai singoli contesti nazionali e locali, riconoscendo il loro valore strategico di deterrenza rispetto alle minacce alla pace e il loro fondamentale contributo alla prevenzione dei conflitti armati, alla loro trasformazione e alla protezione dei diritti umani delle popolazioni esposte a tali rischi, compreso il loro diritto alla pace.

Gli Stati parte riconoscono il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare e proteggono gli individui che esercitano tale diritto, in particolare se chi lo esercita intende rifiutarsi di fornire il proprio apporto a guerre di aggressione e contrarie alle finalità delle Nazioni Unite. Il sostegno agli obiettori di coscienza e a quanti rifiutano di partecipare ad atti di aggressione costituisce parte integrante dell'azione degli Stati contro il crimine internazionale di aggressione.

Gli Stati parte hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato di cui alla Parte II di questo trattato i progressi compiuti per l'attuazione degli obblighi e la realizzazione degli obiettivi previsti in questo articolo.

Articolo 7 – Diritto a vivere in un contesto basato su una cultura di pace e di rispetto dei diritti umani

Gli Stati parte al presente trattato promuovono a livello culturale il rispetto e la garanzia del diritto alla pace nelle relazioni tra gli stati, tra i popoli, sul piano dei rapporti sociali e nei programmi formativi

Gli Stati parte promuovono con l'insegnamento e l'educazione il rispetto e la garanzia del diritto alla pace nelle relazioni tra gli stati, tra i popoli e sul piano dei rapporti sociali. L'educazione alla pace e ai diritti umani deve essere attuata a tutti i livelli dell'istruzione formale, primaria, secondaria, universitaria e post-universitaria. Gli Stati devono altresì sostenere iniziative di analogo contenuto nel campo dell'educazione informale e non formale.

Gli Stati parte collaborano con le Nazioni Unite e le sue Agenzie Specializzate nonché con le organizzazioni internazionali regionali alla elaborazione di programmi e azioni innovative di respiro internazionale di educazione alla pace e sviluppo della cultura della pace e dei diritti umani.

Parte II

Articolo 8 – Comitato internazionale per il diritto alla pace

È istituito il Comitato internazionale sul diritto alla pace (di seguito "il Comitato"), con il compito di svolgere le funzioni previste nel presente trattato.

Il Comitato è formato, al momento dell'entrata in vigore del presente trattato, da dieci esperti, che potranno salire a 18 al raggiungimento delle sessanta ratifiche o adesioni.

Il Comitato è formato da persone di alta moralità e di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, della ricerca per la pace, della risoluzione pacifica dei conflitti; essi siedono a titolo personale e svolgono la loro funzione in modo indipendente e imparziale. I membri del Comitato sono eletti dagli Stati parte seguendo criteri di equa distribuzione geografica, di appartenenza di genere e di provenienza culturale e garantendo la presenza di persone con disabilità. Il Comitato deve esprimere in modo adeguato le varie competenze rilevanti alla luce dei contenuti del presente accordo.

I membri del Comitato sono eletti con voto segreto da una lista di persone indicate dagli Stati parte tra i propri cittadini, in occasione di un'assemblea biennale degli Stati Parti convocata a tale scopo dal Segretario Generale delle Nazioni Unite. A tale riunione, per la cui validità è richiesta la presenza di almeno due terzi degli Stati parte, sono eletti a membri del Comitato i can-

didati che ottengono il maggior numero di voti e la maggioranza assoluta dei voti espressi dai rappresentanti degli Stati parte presenti e votanti.

Il Comitato si avvale di risorse e personale messo a disposizione dal Segretario generale delle Nazioni Unite.

Il Comitato ha il compito di vagliare i rapporti periodici prodotti dagli Stati circa l'attuazione degli impegni assunti ai sensi del presente accordo. In particolare, il Comitato riceve informazioni riguardo l'attuazione degli obblighi indicati negli articoli 3, 4, 5 e 6 del presente trattato e può elaborare proposte e linee guida generali e specifiche per i singoli paesi in merito alle azioni più opportune da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato. Destinatari di tali raccomandazioni possono essere, oltre gli Stati, organizzazioni internazionali (con particolare riguardo alle Nazioni Unite), organizzazioni di società civile, aziende e qualunque altro soggetto interessato.

Il Comitato riceve segnalazioni da difensori dei diritti umani, obiettori di coscienza al militare e altri soggetti di società civile degli Stati parte o di qualunque altro Stato o territorio, riguardanti situazioni di violazione o minaccia di violazione del diritto alla pace. Il Comitato può altresì può sollecitare tali soggetti ad avanzare loro segnalazioni. Le segnalazioni ricevute sono trasmesse, unitamente alle osservazioni del Comitato stesso, al Segretario Generale delle Nazioni Unite e, per suo tramite, all'Assemblea Generale e al Consiglio di Sicurezza. Il Comitato può trasmettere tali segnalazioni anche al Consiglio per i diritti umani, agli Special Rapporteur del Consiglio e ad altri analoghi organismi di monitoraggio operanti nel quadro di organizzazioni internazionali regionali.

Il Comitato cura i seguiti da dare alle raccomandazioni e segnalazioni di cui ai commi precedenti. Se reputa che i destinatari di tali misure non cooperano prontamente e costruttivamente con il Comitato e con gli altri soggetti rilevanti, può evidenziare tale problematica alla Conferenza degli Stati parte nonché agli altri soggetti competenti affinché adottino entro un termine adeguato misure idonee.

Articolo 9 – Rapporti periodici degli Stati parte

Ogni Stato o Organizzazione regionale d'integrazione parte del presente trattato presenta al Comitato, tramite il Segretario Generale delle Nazioni Unite, un rapporto dettagliato sulle misure prese per dare attuazione ai suoi obblighi in virtù del presente trattato e sui progressi conseguiti al riguardo, entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato Parte interessato.

Successivamente, gli Stati parte presenteranno rapporti complementari almeno ogni quattro anni ed altri rapporti ogni volta che il Comitato li richieda, con particolare riguardo alle azioni previste agli articoli 3, 4, 5 e 6 del presente trattato.

Il Comitato elaborerà linee-guida per gli Stati parte relative al contenuto dei rapporti.

I rapporti al Comitato degli Stati arte sono redatti garantendo la massima partecipazione alla loro stesura dei soggetti istituzionali e di società civile nazionali e internazionali operanti nel singolo Stato sul diritto alla pace e i temi connessi, osservando criteri di apertura e trasparenza e garantendo la partecipazione di soggetti quali obiettori di coscienza, persone con disabilità, associazioni di vittime dei conflitti armati, organismi che sperimentano o attuano forme non armate e nonviolente di difesa.

I rapporti indicano i fattori e le difficoltà che hanno influenzato il grado di adempimento degli obblighi previsti dal presente trattato.

Articolo 10 – Conferenza degli Stati Parte

Gli Stati Parti si incontreranno regolarmente in una Conferenza degli Stati Parti in modo da prendere in considerazione qualsiasi questione che riguardi l'applicazione del presente trattato. La Conferenza esamina i rapporti del Comitato sul diritto alla pace e adotta tempestivamente le misure di cui all'articolo 8, ultimo comma, del presente trattato.

Una Conferenza degli Stati parte sarà convocata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato per misurare i progressi raggiunti in rapporto in particolare alle misure che hanno un impatto sulla Carta delle Nazioni Unite.

Parte III

Articolo 11 – Firma, ratifica, entrata in vigore

Il presente trattato è aperto alla firma di tutti gli Stati membri o non membri delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni d'integrazione regionale. La Convenzione è soggetta a ratifica o conferma. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite, che è il depositario del presente trattato.

La Convenzione è aperta all'adesione di tutti gli Stati e le Organizzazioni d'integrazione regionale. L'adesione avrà effetto dal deposito del relativo strumento presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

Il presente trattato entrerà in vigore un mese dopo la data del deposito presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

Le Organizzazioni regionali d'integrazione dichiareranno l'estensione delle loro competenze nell'ambito disciplinato da questa Convenzione nello strumento di adesione. Eventuali modifiche delle loro competenze saranno notificate al depositario al più presto. I riferimenti agli "Stati Parte" nel presente trattato si applicheranno a tali Organizzazioni nei limiti delle loro competenze.

Le Organizzazione regionali d'integrazione possono esercitare il loro diritto di voto nella Conferenza degli Stati Parte nelle materie di loro competenza, con un numero di voti uguale al numero dei loro Stati membri che sono parti del presente trattato. Tali Organizzazioni non eserciteranno il diritto di voto se uno degli Stati membri esercita il proprio diritto, e viceversa.

Articolo 12 – Riserve

Non sono ammesse riserve al presente trattato.

Articolo 13 – Emendamenti

Ogni Stato o Organizzazione di integrazione regionale parte del presente trattato può proporre un emendamento e sottoporlo al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale comunica la proposta di emendamento agli Stati parte, chiedendo loro di fare sapere se sono favorevoli alla convocazione di una conferenza degli Stati parte per l'esame di tale proposta e di pronunciarsi su di essa. Se, entro quattro mesi dalla data di tale comunicazione, almeno un terzo degli Stati parte si sono pronunciati a favore della convocazione della conferenza, il Segretario Generale la convoca, sotto gli auspici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'emendamento adottato dalla maggioranza dei due terzi degli Stati parte presenti e votanti è sottoposto per approvazione all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e per la successiva accettazione a tutti gli Stati parte dal Segretario Generale.

Il Comitato per il diritto alla pace può proporre un emendamento al presente trattato e sottoporlo al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale comunica la proposta di emendamento agli Stati parte e convoca la conferenza degli Stati Parte secondo quanto previsto nel comma precedente se si pronunciano positivamente sulla convocazione e sulla proposta almeno la metà degli Stati parte.

Un emendamento adottato ed approvato secondo il presente articolo entra in vigore il trentesimo giorno della data in cui il numero di strumenti di adesione depositati raggiunga i due terzi del numero degli Stati parte. Successivamente, l'emendamento entrerà in vigore per ogni Stato parte il trentesimo giorno successivo al deposito del proprio strumento di accettazione. L'emendamento sarà vincolante solo per gli Stati parte che l'hanno accettato.

Articolo 14 – Denuncia

Ogni Stato parte può denunciare il presente trattato con una notifica scritta al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia sarà effettiva un anno dopo la data di ricezione della notifica dal Segretario Generale.

Articolo 15 – Lingue ufficiali. Deposito

Il presente trattato, di cui i testi cinese, francese, inglese, russo, spagnolo e arabo, fanno egualmente fede, sarà depositato negli archivi delle Nazioni Unite.

Appendice

Dichiarazione sulla preparazione delle società del vivere insieme in pace (1978)

Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale 33/73 del 15 dicembre 1978
L'Assemblea Generale,

Ricordando che nella *Carta* i popoli delle Nazioni Unite hanno proclamato la loro determinazione a salvare le generazioni future dal flagello della guerra e che uno degli scopi fondamentali delle Nazioni Unite è mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

Riaffermando che, in conformità con la risoluzione 95 (I) dell'Assemblea Generale dell'11 dicembre 1946, la pianificazione, la preparazione, l'inizio o la conduzione di una guerra di aggressione sono crimini contro la pace e che, ai sensi della Dichiarazione sui Principi di Diritto Internazionale concernenti le Relazioni Amichevoli e la Cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, del 24 ottobre 1970 (1), e della Definizione di Aggressione del 14 dicembre 1974 (2), una guerra di aggressione costituisce un crimine contro la pace,

Riaffermando il diritto degli individui, degli Stati e di tutta l'umanità alla vita in pace,

Consapevole che, poiché le guerre hanno origine nella mente degli uomini, è nella mente degli uomini che devono essere costruite le difese della pace,

Riconoscendo che la pace tra le nazioni è il valore supremo dell'umanità, tenuto nella più alta considerazione da tutti i principali movimenti politici, sociali e religiosi,

Guidata dal nobile obiettivo di preparare le società e creare le condizioni per la loro comune esistenza e cooperazione in pace, uguaglianza, fiducia reciproca e comprensione,

Riconoscendo il ruolo essenziale dei governi, così come delle organizzazioni governative e non governative, sia nazionali che internazionali, dei mezzi di comunicazione di massa, dei processi educativi e dei metodi di insegnamento, nella promozione degli ideali di pace e comprensione tra le nazioni,

Convinta che, nell'era del moderno progresso scientifico e tecnologico, le risorse, l'energia e i talenti creativi dell'umanità dovrebbero essere diretti allo sviluppo economico, sociale e culturale pacifico di tutti i paesi, dovrebbero promuovere l'attuazione del nuovo ordine economico internazionale e dovrebbero servire all'innalzamento del tenore di vita di tutte le nazioni,

Sottolineando con la massima preoccupazione che la corsa agli armamenti, in particolare nel campo nucleare, e lo sviluppo di nuovi tipi e sistemi di armi, basati su principi e conquiste scientifiche moderne, minacciano la pace mondiale,

Ricordando che, nel Documento Finale della Decima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale (3), gli Stati Membri delle Nazioni Unite hanno solennemente riaffermato la loro determinazione a compiere ulteriori sforzi collettivi volti a rafforzare la pace e la sicurezza internazionale e ad eliminare la minaccia della guerra, e hanno concordato che, al fine di facilitare il processo di disarmo, era necessario adottare misure e perseguire politiche per rafforzare la pace e la sicurezza internazionale e per costruire la fiducia tra gli Stati,

Riaffermando i principi contenuti nella Dichiarazione sulla Concessione dell'Indipendenza ai Paesi e ai Popoli Coloniali, del 14 dicembre 1960(4), nella Dichiarazione sul Rafforzamento della Sicurezza Internazionale, del 16 dicembre 1970(5) e nella Dichiarazione sull'Approfondimento e il Consolidamento della Distensione Internazionale, del 19 dicembre 1977(6),

Ricordando la Dichiarazione sulla Promozione tra i Giovani degli Ideali di Pace, Rispetto Reciproco e Comprensione tra i Popoli, del 7 dicembre 1965(7),

Ricordando inoltre la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, del 10 dicembre 1948(8), così come il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, del 16 dicembre 1966(9), e tenendo presente che quest'ultimo afferma, tra l'altro, che qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere proibita dalla legge,

I

Invita solennemente tutti gli Stati a guidarsi nelle loro attività dal riconoscimento dell'importanza suprema e della necessità di stabilire, mantenere e rafforzare una pace giusta e duratura per le generazioni presenti e future e, in particolare, a osservare i seguenti principi:

1. Ogni nazione e ogni essere umano, indipendentemente dalla razza, coscienza, lingua o sesso, ha il diritto inerente alla vita in pace. Il rispetto di tale diritto, così come degli altri diritti umani, è nell'interesse comune

di tutta l'umanità e una condizione indispensabile per il progresso di tutte le nazioni, grandi e piccole, in tutti i campi.

2. Una guerra di aggressione, la sua pianificazione, preparazione o inizio sono crimini contro la pace e sono proibiti dal diritto internazionale.
3. In conformità con gli scopi e i principi delle Nazioni Unite, gli Stati hanno il dovere di astenersi dalla propaganda per guerre di aggressione.
4. Ogni Stato, agendo nello spirito di amicizia e di buon vicinato, ha il dovere di promuovere una cooperazione politica, economica, sociale e culturale globale, reciprocamente vantaggiosa ed equa con altri Stati, indipendentemente dai loro sistemi socio-economici, al fine di assicurare la loro comune esistenza e cooperazione in pace, in condizioni di mutua comprensione e rispetto per l'identità e la diversità di tutti i popoli, e il dovere di intraprendere azioni volte a promuovere gli ideali di pace, umanesimo e libertà.
5. Ogni Stato ha il dovere di rispettare il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione, all'indipendenza, all'uguaglianza, alla sovranità, all'integrità territoriale degli Stati e all'inviolabilità delle loro frontiere, compreso il diritto di determinare la strada del loro sviluppo, senza interferenze o interventi nei loro affari interni.
6. Uno strumento fondamentale per il mantenimento della pace è l'eliminazione della minaccia insita nella corsa agli armamenti, nonché gli sforzi verso il disarmo generale e completo, sotto un efficace controllo internazionale, comprese misure parziali a tal fine, in conformità con i principi concordati all'interno delle Nazioni Unite e i relativi accordi internazionali.
7. Ogni Stato ha il dovere di scoraggiare tutte le manifestazioni e pratiche di colonialismo, così come il razzismo, la discriminazione razziale e l'apartheid, in quanto contrari al diritto dei popoli all'autodeterminazione e ad altri diritti umani e libertà fondamentali.
8. Ogni Stato ha il dovere di scoraggiare l'incitamento all'odio e al pregiudizio contro altri popoli in quanto contrari ai principi di coesistenza pacifica e cooperazione amichevole.

II

Invita tutti gli Stati, al fine di attuare i principi di cui sopra:

(a) Ad agire con perseveranza e coerenza, tenendo debitamente conto dei diritti costituzionali e del ruolo della famiglia, delle istituzioni e delle organizzazioni interessate:

(i) Per garantire che le loro politiche relative all'attuazione della presente Dichiarazione, compresi i processi educativi e i metodi di insegnamento, nonché le attività di informazione dei media, incorporino contenuti compatibili con il compito della preparazione alla vita in pace di intere società e, in particolare, delle giovani generazioni;

(ii) Pertanto, a scoraggiare ed eliminare l'incitamento all'odio razziale, alla discriminazione nazionale o di altro tipo, all'ingiustizia o all'apologia della violenza e della guerra;

(b) A sviluppare varie forme di cooperazione bilaterale e multilaterale, anche in organizzazioni internazionali, governative e non governative, al fine di migliorare la preparazione delle società a vivere in pace e, in particolare, scambiare esperienze su progetti perseguiti a tal fine;

III

1. *Raccomanda* che le organizzazioni governative e non governative interessate avviino azioni appropriate per l'attuazione della presente Dichiarazione;
2. *Afferma* che una piena attuazione dei principi sanciti nella presente Dichiarazione richiede un'azione concertata da parte dei governi, delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate, in particolare l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, nonché di altre organizzazioni internazionali e nazionali interessate, sia governative che non governative;
3. *Chiede* al Segretario Generale di seguire i progressi compiuti nell'attuazione della presente Dichiarazione e di presentare rapporti periodici in merito all'Assemblea Generale, il primo di tali rapporti da presentare non oltre la sua trentaseiesima sessione.

85a seduta plenaria
15 dicembre 1978

Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981)

Articolo 23

1. I popoli hanno diritto alla pace e alla sicurezza sia sul piano nazionale che sul piano internazionale. Il principio di solidarietà e di relazioni amichevoli implicitamente affermato dalla Carta delle Nazioni Unite e riaffermato dalla Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana deve valere sia per i rapporti fra popoli sia per i rapporti fra Stati.

2. Allo scopo di rafforzare la pace, la solidarietà e le relazioni amichevoli, gli Stati Parti alla presente Carta si impegnano a vietare:

a) che una persona beneficiante del diritto di asilo ai sensi dell'art. 12 della presente Carta intraprenda un'attività sovversiva diretta contro il proprio paese d'origine o contro ogni altro paese parte alla presente Carta;

b) che i loro territori siano utilizzati come base di partenza per attività sovversive o terroristiche dirette contro il popolo di ogni altro Stato Parte alla presente Carta.

Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace (1984)

Risoluzione dell'Assemblea Generale 39/11 del 12 novembre 1984

L'Assemblea Generale,

Ribadendo che il principale fine delle Nazioni Unite è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali,

Avendo presenti i fondamentali principi del diritto internazionale stabiliti nella Carta delle Nazioni Unite,

Facendosi interprete della volontà e delle aspirazioni di tutti i popoli volte a estirpare la guerra dalla vita del genere umano e, prima di tutto, ad evitare una catastrofe nucleare su scala mondiale,

Convinta che un'esistenza sottratta alla guerra costituisce il requisito primario per il benessere materiale, lo sviluppo e il progresso dei paesi, nonché per la piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati dalle Nazioni Unite,

Consapevole che nell'era nucleare il raggiungimento di una pace durevole sulla Terra rappresenta la condizione primaria per la preservazione della civiltà umana e la sopravvivenza dell'umanità,

Riconoscendo che il mantenimento di una vita pacifica per i popoli è sacro dovere di ogni Stato,

1. Proclama solennemente che i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace;

2. Dichiara solennemente che la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua realizzazione costituiscono obbligo fondamentale di ciascuno Stato;

3. Sottolinea che per garantire l'esercizio del diritto dei popoli alla pace è necessario che le politiche degli Stati siano indirizzate all'eliminazione della minaccia della guerra, in particolare della guerra nucleare, la rinuncia all'uso della forza nelle relazioni internazionali e la composizione delle controversie internazionali attraverso mezzi pacifici sulla base della Carta delle Nazioni Unite;

4. Fa appello a tutti gli Stati e alle organizzazioni internazionali affinché facciano tutto quanto è in loro potere per sostenere la realizzazione del diritto dei popoli alla pace attraverso l'adozione di misure adeguate sia a livello nazionale, sia a livello internazionale.

Proclamazione dell'Anno internazionale per la cultura della pace (1997)

Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1997, Risoluzione A/RES/52/15.

Proclamazione dell'anno 2000 come Anno internazionale della cultura della pace L'Assemblea Generale, ricordando la risoluzione 1997/47 del Consiglio economico e sociale del 22 luglio 1997, proclama l'anno 2000 come Anno internazionale della cultura della pace.

Dichiarazione sulla cultura di pace (1999)

Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 settembre 1999, documento A/53/243.

L'Assemblea Generale,

Richiamando la Carta delle Nazioni Unite, nonché gli scopi e i principi in essa contenuti,

Richiamando la costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, in cui si afferma che "dal momento che le guerre hanno inizio nella mente degli uomini, è nella mente umana che bisogna iniziare a costruire la pace",

Richiamando inoltre la Dichiarazione universale dei diritti umani e altri strumenti in materia del sistema delle Nazioni Unite,

Riconoscendo che la pace non è solo assenza di conflitto, ma richiede un processo positivo e dinamico di partecipazione, all'interno del quale il dialogo venga incoraggiato e i conflitti siano risolti in uno spirito di comprensione e cooperazione reciproca,

Riconoscendo che la fine della guerra fredda ha ampliato le possibilità di rafforzare la cultura della pace,

Esprimendo viva preoccupazione per il persistere e il proliferare di violenza e conflitti in varie parti del mondo,

Riconoscendo inoltre la necessità di eliminare tutte le forme di discriminazione e intolleranza, comprese quelle basate su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o altra, origine nazionale, etnica o sociale, proprietà, disabilità, nascita o altro stato, (...)

Proclama solennemente la presente Dichiarazione sulla Cultura di Pace, allo scopo che Governi, organizzazioni internazionali e società civile possano essere guidati dalle sue norme nelle loro attività volte a promuovere e consolidare una cultura della pace nel nuovo millennio.

Articolo 1.

Una cultura di pace è un insieme di valori, atteggiamenti, tradizioni e modi di comportamento e stili di vita fondati su:

a) rispetto per la vita, rifiuto della violenza e promozione e pratica della nonviolenza tramite l'educazione, il dialogo e la cooperazione;

b) pieno rispetto dei principi di sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica degli Stati e non intervento in questioni che rientrano essenzialmente nell'ambito della giurisdizione nazionale di uno Stato, in conformità con quanto previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale;

c) pieno rispetto e promozione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali;

d) impegno in favore di una composizione pacifica dei conflitti;

e) sforzo per soddisfare le esigenze inerenti allo sviluppo e all'ambiente della presente e delle future generazioni;

f) rispetto e promozione del diritto allo sviluppo;

g) rispetto e promozione di pari diritti e opportunità per donne e uomini;

h) rispetto e promozione del diritto di ognuno alla libertà di espressione, di opinione e di informazione;

i) aderenza ai principi di libertà, giustizia, democrazia, tolleranza, solidarietà, cooperazione, pluralismo, diversità culturale, dialogo e comprensione a tutti i livelli della società e fra le nazioni;

ed è altresì alimentata da un ambiente nazionale e internazionale favorevole e orientato alla pace.

Articolo 2.

Il cammino verso un più completo sviluppo di una cultura della pace si realizza attraverso valori, atteggiamenti, tradizioni, comportamento e sistemi di vita che siano favorevoli alla promozione della pace fra gli individui, i gruppi e le nazioni.

Articolo 3.

Il progresso verso un più completo sviluppo di una cultura di pace è indissolubilmente legato ai seguenti fattori:

a) promozione della composizione pacifica dei conflitti, rispetto e comprensione reciproca e cooperazione internazionale;

b) adesione agli obblighi internazionali, secondo la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale;

c) promozione della democrazia, dello sviluppo e del rispetto e osservanza su scala mondiale di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali;

d) mettere in grado le persone di ogni condizione di sviluppare abilità in materia di dialogo, negoziazione, costruzione del consenso e risoluzione pacifica dei conflitti;

e) rafforzamento delle istituzioni democratiche e garanzia di piena partecipazione al processo di sviluppo;

f) sradicamento della povertà e dell'analfabetismo e riduzione delle disuguaglianze all'interno e fra le nazioni;

g) promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile;

h) eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, mediante l'empowerment e l'equa rappresentanza a tutti i livelli decisionali;

i) garanzia di rispetto, promozione e protezione dei diritti del bambino;

j) garanzia di libertà di circolazione dell'informazione e migliore accesso ad essa;

k) maggiore trasparenza e responsabilità nell'azione di governo;

l) eliminazione di tutte le forme di razzismo, di discriminazione razziale, di xenofobia e dell'intolleranza ad esse collegata;

m) maggiore comprensione, tolleranza e solidarietà fra tutte le civiltà, i popoli e le culture, nonché verso le minoranze etniche, religiose e linguistiche;

n) piena realizzazione dei diritti di tutti i popoli, compresi quelli che si trovano soggetti a dominazione coloniale o straniera o ad occupazione straniera, all'autodeterminazione, come espresso nella Carta delle Nazioni Unite e inserito nei Patti internazionali sui diritti umani, nonché nella Dichiarazione sull'indipendenza dei paesi e popoli coloniali contenuta nella Risoluzione AG 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

Articolo 4.

L'istruzione, a tutti i livelli, costituisce uno dei principali strumenti per costruire una cultura di pace. In questo contesto è di particolare importanza l'educazione ai diritti umani.

Articolo 5.

I Governi hanno un ruolo essenziale nel promuovere e consolidare una cultura di pace.

Articolo 6.

La società civile ha bisogno di essere pienamente coinvolta nello sviluppo avanzato di una cultura di pace.

Articolo 7.

Il ruolo educativo e informativo dei media contribuisce alla promozione di una cultura di pace.

Articolo 8.

Un ruolo chiave nella promozione di una cultura di pace compete a genitori, insegnanti, politici, giornalisti, organismi e gruppi religiosi, agli intellettuali, a quanti sono impegnati in attività scientifiche, filosofiche, creative e artistiche, agli operatori in campo sanitario e umanitario, agli operatori sociali, ai dirigenti a vari livelli come pure alle organizzazioni non governative.

Articolo 9.

Le Nazioni Unite dovranno continuare a rivestire un ruolo chiave nella promozione e nel rafforzamento di una cultura di pace nel mondo intero.

Programma D'azione Per Una Cultura Di Pace (1999)

Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 settembre 1999, documento A/53/243.

L'Assemblea Generale,

Tenendo presente la Dichiarazione su una cultura di pace adottata il 13 settembre 1999,

Ricordando la sua risoluzione 52/15 del 20 novembre 1997, con la quale ha proclamato l'anno 2000 "Anno internazionale per la cultura della pace", e la sua risoluzione 53/25 del 10 novembre 1998, con la quale ha proclamato il periodo 2001-2010 "Decennio internazionale per una cultura di pace e di non violenza per i bambini del mondo";

Adotta il seguente Programma d'azione su una cultura di pace:

A. Obiettivi, strategie e attori principali

1. Il Programma d'azione dovrebbe servire come base per l'Anno internazionale per la cultura della pace e per il Decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo.

2. Gli Stati membri sono incoraggiati a intraprendere azioni per la promozione di una cultura di pace a livello nazionale e a livello regionale e internazionale.

3. La società civile dovrebbe essere coinvolta a livello locale, regionale e nazionale per ampliare la portata delle attività sulla cultura della pace.

4. Il sistema delle Nazioni Unite dovrebbe rafforzare gli sforzi in corso per promuovere una cultura di pace.

5. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura dovrebbe continuare a svolgere il suo importante ruolo e a dare importanti contributi alla promozione di una cultura di pace.

6. I partenariati tra i vari attori, come indicato nella Dichiarazione, devono essere incoraggiati e rafforzati per un movimento globale per una cultura di pace.

7. Una cultura di pace potrebbe essere promossa attraverso la condivisione di informazioni tra gli attori sulle loro iniziative a questo proposito.

8. L'effettiva attuazione del Programma d'azione richiede la mobilitazione di risorse, comprese quelle finanziarie, da parte dei Governi, delle organizzazioni e dei singoli interessati.

B. Rafforzare le azioni a livello nazionale, regionale e internazionale da parte di tutti gli attori interessati.

9. Azioni volte a promuovere una cultura di pace attraverso l'educazione:

(a) Rinforzare gli sforzi nazionali e la cooperazione internazionale per promuovere gli obiettivi dell'educazione per tutti al fine di raggiungere lo sviluppo umano, sociale ed economico e per promuovere una cultura di pace;

(b) Assicurare che i bambini, fin dalla più tenera età, beneficino di un'educazione ai valori, agli atteggiamenti, ai modi di comportamento e di vita che permettano loro di risolvere qualsiasi controversia in modo pacifico e in uno spirito di rispetto per la dignità umana e di tolleranza e non discriminazione;

(c) Coinvolgere i bambini in attività volte a instillare in loro i valori e gli obiettivi di una cultura di pace;

(d) Garantire la parità di accesso all'istruzione per le donne, in particolare per le ragazze;

(e) Incoraggiare la revisione dei programmi scolastici, compresi i libri di testo, tenendo conto della Dichiarazione e del Quadro d'Azione Integrato sull'Educazione alla Pace, ai Diritti Umani e alla Democrazia del 1995, per i quali la cooperazione tecnica dovrebbe essere fornita, su richiesta, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura;

(f) Incoraggiare e rafforzare gli sforzi degli attori identificati nella Dichiarazione, in particolare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, volti a sviluppare valori e competenze che favoriscano una cultura di pace, compresa l'educazione e la formazione per promuovere il dialogo e la costruzione del consenso;

(g) Rafforzare gli sforzi in corso da parte delle entità competenti del sistema delle Nazioni Unite volti alla formazione e all'istruzione, ove appropriato, nei settori della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi, della risoluzione pacifica delle controversie, nonché della costruzione della pace dopo i conflitti;

(h) Ampliare le iniziative per promuovere una cultura della pace intraprese dalle istituzioni di istruzione superiore in varie parti del mondo, tra cui l'Università delle Nazioni Unite, l'Università per la Pace e il progetto di gemellaggio tra università e il Programma delle Cattedre dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura.

10. Azioni per promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile:

(a) Intraprendere azioni globali sulla base di strategie appropriate e di obiettivi concordati per

sradicare la povertà attraverso sforzi nazionali e internazionali, anche attraverso la cooperazione internazionale;

(b) Rafforzare la capacità nazionale di attuazione di politiche e programmi volti a

ridurre le disuguaglianze economiche e sociali all'interno delle nazioni attraverso, tra l'altro, la cooperazione internazionale;

(c) Promuovere soluzioni efficaci ed eque, orientate allo sviluppo e durature, ai problemi del debito estero e del servizio del debito dei Paesi in via di sviluppo attraverso, tra l'altro, l'alleggerimento del debito;

(d) Rafforzare le azioni a tutti i livelli per l'attuazione di strategie nazionali per la sicurezza alimentare sostenibile, compreso lo sviluppo di azioni per mobilitare e ottimizzare l'allocazione e l'utilizzo delle risorse da tutte le fonti, anche attraverso la cooperazione internazionale, come le risorse provenienti dalla riduzione del debito;

(e) Intraprendere ulteriori sforzi per assicurare che il processo di sviluppo sia partecipativo e che i progetti di sviluppo coinvolgano la piena partecipazione di tutti;

(f) Includere una prospettiva di genere e l'empowerment di donne e ragazze come parte integrante del processo di sviluppo;

(g) Includere nelle strategie di sviluppo misure speciali che si concentrino sui bisogni di donne e bambini e di gruppi con esigenze particolari;

(h) Rafforzare, attraverso l'assistenza allo sviluppo nelle situazioni post-conflitto, la riabilitazione, la reintegrazione e i processi di riconciliazione che coinvolgano tutti coloro che sono stati coinvolti nei conflitti;

(i) Incorporare lo sviluppo delle capacità nelle strategie e nei progetti di sviluppo per assicurare la sostenibilità ambientale, compresa la conservazione e la rigenerazione delle risorse naturali di base;

(j) Rimuovere gli ostacoli alla realizzazione del diritto dei popoli all'autodeterminazione, in particolare dei popoli che vivono sotto la dominazione coloniale o altre forme di dominazione aliena o di occupazione straniera, che influiscono negativamente sul loro sviluppo sociale ed economico.

11. Azioni per promuovere il rispetto di tutti i diritti umani:

(a) piena attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Vienna;

(b) Incoraggiare lo sviluppo di piani d'azione nazionali per la promozione e la protezione di tutti i diritti umani;

(c) Rafforzamento delle istituzioni e delle capacità nazionali nel campo dei diritti umani, compreso attraverso le istituzioni nazionali per i diritti umani;

(d) Realizzazione e attuazione del diritto allo sviluppo, come stabilito nella Dichiarazione

sul diritto allo sviluppo e nella Dichiarazione e Programma d'azione di Vienna;

(e) Raggiungimento degli obiettivi del Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani (1995-2004);

(f) Diffusione e promozione della Dichiarazione universale dei diritti umani a tutti i livelli;

(g) Ulteriore sostegno alle attività dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani nell'adempimento del suo mandato, come stabilito nella risoluzione 48/141 dell'Assemblea Generale del 20 dicembre 1993, nonché delle responsabilità stabilite da risoluzioni e decisioni successive.

12. Azioni per garantire l'uguaglianza tra donne e uomini:

(a) Integrazione della prospettiva di genere nell'attuazione di tutti gli strumenti internazionali pertinenti;

(b) Ulteriore attuazione degli strumenti internazionali che promuovono l'uguaglianza tra donne e uomini;

(c) Attuazione della Piattaforma d'Azione di Pechino adottata alla Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne, con risorse adeguate e volontà politica, e attraverso, tra l'altro, l'elaborazione, l'attuazione e il follow-up dei piani d'azione nazionali;

(d) Promozione della parità tra donne e uomini nei processi decisionali economici, sociali e politici;

(e) Ulteriore rafforzamento degli sforzi da parte delle entità competenti del sistema delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione e violenza contro le donne;

(f) Provvedimento di sostegno e assistenza alle donne che sono diventate vittime di qualsiasi forma di violenza, anche in casa, sul posto di lavoro e durante i conflitti armati.

13. Azioni per promuovere la partecipazione democratica:

(a) Rafforzamento dell'intera gamma di azioni volte a promuovere i principi e le pratiche democratiche;

(b) Particolare attenzione ai principi e alle pratiche democratiche a tutti i livelli di istruzione formale, informale e non formale;

(c) Creazione e rafforzamento delle istituzioni e dei processi nazionali che promuovono e sostengono la democrazia attraverso, tra l'altro, la formazione e lo sviluppo delle capacità dei funzionari pubblici;

(d) Rafforzamento della partecipazione democratica attraverso, tra l'altro, la fornitura di assistenza elettorale su richiesta degli Stati interessati e sulla base delle pertinenti linee guida delle Nazioni Unite;

(e) Lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla corruzione, nonché alla produzione, al traffico e al consumo di droghe illecite e al riciclaggio

di denaro, in quanto minano le democrazie e impediscono il pieno sviluppo di una cultura di pace.

14. Azioni per promuovere la comprensione, la tolleranza e la solidarietà:

(a) Attuare la Dichiarazione di principi sulla tolleranza e il Piano d'azione per il seguito dell'Anno delle Nazioni Unite per la tolleranza (1995);

(b) Sostenere le attività nel contesto dell'Anno delle Nazioni Unite per il dialogo tra le civiltà nel 2001;

(c) Studiare ulteriormente le pratiche e le tradizioni locali o indigene di risoluzione delle controversie e di promozione della tolleranza con l'obiettivo di imparare da esse;

(d) Sostenere le azioni che promuovono la comprensione, la tolleranza e la solidarietà in tutta la società, in particolare con i gruppi vulnerabili;

(e) Sostenere ulteriormente il raggiungimento degli obiettivi del Decennio Internazionale dei Popoli Indigeni del Mondo;

(f) Sostenere le azioni che promuovono la tolleranza e la solidarietà con i rifugiati e gli sfollati, tenendo presente l'obiettivo di facilitare il loro ritorno volontario e la loro integrazione sociale;

(g) Sostenere azioni che promuovano la tolleranza e la solidarietà nei confronti dei migranti;

(h) Promuovere una maggiore comprensione, tolleranza e cooperazione tra tutti i popoli attraverso, tra l'altro, l'uso appropriato delle nuove tecnologie e la diffusione delle informazioni;

(i) Sostenere le azioni che promuovono la comprensione, la tolleranza, la solidarietà e la cooperazione tra i popoli e all'interno e tra le nazioni.

15. Azioni a sostegno della comunicazione partecipativa e del libero flusso di informazioni e conoscenze:

(a) Sostenere l'importante ruolo dei media nella promozione di una cultura di pace;

(b) Garantire la libertà di stampa e la libertà di informazione e comunicazione;

(c) Fare un uso efficace dei media per la difesa e la diffusione di informazioni su una cultura di pace, coinvolgendo, come appropriato, le Nazioni Unite e i meccanismi regionali, nazionali e locali pertinenti;

(d) Promuovere una comunicazione di massa che consenta alle comunità di esprimere i propri bisogni e di partecipare al processo decisionale;

(e) Adottare misure per affrontare la questione della violenza nei media, comprese le nuove tecnologie di comunicazione, tra cui Internet;

(f) Aumentare gli sforzi per promuovere la condivisione di informazioni sulle nuove tecnologie informatiche, compreso Internet.

16. Azioni per promuovere la pace e la sicurezza internazionale:

(a) Promuovere il disarmo generale e completo sotto un rigoroso ed efficace controllo internazionale, tenendo conto delle priorità stabilite dalle Nazioni Unite nel campo del disarmo;

(b) Attingere, se del caso, agli insegnamenti favorevoli a una cultura di pace appresi dagli sforzi di "conversione militare", come dimostrato in alcuni paesi del mondo;

(c) Sottolineare l'inammissibilità dell'acquisizione di territori con la guerra e la necessità di lavorare per una pace giusta e duratura in tutte le parti del mondo;

(d) Incoraggiare le misure di rafforzamento della fiducia e gli sforzi per negoziare soluzioni pacifiche;

(e) Adottare misure per eliminare la produzione e il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro;

(f) Sostenere le iniziative, a livello nazionale, regionale e internazionale, per affrontare i problemi concreti derivanti dalle situazioni post-belliche, come la smobilitazione, la reintegrazione degli ex combattenti nella società, nonché dei rifugiati e degli sfollati, i programmi di raccolta delle armi, lo scambio di informazioni e la costruzione della fiducia;

(g) Scoraggiare l'adozione e astenersi da qualsiasi misura unilaterale, non conforme al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite, che impedisca il pieno raggiungimento dello sviluppo economico e sociale da parte della popolazione dei Paesi colpiti, in particolare delle donne e dei bambini, che impedisca il loro benessere, che crei ostacoli al pieno godimento dei loro diritti umani, compreso il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per la propria salute e il proprio benessere e il diritto al cibo, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, riaffermando al contempo che il cibo e le medicine non devono essere usati come strumento di pressione politica;

(h) Astenersi da coercizioni militari, politiche, economiche o di qualsiasi altro tipo, non conformi al diritto internazionale e alla Carta, mirate contro l'indipendenza politica o l'integrità territoriale di qualsiasi Stato;

(i) Raccomandare un'adeguata considerazione della questione dell'impatto umanitario delle sanzioni, in particolare su donne e bambini, al fine di ridurre al minimo gli effetti umanitari delle sanzioni;

(j) Promuovere un maggiore coinvolgimento delle donne nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti e, in particolare, nelle attività che promuovono una cultura di pace nelle situazioni post-conflitto;

(k) Promuovere iniziative in situazioni di conflitto come i giorni di tranquillità per realizzare campagne di immunizzazione e di distribuzione di me-

dicinali, i corridoi di pace per assicurare la consegna di forniture umanitarie e i santuari di pace per rispettare il ruolo centrale delle istituzioni sanitarie e mediche come ospedali e cliniche;

(l) Incoraggiare la formazione sulle tecniche di comprensione, prevenzione e risoluzione dei conflitti per il personale interessato delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali competenti e degli Stati membri, su richiesta di, ove opportuno.

Proclamazione del decennio internazionale per una cultura di pace e nonviolenza per i bambini del mondo (2001-2010)

Adottato dall'Assemblea generale il 10 novembre 1998, A/RES/53/25.

L'Assemblea generale,

Tenendo conto della risoluzione 1998/54 della Commissione per i Diritti Umani del 17 aprile 1998 intitolata "Verso una cultura di pace",

Richiamando le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale e della Commissione per i Diritti Umani riguardanti il Decennio delle Nazioni Unite per l'Educazione ai Diritti Umani (1995-2004),

Considerando il progetto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura intitolato "Verso una cultura di pace",

Consapevoli che il compito delle Nazioni Unite di salvare le generazioni future dal flagello della guerra richiede una trasformazione verso una cultura di pace, che consiste in valori, atteggiamenti e comportamenti che riflettono e ispirano l'interazione sociale e la condivisione basate sui principi di libertà, giustizia e democrazia, tutti i diritti umani, tolleranza e solidarietà, che rifiutano la violenza e si sforzano di prevenire i conflitti affrontando le loro cause profonde per risolvere i problemi attraverso il dialogo e la negoziazione e che garantiscono il pieno esercizio di tutti i diritti e i mezzi per partecipare pienamente al processo di sviluppo della loro società,

Riconoscendo che enormi danni e sofferenze sono causati ai bambini attraverso diverse forme di violenza a ogni livello della società in tutto il mondo e che una cultura di pace e non violenza promuove il rispetto per la vita e la dignità di ogni essere umano senza pregiudizi o discriminazioni di alcun tipo,

Riconoscendo anche il ruolo dell'educazione nella costruzione di una cultura di pace e non violenza, in particolare l'insegnamento della pratica della pace e della non violenza ai bambini, che promuoverà gli scopi e i principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite,

Sottolineando che la promozione di una cultura di pace e non violenza, attraverso la quale i bambini imparano a vivere insieme in pace e armonia che contribuirà al rafforzamento della pace e della cooperazione internazionale, dovrebbe emanare dagli adulti ed essere instillata nei bambini,

Sottolineando che il proposto decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo contribuirà alla promozione di una cultura di pace basata sui principi sanciti nella Carta e sul rispetto dei diritti umani, della democrazia e della tolleranza, la promozione dello sviluppo, l'educazione alla pace, il libero flusso di informazioni e la più ampia partecipazione delle donne come approccio integrale alla prevenzione della violenza e dei conflitti, e gli sforzi volti alla creazione di condizioni per la pace e il suo consolidamento,

Convinta che tale decennio, all'inizio del nuovo millennio, assisterebbe notevolmente gli sforzi della comunità internazionale per promuovere la pace, l'armonia, tutti i diritti umani, la democrazia e lo sviluppo in tutto il mondo,

1. Proclama il periodo 2001-2010 come Decennio Internazionale per una Cultura di Pace e Non Violenza per i Bambini del Mondo;

2. Invita il Segretario Generale a presentare, in consultazione con gli Stati Membri, i pertinenti organi delle Nazioni Unite e le organizzazioni non governative, un rapporto all'Assemblea Generale nella sua cinquantacinquesima sessione e un progetto di programma d'azione per promuovere l'attuazione del Decennio a livello locale, nazionale, regionale e internazionale, e per coordinare le attività del Decennio;

3. Invita gli Stati Membri a prendere le misure necessarie per garantire che la pratica della pace e della non violenza sia insegnata a tutti i livelli nelle rispettive società, incluse le istituzioni educative;

4. Chiede ai pertinenti organi delle Nazioni Unite, in particolare l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura e il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, e invita le organizzazioni non governative, gli organismi e i gruppi religiosi, le istituzioni educative, gli artisti e i media a sostenere attivamente il Decennio a beneficio di ogni bambino del mondo;

5. Decide di considerare, nella sua cinquantacinquesima sessione, la questione del Decennio Internazionale per una Cultura di Pace e Non Violenza per i Bambini del Mondo (2001-2010), nell'ambito del punto all'ordine del giorno intitolato "Cultura di pace".

Bozza di Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace (2012)

Sottoposta al Consiglio Diritti Umani (A/HRC/20/31)

Preambolo

Il Consiglio dei Diritti Umani,

Riaffermando la comune volontà dei popoli di vivere in pace gli uni con gli altri,

Avendo presenti i principi fondamentali del diritto internazionale sanciti nella Carta delle Nazioni Unite, Richiamando la risoluzione dell'Assemblea Generale 39/11 del 12 novembre 1984, con cui l'Assemblea ha proclamato che i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace,

Richiamando anche la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che afferma che tutti i popoli hanno il diritto alla pace e alla sicurezza nazionale e internazionale,

Facendo presente che tutti i Membri delle Nazioni Unite devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia e dall'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato o in qualsiasi modo incompatibile con i fini delle Nazioni Unite,

Convinto che il divieto dell'uso della forza è primario prerequisito 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,

Manifestando la volontà di tutti i popoli perché l'uso della forza sia senza indugio sradicato dal mondo, anche attraverso il pieno disarmo nucleare,

Adotta quanto segue:

Articolo 1.

Diritto alla pace: principi

1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione.

2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, o quali membri di organizzazioni multilaterali, sono controparte principale (duty-holders) del diritto alla pace.

3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interconnesso.

4. Gli Stati devono rispettare l'obbligo giuridico di rinunciare all'uso o alla minaccia dell'uso della forza nelle relazioni internazionali.

5. Tutti gli Stati, in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite, devono ricorrere a mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parti.

6. Tutti gli Stati devono promuovere l'instaurazione, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi sanciti dalla Carta e sulla promozione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione.

Articolo 2. Sicurezza umana

1. Ogni individuo ha diritto alla sicurezza umana, che comprende la libertà dalla paura e dal bisogno, tutti elementi costitutivi della pace positiva, e comprende anche la libertà di pensiero, coscienza, opinione, espressione, credo e religione, in conformità con il diritto internazionale dei diritti umani. L'assenza di miseria implica il godimento del diritto allo sviluppo sostenibile e dei diritti economici, sociali e culturali. Il diritto alla pace è correlato a tutti i diritti umani, compresi i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

2. Tutti gli individui hanno diritto a vivere in pace in modo da poter sviluppare pienamente tutte le loro capacità fisiche, intellettuali, morali e spirituali, senza essere oggetto di alcun tipo di violenza.

3. Ogni individuo ha il diritto di essere protetto dal genocidio, dai crimini di guerra, dall'uso della forza in violazione del diritto internazionale e dai crimini contro l'umanità. Se gli Stati non sono in grado di impedire che tali crimini si verifichino all'interno della loro giurisdizione, devono invitare gli Stati membri e le Nazioni Unite ad adempiere a tale responsabilità, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale.

4. Gli Stati e le Nazioni Unite includeranno nei mandati delle operazioni di mantenimento della pace la protezione completa ed efficace dei civili come obiettivo prioritario.

5. Gli Stati, le organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite, e la società civile incoraggiano un ruolo attivo e costante delle donne nella prevenzione, nella gestione e nella risoluzione pacifica delle controversie e promuovono il loro contributo alla costruzione, al consolidamento e al mantenimento della pace dopo i conflitti. La maggiore rappresentanza delle donne deve essere promossa a tutti i livelli del processo decisionale nelle istituzioni

e nei meccanismi nazionali, regionali e internazionali in questi settori. Una prospettiva di genere dovrebbe essere incorporata nelle operazioni di mantenimento della pace.

6. Ogni individuo ha il diritto di esigere dal proprio governo l'effettivo rispetto delle norme del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario.

7. È necessario sviluppare e rafforzare meccanismi volti ad eliminare la disuguaglianza, l'esclusione e la povertà, in quanto generano violenza strutturale, incompatibile con la pace. Sia lo Stato che gli attori della società civile dovrebbero svolgere un ruolo attivo nella mediazione dei conflitti, in particolare quelli legati alla religione e/o all'etnia.

8. Gli Stati dovrebbero garantire una governance democratica dei bilanci militari e dei bilanci correlati, un dibattito aperto sulle esigenze e sulle politiche di sicurezza nazionale e umana, sui bilanci della difesa e della sicurezza, nonché la responsabilità dei decisori politici nei confronti delle istituzioni di controllo democratico. Dovrebbero perseguire concetti di sicurezza orientati alle persone, come la sicurezza dei cittadini.

9. Per rafforzare lo Stato di diritto internazionale, tutti gli Stati si adoperano per sostenere la giustizia internazionale applicabile a tutti gli Stati in modo uguale e per perseguire il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il crimine di aggressione.

Articolo 3. Disarmo

1. Gli Stati devono impegnarsi attivamente per il controllo, rigoroso e trasparente, del commercio delle armi, e per la soppressione del commercio di armi illegale.

2. Gli Stati devono procedere in modo congiunto e coordinato, e in un ragionevole lasso di tempo, per portare avanti il disarmo sotto un controllo internazionale organico ed effettivo. Gli Stati devono considerare di ridurre la spesa militare al minimo livello necessario a garantire la sicurezza umana.

3. Tutti i popoli e gli individui hanno il diritto a vivere in un mondo libero dalle armi di distruzione di massa. Gli Stati devono urgentemente eliminare tutte le armi di distruzione di massa o di impatto indiscriminato, comprese le armi nucleari, chimiche e biologiche. L'impiego di armi che distruggono l'ambiente, in particolare armi radioattive e armi di distruzione di massa, è contrario al diritto umanitario internazionale, al diritto a un ambiente sano e al diritto alla pace. Tali armi sono proibite e devono essere urgentemente eliminate, e gli Stati che le hanno utilizzate hanno l'obbligo di restaurare l'ambiente riparando qualsiasi danno causato.

4. Gli Stati sono invitati a considerare la creazione e la promozione di zone di pace e di zone denuclearizzate.

5. Tutti i popoli e gli individui hanno il diritto a far sì che le risorse rese libere dal disarmo siano allocate a fini di sviluppo economico, sociale e culturale dei popoli e all'equa redistribuzione delle ricchezze naturali, rispondendo specialmente ai bisogni dei paesi più poveri e dei gruppi in situazioni di vulnerabilità.

Articolo 4. Educazione e formazione alla pace

1. Tutti i popoli e gli individui hanno il diritto a una organica educazione alla pace e ai diritti umani. Questa deve essere la base di qualsiasi sistema educativo, generare processi sociali fondati sulla fiducia, la solidarietà e il reciproco rispetto, contenere una prospettiva di genere, facilitare la composizione pacifica dei conflitti e condurre a un nuovo modo di considerare sia le relazioni umane nel quadro della Dichiarazione e del Programma d'Azione per una cultura di pace, sia il dialogo fra le culture.

2. Ognuno ha il diritto di chiedere e acquisire le competenze che sono necessarie per partecipare alla risoluzione creativa e nonviolenta dei conflitti lungo tutta la vita. Tali competenze devono essere accessibili attraverso l'educazione formale e informale. L'educazione ai diritti umani e alla pace è essenziale al pieno sviluppo del bambino come individuo e membro attivo della società. L'educazione e la socializzazione per la pace è condicio sine qua non per dismettere la guerra dalla mente e costruire identità liberate dalla violenza.

3. Ognuno ha diritto ad avere accesso e ricevere informazioni da varie fonti senza censura, in conformità al diritto internazionale dei diritti umani, al fine di essere al riparo dalle manipolazioni funzionali a obiettivi bellici o aggressivi. La propaganda della guerra deve essere vietata.

4. Ognuno ha diritto a denunciare qualsiasi evento che minacci o violi il diritto alla pace, e a partecipare liberamente ad attività pacifiche e iniziative politiche sociali e culturali per la difesa e la promozione del diritto alla pace, senza interferenze dei governi o del settore privato.

5. Gli Stati si impegnano a: (a) Accrescere gli sforzi educativi per rimuovere messaggi di odio, distorsioni, pregiudizi dai libri di testo e da altri sussidi didattici, proibire l'esaltazione e la giustificazione della violenza, nonché garantire la conoscenza di base e la comprensione delle principali culture mondiali, civiltà e religioni, nonché prevenire la xenofobia. (b) Aggiornare e rivedere le politiche educative e culturali perché privilegiano l'approccio basato sui diritti umani, la diversità culturale, il dialogo interculturale e lo sviluppo sostenibile. (c) Rivedere le leggi e le politiche nazionali discriminatorie contro le donne, e

adottare leggi che contrastino la violenza domestica, il traffico delle donne e delle bambine e la violenza basata sul genere.

Articolo 5. Diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare

1. Gli individui hanno il diritto all'obiezione di coscienza e devono essere protetti nell'esercizio di questo diritto.

2. Gli Stati hanno l'obbligo di vietare che i membri di qualsiasi istituzione militare o di sicurezza prendano parte a guerre di aggressione o ad altre operazioni armate, internazionali o interne, che violino la Carta delle Nazioni Unite, i principi e le norme del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. I membri di qualsiasi istituzione militare o di sicurezza hanno il diritto di disobbedire agli ordini che sono manifestamente contrari ai suddetti principi e norme. Il dovere di obbedire ai superiori ordini militari non esime dal rispettare tali principi e norme, e la disobbedienza ai superiori ordini non costituisce in nessun caso un'offesa militare.

Articolo 6. Imprese militari e di sicurezza private

1. Gli Stati devono vietare l'assegnazione, a contractors privati, di funzioni militari e di sicurezza che spettano agli Stati. Per le attività che possono essere deferite, gli Stati devono stabilire una normativa nazionale e internazionale con chiare norme quanto a funzioni, controllo e monitoraggio delle imprese militari e di sicurezza private. L'impiego dei mercenari viola il diritto internazionale.

2. Gli Stati devono assicurare che le imprese militari e di sicurezza private, il loro personale e qualsiasi struttura collegata alle loro attività, esercitino le rispettive funzioni nel rispetto di regole sancite ufficialmente in conformità al diritto umanitario internazionale e al diritto internazionale dei diritti umani. Essi devono adottare quelle misure legislative, amministrative e altre che sono necessarie per garantire che le suddette imprese e il loro personale possano essere citati in giudizio per violazioni del diritto nazionale o internazionale. Ogni responsabilità imputabile a un'impresa privata militare o di sicurezza è indipendente e non elimina la responsabilità dello Stato.

3. Le Nazioni Unite devono stabilire, insieme con altre organizzazioni internazionali e regionali, chiari standard e procedure per monitorare le attività dispiegate dalle imprese militari o di sicurezza private. Gli Stati e le Nazioni Unite devono rafforzare e chiarire le responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali per le violazioni dei diritti umani perpetrate dalle imprese militari e di sicurezza private impiegate da Stati, da organizzazioni intergovernative e da organizzazioni internazionali non governative.

Articolo 7. Resistenza e opposizione all'oppressione

1. Tutti i popoli e gli individui hanno il diritto a resistere e opporsi all'occupazione coloniale o straniera e alla dominazione dittatoriale (oppressione domestica).

2. Ognuno ha il diritto di opporsi all'aggressione, al genocidio, ai crimini di guerra e ai crimini contro l'umanità, alla violazione dei diritti umani universalmente riconosciuti e alle violazioni del diritto alla pace.

Articolo 8. Peacekeeping

1. Le missioni di peacekeeping e i peacekeepers devono adempire pienamente alle regole e alle procedure delle Nazioni Unite riguardanti la condotta professionale, compreso il venir meno dell'immunità nei casi di condotta illegale o di violazione del diritto internazionale, al fine di consentire alle vittime di adire le vie legali.

2. Gli Stati che contribuiscono con truppe alle operazioni di pace devono adottare appropriate misure per indagare efficacemente e organicamente sul comportamento dei membri dei rispettivi contingenti nazionali. I ricorrenti devono essere informati sugli esiti delle indagini.

Articolo 9. Diritto allo sviluppo

1. Ogni persona umana e tutti i popoli hanno diritto a partecipare, contribuire e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati

2. Ognuno deve poter godere del diritto allo sviluppo e dei diritti economici, sociali e culturali, in particolare:

(a) Del diritto a un'adeguata alimentazione, acqua potabile, igiene, alloggio, cura sanitaria, vestiario, educazione, sicurezza sociale e cultura;

(b) Del diritto a un lavoro decente e a godere eque condizioni di impiego e di associazione sindacale; del diritto ad eguale remunerazione fra persone che hanno la stessa occupazione o funzione; del diritto di avere accesso ai servizi sociali su base di eguaglianza; e del diritto allo svago;

(c) Tutti gli Stati hanno l'obbligo di cooperare fra loro per promuovere e proteggere il diritto allo sviluppo e gli altri diritti umani.

3. Tutti i popoli e gli individui hanno diritto all'eliminazione degli ostacoli alla realizzazione del diritto allo sviluppo, quali l'ingiusto peso del debito estero e le relative condizionalità, e il mantenimento di un ingiusto ordine economico internazionale che genera povertà ed esclusione sociale. Gli Stati e il

sistema delle Nazioni Unite devono cooperare pienamente al fine di rimuovere tali ostacoli, ai livelli nazionale e internazionale.

4. Gli Stati devono perseguire la pace, la sicurezza e lo sviluppo come interconnessi e reciprocamente rafforzandosi. L'obbligo di promuovere un organico e sostenibile sviluppo economico, sociale, culturale e politico comporta l'obbligo di eliminare le minacce della guerra e, a tal fine occorre lottare per il disarmo e la libera e significativa partecipazione dell'intera popolazione al processo dello sviluppo.

Articolo 10. Ambiente

1. Ognuno ha diritto a un ambiente sicuro, sano e pacifico, compresa un'atmosfera libera da dannose interferenze artificiali, allo sviluppo sostenibile e a un'azione internazionale tesa a contrastare la distruzione ambientale, specialmente il mutamento climatico. Ognuno ha diritto ad una libera ed effettiva partecipazione allo sviluppo e all'implementazione di politiche mitigatrici e di adattamento. Gli Stati hanno la responsabilità di agire per garantire questi diritti, compreso il trasferimento di tecnologia nel campo del mutamento climatico, in conformità al principio di responsabilità comune ma differenziata.

2. Gli Stati hanno la responsabilità di attenuare il mutamento climatico basandosi sulla migliore evidenza scientifica disponibile e sul loro contributo al mutamento climatico al fine di assicurare che tutti i popoli abbiano la reale capacità di adattarsi agli avversi effetti del mutamento, particolarmente quelli che interferiscono con i diritti umani e in conformità al principio di responsabilità comune ma differenziata. Gli Stati, conformemente alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul mutamento climatico, hanno la responsabilità di fornire, con appropriate risorse, adeguato finanziamento agli Stati che sono privi delle risorse per adattarsi al mutamento climatico.

3. Gli Stati, le organizzazioni internazionali, le imprese e altri attori sociali sono responsabili per l'impatto ambientale dell'uso della forza, comprese le trasformazioni ambientali, sia volute sia preterintenzionali, che si traducono in danni permanenti e gravi o causino distruzione permanente, danni o offese ad altro Stato.

4. Gli Stati prenderanno ogni necessaria misura per assicurare lo sviluppo e la protezione dell'ambiente, comprese le strategie di prevenzione dei disastri, la cui assenza costituisce minaccia alla pace.

Articolo 11. Diritti delle vittime e dei gruppi vulnerabili

1. Ogni vittima di violazione dei diritti umani ha il diritto, ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e senza alcuna restrizione, a conoscere la

verità e alla riparazione dei diritti violati; a ottenere l'accertamento dei fatti, l'identificazione e la punizione dei responsabili; a ottenere effettiva e piena riparazione, compreso il diritto alla riabilitazione e alla compensazione; a misure di rimedio e riparazione simbolica, nonché a garanzie che la violazione non si ripeterà.

2. Chiunque subisce aggressione, genocidio, occupazione straniera, razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e altre analoghe forme di intolleranza o apartheid, colonialismo o neocolonialismo, merita speciale attenzione in quanto vittima di violazione del diritto alla pace.

3. Gli Stati dovranno garantire che gli specifici effetti delle varie forme di violenza sul godimento dei diritti delle persone appartenenti a gruppi in situazioni di vulnerabilità, quali i popoli indigeni, le donne che subiscono violenza e gli individui privati della loro libertà, siano presi in piena considerazione. Essi hanno l'obbligo di assicurare che siano adottate misure riparatorie, compreso il riconoscimento del diritto delle persone appartenenti ai gruppi in situazioni di vulnerabilità di partecipare al processo di adozione di tali misure.

Articolo 12. Rifugiati e migranti

1. Tutti gli individui hanno il diritto di cercare e godere lo status di rifugiato senza discriminazione qualora sussista il fondato timore di essere perseguitati per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale particolare, o di opinione politica; si trovi fuori dal paese di propria nazionalità e sia incapace o, a causa di tale timore, non voglia avvalersi della protezione di quel Paese; o chi, non avendo una nazionalità e trovandosi fuori dal Paese di abituale residenza quale conseguenza di tali eventi, è incapace o, in ragione di tale timore, non voglia farvi ritorno.

2. Lo status di rifugiato deve comprendere, tra l'altro, il diritto di ritorno volontario al Paese d'origine o residenza, in dignità e con ogni debita garanzia, una volta rimosse le cause della persecuzione e, in caso di conflitti armati, una volta siano terminati. Attenzione speciale deve essere data a sfide quali la situazione dei rifugiati di guerra e dei rifugiati che fuggono dalla fame.

3. Gli Stati devono porre i migranti al centro delle politiche migratorie e della loro gestione, e dare particolare attenzione alla condizione dei gruppi di migranti marginalizzati e svantaggiati. Questo approccio dovrà anche assicurare che i migranti siano inclusi in appropriati piani d'azione e strategie nazionali, quali i piani relativi agli alloggi pubblici e le strategie per combattere razzismo e xenofobia. Benché gli Stati abbiano il diritto sovrano di determinare le condizioni d'ingresso e di residenza nei loro territori, essi hanno anche l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani di tutti gli indivi-

dui sotto la loro giurisdizione, a prescindere da nazionalità o origine o paese d'immigrazione.

Articolo 13. Obblighi e implementazione

1. La difesa, la promozione e l'implementazione del diritto alla pace costituisce un obbligo fondamentale di tutti gli Stati e delle Nazioni Unite quale organismo universale che armonizza gli sforzi concertati delle nazioni tesi a realizzare le finalità e i principi proclamati nella Carta delle Nazioni Unite.

2. Gli Stati devono cooperare in tutti i campi al fine di conseguire la realizzazione del diritto alla pace, in particolare implementando i loro preesistenti obblighi di promuovere e impiegare accresciute risorse per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

3. L'effettiva e pratica realizzazione del diritto alla pace richiede attività e impegno che vanno al di là degli Stati e delle organizzazioni internazionali, quindi l'organico e attivo contributo della società civile, in particolare dell'università, dei media e delle imprese e, più in genere, dell'intera comunità internazionale.

4. Ogni individuo e ogni organo della società, avendo costantemente in mente la presente Dichiarazione, devono lottare per promuovere il rispetto del diritto alla pace mediante graduali misure, nazionali e internazionali, al fine di garantire il suo universale ed effettivo riconoscimento o rispetto ovunque.

5. Gli Stati devono rafforzare l'effettività delle Nazioni Unite nella loro duplice funzione di prevenire le violazioni e proteggere i diritti umani e la dignità umana, compreso il diritto alla pace. In particolare, spetta all'Assemblea Generale, al Consiglio di Sicurezza, al Consiglio dei Diritti Umani e agli altri organi prendere efficaci misure per proteggere i diritti umani dalle violazioni che possono costituire un pericolo o una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

6. Il Consiglio dei Diritti Umani è invitato a istituire una procedura speciale per monitorare il rispetto e l'implementazione del diritto alla pace, e riferire ai pertinenti organi delle Nazioni Unite.

Articolo 14. Disposizioni finali

1. Nessuna disposizione della presente Dichiarazione può essere interpretata nel senso di conferire a qualsiasi Stato, gruppo o individuo alcun diritto a intraprendere o sviluppare attività o porre in essere qualsiasi atto contrario ai fini e ai principi delle Nazioni Unite, o tale da negare o violare qualsiasi disposizione della presente Dichiarazione o del diritto internazionale dei diritti

umani, del diritto internazionale del lavoro, del diritto umanitario internazionale, del diritto internazionale penale e del diritto internazionale dei rifugiati.

2. Le disposizioni della presente Dichiarazione saranno applicate senza pregiudizio per altre disposizioni più favorevoli all'effettiva realizzazione del diritto umano alla pace formulate in conformità alla giurisdizione domestica degli Stati o derivanti dal diritto internazionale applicabile.

3. Tutti gli Stati devono applicare in buona fede le disposizioni della presente Dichiarazione mediante l'adozione di pertinenti misure legislative, giudiziarie, amministrative, educative, e altre che siano necessarie a promuovere la loro effettiva realizzazione.

Dichiarazione sul diritto alla pace (2016)

Adottata il 19 dicembre 2016 dall'Assemblea Generale, con Risoluzione 71/189.

L'Assemblea Generale:

Guidati dagli scopi e dai principi della Carta delle Nazioni Unite,

Ricordando la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna,

Ricordando anche la Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, compresi gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, e i risultati del Vertice Mondiale del 2005,

Ricordando inoltre la Dichiarazione sulla preparazione delle società per una vita in pace, la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace e la Dichiarazione e il Programma d'azione su una cultura di pace, e altri strumenti internazionali pertinenti all'oggetto della presente Dichiarazione,

Ricordando la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali,

Ricordando inoltre che la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite ha proclamato solennemente il principio che gli Stati devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, o in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite; il principio che gli Stati devono risolvere le loro controversie in-

ternazionali con mezzi pacifici, in modo da non mettere in pericolo la pace, la sicurezza e la giustizia internazionali; il dovere di non intervenire in questioni che rientrano nella giurisdizione interna di qualsiasi Stato, in conformità con la Carta; il dovere degli Stati di cooperare gli uni con gli altri in conformità con la Carta; il principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli; il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati; e il principio che gli Stati devono adempiere in buona fede agli obblighi da essi assunti in conformità con la Carta,

Riaffermando l'obbligo di tutti gli Stati membri, sancito dalla Carta, di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, o in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite, e di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici in modo tale che la pace, la sicurezza e la giustizia internazionali non siano messe in pericolo,

Riconoscendo che il pieno sviluppo di una cultura di pace è strettamente legato alla realizzazione del diritto all'autodeterminazione di tutti i popoli, compresi quelli che vivono sotto il dominio coloniale o altre forme di dominazione aliena o di occupazione straniera, come sancito dalla Carta e incarnato dai Patti internazionali sui diritti umani, nonché nella Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali contenuta nella risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea Generale del 14 dicembre 1960,

Convinta che qualsiasi tentativo volto a distruggere parzialmente o totalmente l'unità nazionale e l'integrità territoriale di uno Stato o di un paese o la sua indipendenza politica sia incompatibile con gli scopi e i principi della Carta, come affermato nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, contenuta nella risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea Generale del 24 ottobre 1970,

Riconoscendo l'importanza della risoluzione delle controversie o dei conflitti attraverso mezzi pacifici,

Deplorando profondamente tutti gli atti di terrorismo, ricordando che la Dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale ha dichiarato che gli atti, i metodi e le pratiche del terrorismo costituiscono una grave violazione degli scopi e dei principi delle Nazioni Unite e possono costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, compromettere le relazioni amichevoli tra gli Stati, minacciare l'integrità territoriale e la sicurezza degli Stati, ostacolare la cooperazione internazionale e mirare alla distruzione dei diritti umani, delle libertà fondamentali e delle basi democratiche della società, e riaffermando che tutti gli atti di terrorismo sono criminali e

ingiustificabili a prescindere dalle loro motivazioni, in qualsiasi momento e da chiunque siano commessi,

Sottolineando che tutte le misure adottate nella lotta contro il terrorismo devono essere conformi agli obblighi degli Stati ai sensi del diritto internazionale, compresi i diritti umani internazionali, il diritto dei rifugiati e il diritto umanitario, nonché quelli sanciti dalla Carta,

Esortando tutti gli Stati che non l'hanno ancora fatto a prendere in considerazione, in via prioritaria, la possibilità di diventare parti di strumenti internazionali relativi al terrorismo,

Riaffermando che la promozione e la protezione dei diritti umani per tutti e lo stato di diritto sono essenziali per la lotta contro il terrorismo, e riconoscendo che misure efficaci di lotta al terrorismo e la protezione dei diritti umani non sono obiettivi in conflitto, ma sono complementari e si rafforzano reciprocamente,

Riaffermando inoltre la determinazione dei popoli delle Nazioni Unite, espressa nel Preambolo della Carta, a salvare le generazioni successive dal flagello della guerra, a riaffermare la fede nei diritti umani fondamentali, a promuovere il progresso sociale e migliori standard di vita in una maggiore libertà, e di praticare la tolleranza e di vivere insieme in pace gli uni con gli altri come buoni vicini,

Ricordando che la pace e la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani sono i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e le basi per la sicurezza e il benessere collettivi, e riconoscendo che lo sviluppo, la pace e la sicurezza e i diritti umani sono interconnessi e si rafforzano reciprocamente,

Riconoscendo che la pace non è solo l'assenza di conflitti, ma richiede anche un processo partecipativo positivo e dinamico in cui il dialogo è incoraggiato e i conflitti sono risolti in uno spirito di comprensione reciproca e di cooperazione, e lo sviluppo socioeconomico è assicurato,

Ricordando che il riconoscimento della dignità intrinseca e dei diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana è il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo, e riconoscendo che la pace è promossa attraverso il pieno godimento di tutti i diritti inalienabili che derivano dalla dignità intrinseca di tutti gli esseri umani,

Ricordando inoltre che tutti hanno diritto a un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo possano essere pienamente realizzati,

Ricordando inoltre l'impegno mondiale a sradicare la povertà e a promuovere una crescita economica sostenuta, sviluppo sostenibile e prosperità glo-

bale per tutti, e la necessità di ridurre le disuguaglianze all'interno dei paesi e tra di essi,

Ricordando l'importanza della prevenzione dei conflitti armati in conformità con gli scopi e i principi della Carta e l'impegno a promuovere una cultura della prevenzione dei conflitti armati come mezzo per affrontare efficacemente le sfide interconnesse della sicurezza e dello sviluppo che i popoli di tutto il mondo si trovano ad affrontare,

Ricordando inoltre che il pieno e completo sviluppo di un paese, il benessere del mondo e la causa della pace richiedono la massima partecipazione delle donne, in condizioni di parità con gli uomini in tutti i campi,

Riaffermando che, poiché le guerre iniziano nella mente degli esseri umani, è nella mente degli esseri umani che deve essere costruita la difesa della pace, e ricordando l'importanza della risoluzione delle controversie o dei conflitti con mezzi pacifici,

Ricordando la necessità di rafforzare gli sforzi internazionali per favorire un dialogo globale per la promozione di una cultura della tolleranza e della pace a tutti i livelli, basata sul rispetto dei diritti umani e della diversità delle religioni e delle credenze,

Ricordando inoltre che l'assistenza allo sviluppo e il rafforzamento delle capacità, basati sul principio della titolarità nazionale nelle situazioni post-conflitto, dovrebbero ripristinare la pace attraverso processi di riabilitazione, reintegrazione e riconciliazione che coinvolgano tutte le persone coinvolte, e riconoscendo l'importanza delle attività di pacificazione, mantenimento della pace e costruzione della pace delle Nazioni Unite per il perseguimento globale della pace e della sicurezza,

Ricordando inoltre che la cultura della pace e l'educazione dell'umanità alla giustizia, alla libertà e alla pace sono indispensabili alla dignità degli esseri umani e costituiscono un dovere che tutte le nazioni devono adempiere in uno spirito di reciproca assistenza e preoccupazione,

Riaffermando che la cultura della pace è un insieme di valori, atteggiamenti, tradizioni e modi di comportamento e di vita, come identificato nella Dichiarazione sulla cultura della pace, e che tutto ciò dovrebbe essere favorito da un ambiente nazionale e internazionale favorevole alla pace,

Riconoscendo l'importanza della moderazione e della tolleranza come valori che contribuiscono alla promozione della pace e della sicurezza,

Riconoscendo inoltre l'importante contributo che le organizzazioni della società civile possono dare alla costruzione e al mantenimento della pace e al rafforzamento di una cultura di pace,

Sottolineando la necessità che gli Stati, il sistema delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali competenti destinino risorse a programmi volti a rafforzare una cultura di pace e a sostenere la consapevolezza dei diritti umani attraverso la formazione, l'insegnamento e l'educazione,

Sottolineando inoltre l'importanza del contributo della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani 16 alla promozione di una cultura di pace,

Ricordando che il rispetto per la diversità delle culture, la tolleranza, il dialogo e la cooperazione, in un clima di fiducia e comprensione reciproca, sono tra le migliori garanzie della pace e della sicurezza internazionale,

Ricordando inoltre che la tolleranza è il rispetto, l'accettazione e l'apprezzamento della ricca diversità delle culture del nostro mondo, delle nostre forme di espressione e dei nostri modi di essere umani, nonché la virtù che rende possibile la pace e contribuisce alla promozione di una cultura di pace,

Ricordando inoltre che la costante promozione e realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, come parte integrante dello sviluppo di una società nel suo complesso e in un quadro democratico basato sullo stato di diritto, contribuirebbe al rafforzamento dell'amicizia, della cooperazione e della pace tra i popoli e gli Stati,

Ricordando la necessità di elaborare, promuovere e attuare, a livello nazionale, regionale e internazionale, strategie, programmi e politiche, nonché una legislazione adeguata, che possa includere misure speciali e positive, per favorire un equo sviluppo sociale e la realizzazione dei diritti civili e politici, economici, sociali e culturali di tutte le vittime del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e dell'intolleranza ad essi collegata,

Riconoscendo che il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad essi correlata, laddove si configurano come razzismo e discriminazione razziale, costituiscono un ostacolo alle relazioni amichevoli e pacifiche tra i popoli e le nazioni e sono tra le cause principali di molti conflitti interni e internazionali, compresi i conflitti armati,

Invitando solennemente tutte le parti interessate a orientarsi nelle loro attività riconoscendo l'alta importanza di praticare la tolleranza, il dialogo, la cooperazione e la solidarietà tra tutti gli esseri umani, i popoli e le nazioni del mondo come mezzo per promuovere la pace; a tal fine, le generazioni attuali dovrebbero garantire che sia loro che le generazioni future imparino a vivere insieme in pace con la massima aspirazione di risparmiare alle generazioni future il flagello della guerra,

Dichiara quanto segue:

Articolo 1

Ognuno ha il diritto di godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato.

Articolo 2

Gli stati devono rispettare, implementare e promuovere l'eguaglianza e la non discriminazione, la giustizia e lo stato di diritto e garantire la libertà dalla paura e dal bisogno quali misure per costruire la pace dentro e fra le società.

Articolo 3

Gli Stati, le Nazioni Unite e le agenzie specializzate, in particolare l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura devono assumere appropriate misure sostenibili per implementare la presente Dichiarazione. Le organizzazioni internazionali, regionali, nazionali e locali e la società civile sono incoraggiate a prestare supporto e assistenza nell'implementazione della presente Dichiarazione.

Articolo 4

Saranno promosse le istituzioni internazionali e nazionali di educazione per la pace al fine di rafforzare fra tutti gli esseri umani lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà. Per questo scopo, l'Università per la Pace deve contribuire al grande compito universale di educare per la pace impegnandosi nell'insegnamento, nella ricerca, nella formazione post-universitaria e nella disseminazione della conoscenza.

Articolo 5

Nulla della presente Dichiarazione sarà interpretato in senso contrario agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite. Le disposizioni contenute nella presente Dichiarazione devono essere intese in linea con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i pertinenti strumenti internazionali e regionali ratificati dagli Stati.

Documenti della Campagna degli Enti locali italiani per il riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli

L'Italia per il diritto umano alla pace: dagli Statuti degli Enti locali e regionali al Diritto internazionale. Il movimento pacifista italiano si mobilita a sostegno della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace (Appunto per la Presidenza del Coordinamento nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, preparato da Marco Mascia e Antonio Papisca, 6 giugno 2013)

Segno dei tempi

La celebrazione del 50° anniversario dell'enciclica *Pacem in Terris* (guerra: «*alienum est a ratione*») è occasione propizia a riflettere su come ridare vigore al movimento pacifista, o almeno a quella parte che si qualifica per l'impegno profuso 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* dell'ordine mondiale di pace positiva quale definito dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale.

In ottica di sana laicità positiva, i segni dei tempi sono talenti della storia che vanno intercettati e fatti fruttare per il 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 nella forma di «Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace», 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 fondamentale della persona e dei popoli, è stata introdotta in migliaia di Statuti di Comuni e Province nonché in specifiche Leggi regionali. L'ordinamento giuridico subnazionale dell'Italia anticipa dunque il diritto internazionale.

Ne discende che il movimento pacifista italiano, rappresentato in particolare 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, a cominciare dal Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, la sua pionieristica, 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 robusta massa critica popolare transnazionale capace di creare opinione pubblica e di influire sull'operato dei governi.

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, la pace non è proclamata come diritto anche della persona e 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 si dichiarano 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: rappresentante del presidente Bush).

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.

E' il caso di segnalare che nella pur bella 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».

La rinnovata progettualità delle Nazioni Unite

Nel 2009, l'idea di preparare una «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 attivarsi 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 procedere a 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. E' dato registrare l'esistenza di una presa di posizione negativa della Rappresentanza UE a Ginevra a nome dei 27 stati membri, dai toni sprezzanti. In una recente votazione l'Italia ha assunto un'autonoma posizione, astenendosi. L'Osservatore permanente della Santa Sede sta partecipando attivamente ai lavori, insieme con alcune Ong tra le quali Franciscans International e Associazione Papa Giovanni XXIII.

La bozza di Dichiarazione in discussione, articolata in 14 ampi articoli, è 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 riportano 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 a 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».

Trattandosi di 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»: diritto correttamente inteso come individuale e collettivo allo stesso tempo.

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 numerosi Comuni e Province.

Si veda, 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.

Sempre a mò di esempio, si veda anche l'art. 1 dello Statuto della Provincia di Perugia:

4. La Provincia, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono 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.

Suggerimenti pratici

Gli enti di governo regionale e locale dell'Italia, insieme con il mondo del volontariato e dell'associazionismo, sono ora 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, e quindi all'adozione, 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 dal movimento pacifista italiano, deve servire a rilanciare l'idea e la prassi delle Città

dei diritti umani e della pace, intese come città inclusive e interculturali dove si realizzano i diritti della cittadinanza plurale.

Inizio della mobilitazione a breve termine, ad Assisi (o altrove), con un Seminario che indicativamente potrebbe intitolarsi: '*Nel 50° della Pacem in Terris. Segno dei tempi: riconoscere e realizzare la pace come diritto umano'*.

Il Seminario dovrebbe concludersi con un Appello di sostegno all'iniziativa delle Nazioni Unite, da consegnare a Ginevra nelle mani dell'Alta Commissaria per i diritti umani da parte di una delegazione guidata dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani e dalla Tavola della Pace.

La prossima Marcia della Pace Perugia-Assisi potrebbe svolgersi indicativamente all'insegna di *Diritto umano alla pace, educazione e buon governo dalla città all'ONU.*

Abbiamo diritto alla pace! Ordine del Giorno per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace (a cura del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i Diritti Umani, giugno 2013)

Il Consiglio Comunale (Provinciale o Regionale) di …..,

preoccupato per il persistente dilagare di guerre e conflitti violenti in numerose aree del pianeta, a partire dal Mediterraneo, dal Medio Oriente e dall'Africa;

vista l'importante iniziativa assunta dal Consiglio Diritti Umani dell'ONU tesa a predisporre una Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto alla Pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli;

condividendo l'auspicio di Papa Francesco affinché "si possa giungere all'effettiva applicazione nel diritto internazionale del diritto alla pace, quale diritto umano fondamentale, pre-condizione necessaria per l'esercizio di tutti gli altri diritti";

determinato a far sì che la ricorrenza del 100° anniversario dello scoppio della prima guerra mondiale stimoli l'avvio di una capillare mobilitazione per cancellare il funesto diritto degli stati di fare la guerra (*ius ad bellum*) e inaugurare l'era del diritto alla pace (*ius ad pacem);*

convinto che il disarmo, lo sviluppo umano e la cooperazione internazionale sono indispensabili per affrontare l'attuale crisi economica nel rispetto dei principi della giustizia sociale e dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: economici, sociali, civili, politici, culturali;

considerato che, una volta adottata dall'Assemblea Generale, la Dichiarazione sul Diritto alla Pace:

- renderà più evidenti e improcrastinabili gli obblighi degli stati a cominciare dal disarmo reale e dal potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle altre legittime istituzioni multilaterali;
- darà impulso a nuove iniziative per promuovere il rispetto di tutti i diritti umani per tutti, lo stato di diritto, lo stato sociale e i principi democratici;
- contribuirà allo sviluppo della cultura universale dei diritti umani mediante la realizzazione di adeguati programmi di educazione e formazione, in particolare dei giovani, alla pace, ai diritti umani, alla cittadinanza democratica e al dialogo interculturale;

consapevole che pace sociale e pace internazionale sono fra loro interdipendenti e indissociabili come proclama l'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati";

preso atto della Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace promossa dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova e dalla Rete della PerugiAssisi che intende tra l'altro contribuire alla messa a punto del testo della Dichiarazione con proposte da trasmettere all'apposito Gruppo di lavoro del Consiglio Diritti Umani e organizzare un incontro a Ginevra presso la sede delle Nazioni Unite per presentare l'esperienza italiana degli enti di governo locale nel campo della pace e dei diritti umani;

agendo in conformità agli articoli 2 e 11 della Costituzione e ai pertinenti principi e norme del diritto internazionale dei diritti umani;

richiamando l'articolo _____ dello Statuto comunale (provinciale o regionale) in cui si stabilisce che *(trascrivere l'articolo dello statuto in cui si riconosce il diritto alla pace)*

richiamando altresì quanto dispone l'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia nel 1977: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge";

fermamente determinato a dare puntuale e coerente attuazione alle suddette norme nella piena consapevolezza delle responsabilità che incombono all'ente di governo locale quale polo basilare della sussidiarietà e erogatore primario di servizi essenziali per i propri cittadini;

riaffermando pertanto il diritto del Comune (della Provincia) di _____ a partecipare ai processi decisionali internazionali che più direttamente attengono ai diritti fondamentali della persona e dei popoli, a ciò legittimato dallo Statuto comunale e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e realizzare i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti";

facendosi interprete delle aspirazioni dei cittadini a che si proceda speditamente nella costruzione di un mondo più giusto, nonviolento, democratico e solidale;

richiamando la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 60/123 del 2 marzo 2006, che raccomanda di promuovere la pace "quale requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani di tutti";

il Consiglio comunale (provinciale o regionale) di ….

plaude e sostiene l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite tesa a riconoscere la pace quale diritto umano fondamentale della persona e dei popoli;

chiede al Parlamento e al Governo italiano di partecipare attivamente alla messa a punto del testo della Dichiarazione;

chiede altresì al Parlamento e al Governo di attivarsi presso le istituzioni dell'Unione Europea (Premio Nobel per la Pace 2012) e i governi degli Stati membri affinché, in coerenza con i valori proclamati nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, adottino una posizione comune favorevole all'iniziativa del Consiglio Diritti Umani e diano un fattivo contributo alla stesura della Dichiarazione sul Diritto alla Pace;

invita le Commissioni Diritti Umani del Senato e della Camera ad avviare una udienza conoscitiva riguardante il dibattito in corso sul riconoscimento del diritto alla pace chiedendo al Governo di riferire al Parlamento;

aderisce e si impegna a partecipare attivamente alla Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace promossa dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova e dalla Rete della PerugiAssisi.

Elenco degli Enti Locali e delle Regioni aderenti alla campagna per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace (14 luglio 2014)

4. Comune di Abbiategrasso (MI)
5. Comune di Agazzano (PC)
6. Comune di Albiolo (Co)
7. Comune di Anguillara Veneta (PD)
8. Comune di Aquino (FR)
9. Comune di Argelato (BO)
10. Comune di Argenta (FE)
11. Comune di Assisi (PG)
12. Comune di Aviano (PN)
13. Comune di Bari
14. Comune di Barletta (BT)
15. Comune di Beinasco (TO)
16. Comune di Bientina (PI)
17. Comune di Borghi (FC)
18. Comune di Bresso (MI)
19. Comune di Budrio (BO)
20. Comune di Bussolengo
21. Comune di Campomorone (GE)
22. Comune di Carinola (CE)
23. Comune di Carugate (MI)
24. Comune di Casnigo (BS)
25. Comune di Castelforte (LT)
26. Comune di Cattolica (RN)
27. Comune di Cavalese (TN)
28. Comune di Cazzago San Martino (BS)
29. Comune di Cento (FE)
30. Comune di Certaldo (FI)
31. Comune di Cogliate (MB)
32. Comune di Comacchio (FE)
33. Comune di Conversano (BA)
34. Comune di Conza della Campania(AV)
35. Comune di Corciano (PG)
36. Comune di Crotone (KR)
37. Comune di Cuneo
38. Comune di Desenzano del Garda (BS)
39. Comune di Domodossola (VB)

40. Comune di Enna
41. Comune di Este
42. Comune di Ferrara
43. Comune di Ferentino
44. Comune di Genova
45. Municipio 5 Valpolcevera (Genova)
46. Municipio Genova Centro Ovest
47. Municipio Bassa Val Bisagno (Genova)
48. Comune di Guagnano (LE)
49. Comune di Gualtieri (RE)
50. Comune di Idro (BS)
51. Comune di Impruneta (FI)
52. Comune di Ivrea (TO)
53. Comune di Lodi
54. Comune di Londa (FI)
55. Comune di Loreto (MC)
56. Comune di Malegno (BS)
57. Comune di Mareno di Piave (TV)
58. Comune di Marsciano (PG)
59. Comune di Martina Franca (TA)
60. Comune di Marzabotto (BO)
61. Comune di Melilli (SR)
62. Comune di Mesagne (BR)
63. Comune di Mignanego (GE)
64. Comune di Montevarchi (AR)
65. Comune di Napoli
66. Comune di Noci (BA)
67. Comune di Oderzo (TV)
68. Comune di Pistoia
69. Comune di Ponte San Nicolò (PD)
70. Comune di Portoferraio (LI)
71. Comune di Potenza
72. Comune di Ragusa
73. Comune di Ravenna
74. Comune di Reggio Emilia
75. Comune di Roccaforte del Greco (RC)
76. Comune di Rovereto (TN)
77. Comune di Rubiera (RE)
78. Comune di Salzano (VE)

79. Comune di Samassi
80. Comune di San Casciano Val di Pesa (FI)
81. Comune di San Giacomo delle Segnate (MN)
82. Comune di San Giorgio a Cremano (NA)
83. Comune di San Giuliano Terme (PI)
84. Comune di San Paolo D'Argon (BS)
85. Comune di San Venanzo (TR)
86. Comune di Santa Croce sull'Arno (PI)
87. Comune di Santa Maria Nuova (AN)
88. Comune di Sarezzo (BS)
89. Comune di Sogliano al Rubicone (FC)
90. Comune di Solesino (PD)
91. Comune di Sondrio
92. Comune della Spezia
93. Comune di Spilamberto (MO)
94. Comune di Tavarnelle Val di Pesa (FE)
95. Comune di Terracina (LT)
96. Comune di Todi (PG)
97. Comune Di Torino di Sangro (CH)
98. Comune di Trecate (NO)
99. Comune di Treviso
100. Comune di Venezia
101. Comune di Viterbo
102. Provincia di Chieti
103. Provincia di Parma
104. Provincia di Perugia
105. Provincia di Prato
106. Provincia di Rimini
107. Assemblea Legislativa Marche
108. Consiglio Regionale del Veneto
109. Coordinamento Comuni per la pace della provincia di Torino
110. Assemblea Legislativa Emilia Romagna
111. Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome
112. Comune di Mirano (VE)
113. Comune di Montereale Valcellina (PN)
114. Comune di Narni (TR)
115. Comune di Novara
116. Comune di Senigallia

117. Comune di Carbonera (TV)
118. Comune di Rimini
119. Comune di Ancona
120. Comune di Palermo
121. Comune di Roma*
122. Comune di Povegliano Veronese
123. Comune di Bettona (PG)
124. Comune di Puglianello (BN)
125. Comune di Citta di Castello (PG)
126. Comune di Bibbiano (RE)
127. Comune di Forlì (FC)
128. Comune di Predappio (FC)
129. Comune di Monfalcone (GO)
130. Consiglio Regionale Friuli Venezia Giuli
131. Comune di Galluccio (CE)
132. Comune di Sant'Agata di Militello (ME)
133. Comune di Besana in Brianza (MB)

Perugia, 14 Luglio 2014

Mozione nella Giornata Internazionale della Pace delle Nazioni Unite 2014, Università di Padova, Palazzo del Bo, Archivio Antico, 20 settembre 2014 (2014)

Il Coordinamento veneto per il (riconoscimento del) diritto alla pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, costituitosi presso il Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova in occasione della Giornata Internazionale della Pace 2014,

- *consapevole* della importanza dell'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite intesa a definire una Dichiarazione sul diritto umano alla pace,
- *convinto* che la partecipazione degli enti di governo locale, soggetti territoriali primari di sussidiarietà, può contribuire utilmente alla elaborazione del suddetto strumento giuridico e all'ulteriore sviluppo del diritto internazionale per il rispetto della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, a cominciare dal diritto alla vita,
- *prende atto* con soddisfazione del crescente numero di Comuni e Regioni che approvano l'Ordine del giorno di appoggio all'iniziativa del

Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, promosso dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova,

- *plaude* in particolare all'adozione del suddetto OdG da parte del Consiglio Regionale del Veneto in data 12 giugno 2014, e dei Comuni veneti di Anguillara Veneta, Borso del Grappa, Bussolengo, Carbonera, Castello di Godego, Este, Mareno di Piave, Mirano, Montebelluna, Oderzo, Salzano, Solesino, Ponte San Nicolò, Povegliano Veronese, Treviso, Venezia, …
- *si impegna* a partecipare con valutazioni e proposte alla nuova fase di consultazioni avviate dal Presidente-Rapporteur dell'apposito Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite incaricato di redigere il testo finale della Dichiarazione,
- *ritiene* indispensabile che il suddetto Presidente agisca nel rispetto del mandato affidatogli dal Consiglio Diritti Umani con Risoluzione 20/15 del 3 luglio 2012 e rinnovatogli nel settembre 2014, per il riconoscimento giuridico internazionale della pace come diritto della persona e dei popoli con correlati obblighi attuativi, e non per l'ennesima riproposizione di generici ammaestramenti sul tema della cultura della pace,
- *chiede* che nel testo finale venga integralmente recepito l'articolo 1 della originaria bozza di Dichiarazione preparata dal Comitato Consultivo, organo indipendente del Consiglio Diritti Umani, che recita:

"1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione. 2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, sono controparte principale del diritto alla pace. 3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato. 4. Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali. 5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte. 6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle NU e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione".

- *si impegna* ad inviare lettere all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, al Segretario Generale delle Nazioni Unite, al Presidente del Parlamento Europeo, all'Alto Rappresentante UE per la politica estera, ai Segretari Generali di Consiglio d'Europa, Osce, UA, Asean, Osa, Lega Araba a sostegno dell'inclusione del citato articolo 1 nel testo della Dichiarazione delle Nazioni Unite,
- *chiede* ai Presidenti della Camera e del Senato di considerare l'opportunità di far proprio l'Ordine del giorno adottato da Comuni, Province e Regioni,
- *chiede* al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli Affari Esteri di dare istruzioni ai Rappresentanti permanenti dell'Italia alle Nazioni Unite, a Ginevra e a New York, perché diano un contributo efficace alla messa a punto del testo della Dichiarazione nel senso prima indicato del formale riconoscimento giuridico internazionale del diritto umano alla pace,
- *chiede* ai membri italiani del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea e della Conferenza delle Autorità Locali del Consiglio d'Europa di presentare in questi organismi l'Ordine del giorno,
- *ringrazia* l'Associazione internazionale Mayors for Peace per l'autorevole collaborazione auspicando che si dia luogo ad una coalizione mondiale di società civile per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace,
- *invita* i Comuni ad avvalersi della prassi dei Gemellaggi al fine di internazionalizzare la campagna per il diritto umano alla pace,
- *invita* i Comuni, ove non l'avessero già fatto, a inserire nei rispettivi Statuti la norma pace diritti umani il cui testo standard recita:

"Il Comune ..., in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli - Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia - riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine il Comune promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune una terra di pace. Il Comune assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale".

- *invita* i Comuni a rafforzare con una struttura permanente il loro impegno per la pace e i diritti umani mediante, tra l'altro, la creazione dell'Ufficio Pace Diritti Umani, ….
- *invita* i Comuni impegnati per il diritto alla pace a promuovere e sviluppare iniziative di informazione e educazione nel campo del dialogo interculturale e interreligioso,
- *incarica* il Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova di organizzare, nel quadro delle consultazioni in atto, un incontro a Padova con il Presidente-Rapporteur del Gruppo di lavoro intergovernativo.

Padova, 20 settembre 2014

Memorandum on "Peace: a right for all", adottato dal Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, 27 sessione, Strasburgo, 15 ottobre 2014

Noi, membri firmatari del Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, deploriamo le attuali manifestazioni di violenza e i conflitti in atto osservati in diverse parti del mondo; riteniamo che la pace debba diventare una causa comune universale e prioritaria e coinvolgere i popoli e gli individui a tutti i livelli.

A questo proposito, rendiamo omaggio all'iniziativa promossa dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite che mira a preparare una Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace come diritto fondamentale dei popoli e degli individui.

Le autorità locali, che sono i primi interlocutori istituzionali dei cittadini e responsabili della garanzia di una governance democratica basata sulla democrazia, l'inclusione sociale, la tolleranza e la pace, devono mettere la diplomazia delle città al servizio di una cultura della pace rafforzata e consolidata, al fine di svolgere un ruolo concreto nella pacificazione dei conflitti e nella stabilità internazionale.

A questo proposito, rendiamo omaggio all'iniziativa «Il coordinamento italiano delle autorità locali per la pace e i diritti umani» che, in collaborazione con il Centro per i Diritti Umani e la Cattedra in Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova, nonché con la rete Marcia per la Pace Perugia-Assisi, ha lanciato una campagna internazionale volta a sostenere l'iniziativa del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite e a promuovere l'impegno formale e concreto delle autorità locali a favore dell'adozione da parte delle Nazioni Unite della Dichiarazione sul Diritto alla Pace.

Convinti dell'importanza di questo impegno, che chiederemo alla nostra città/regione di sottoscrivere ufficialmente, e del ruolo delle autorità locali nella costruzione di una società fondata sui diritti umani, democrazia e lo Stato di diritto, invitiamo il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa a sostenere pienamente l'iniziativa del «Coordinamento italiano delle autorità locali per la pace e i diritti umani» e invitiamo le associazioni nazionali delle autorità locali e regionali a diffondere questa iniziativa tra i propri membri e a incoraggiarne il sostegno.

Presentato da:

	COGNOME	**Nome**	**Paese**
1	MUZIO	Angelo	Italia
2	UGUES	Agnese	Italia
3	TOCE	Barbara	Italia
4	TOSCANI	Matteo	Italia
5	MONESI	Marco	Italia
6	RYO	Monique	Francia
7	GUEGAN	Michel	Francia
8	LEC	Francis	Francia
9	RAFIK-ELMRINI	Nawel	Francia
10	LIOUVILLE	Jean-Pierre	Francia
11	BROCCOLI	Vittorio	San Marino
12	AMBROS	Alexandru	Repubblica di Moldavia
13	COSTIUC	Nina	Repubblica di Moldavia
14	SFIRLOAGA	Ludmila	Romania
15	VENNESLAND FRASER	Line	Norvegia
16	BOFF	Andrew	Regno Unito
17	PRUSZKOWSKI	Andrzej	Polonia
18	GHISLETTA	Dario	Svizzera
19	MILOVANOVIC	Dobrica	Serbia
20	GAUCI	Mario	Malta
21	LUBAWINSKI	Alex	Germania
22	VALAGUZZA	Luciano	Italia
23	EROI	Antonio	Italia
24	BROGI	Enzo	Italia
25	PELLIZZARI	Andrea	Italia
26	CIRIANI	Luca	Italia
27	ROGER	Gilbert	Francia

28	TESTUD	Jean-Louis	Francia
29	BELLIARD	Jean-Marie	Francia
30	BUCHMANN	Andree	Francia
31	CADORET	Xavier	Francia
32	HUARD	Alain	Francia
33	MIALOT-MULLER	Marie-Madeleine	Francia
34	TASCON MENNETRIER	Clotilde	Francia
35	BOVE	Marie	Francia
36	MAITIA	Fran9ois	Francia
37	ROSU	Nuti	Romania
38	BRANSDAL	Torhild	Norvegia
39	SHAKESPEARE	David	Regno Unito
40	COOK	Alison	Regno Unito
41	DODD	Richard	Regno Unito
42	CAMPBELL-CLARK	Eunice	Regno Unito
43	DICKSON	Stewart	Regno Unito
44	CANNER	Nilgun	Regno Unito
45	WROBEL	Dariusz	Polonia
46	FORSTER	Linus	Germania
47	HOVHANNISYAN	Vardan	Armenia
48	PETROSYAN	Arayik	Armenia
49	DIRGINCIENE	Nijole	Lituania
50	MITROFANOVAS	Vitalijus	Lituania
51	GEGUZINSKAS	Gintautas	Lituania
52	GUDAUSKAS	Jonas	Lituania
53	YERITSYAN	Emin	Armenia
54	WARMISHAM	John	Regno Unito
55	MERMAGEN	Nigel	Regno Unito
56	TORRES PEREIRA	Artur	Portogallo
57	NARMANIA	Davit	Georgia
58	UGREKHELIDZE	Sevdia	Georgia
59	HIMMELSBACH	Helmut	Germania
60	KORDFELDER	Angelika	Germania
61	ANTOSOVA	Alenka	Repubblica Ceca
62	MUKHAMETSHIN	Farid	Federazione Russa
63	BELIN	Bruno	Francia

Appello del Centro Diritti Umani e della Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova in occasione della Marcia per la pace PerugiAssisi, 19 ottobre 2014

Noi, membri dell'unica famiglia umana e dei Popoli delle Nazioni Unite,
decisi a salvare le presenti e future generazioni dal flagello della guerra,
a riaffermare la fede nei diritti fondamentali della persona e dei popoli,
a promuovere lo sviluppo umano ovunque nel mondo
in una più ampia libertà dalla paura e dal bisogno,

ABBIAMO DIRITTO ALLA PACE

perché abbiamo diritto alla vita e amiamo la vita,
perché la guerra è negazione della vita,
perché negare la vita è negare il soggetto dei diritti,
perché tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza,
perché il rispetto 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,
perché siamo convinti che la pace è precondizione per il godimento di tutti i diritti della persona e dei popoli,
perché se c'è il diritto ci sono anche gli obblighi e le sanzioni dell'illecito,
perché abbiamo il diritto e la responsabilità, individualmente e in associazione con altri, a promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale,
perché vogliamo che i principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite, in particolare il divieto dell'uso della forza e l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, siano pienamente rispettati,
perché vogliamo che gli stati disarmino, riconoscano il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare e alle spese militari, facciano funzionare le Nazioni Unite e le altre legittime istituzioni multilaterali, rendano effettivo il sistema di sicurezza collettiva per la prevenzione dei conflitti violenti, operino per lo sviluppo umano, la sicurezza umana, la salvaguardia del creato,
perché vogliamo che si cancelli una volta per tutte il nefasto diritto di fare la guerra (ius ad bellum) e si imponga agli stati l'obbligo di costruire la pace (officium pacis) quale attributo identitario della loro sovranità di servizio,

perché vogliamo che la pace sia sottratta all'abbraccio mortale del bellum iustum e che dalla sovranità bellicosa degli stati passi all'area nonviolenta dei diritti e delle libertà fondamentali della persona e dei popoli,

perché vogliamo partecipare alla costruzione di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico dove operi un efficace governo dell'economia secondo i dettami della giustizia sociale,

Chiediamo pertanto ai rappresentanti degli stati, in particolare al Parlamento e al Governo italiani

che si impegnino a che la pace sia riconosciuta, mediante un appropriato strumento giuridico internazionale, quale diritto fondamentale della persona e dei popoli,

che coerentemente con questo impegno, la Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite a Ginevra partecipi attivamente alla stesura della Dichiarazione sul diritto alla pace, in discussione al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, ed esiga che vi sia incluso l'articolo 1 della bozza originaria, che afferma:

"1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione.

2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, o quali membri di organizzazioni multilaterali, sono controparte principale del diritto alla pace.

3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato.

4. Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali.

5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte.

6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione".

Chiediamo in particolare che nella auspicata Dichiarazione si tenga conto delle proposte delle organizzazioni di società civile e siano puntualmen-

te specificati gli obblighi giuridici degli stati, a cominciare dal disarmo e dall'obbligo di rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite.

Plaudiamo all'impegno profuso da Comuni, Province e Regioni nell'approvare un articolato ordine del giorno per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace, nella certezza che i nostri Enti di governo locale e regionale, esperti in sussidiarietà e servizi alla persona, renderanno i loro territori esemplari palestre di pace positiva e di cittadinanza democratica inclusiva.

Appello per il riconoscimento del diritto umano alla pace adottato in occasione della Giornata internazionale dei diritti umani, Palazzo Bo, Aula Magna, 10 dicembre 2014

10 dicembre 2014: *Appello al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite e al Governo italiano preparato dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti Umani 2014, approvato dai Sindaci e altri partecipanti alla celebrazione svoltasi nell'Aula Magna "Galileo Galilei" dell'Università di Padova.*

Consapevoli dell'opportunità storica che il Consiglio Diritti Umani, in coincidenza con il 70° anniversario delle Nazioni Unite, offre alla Comunità internazionale di formalmente inscrivere la pace tra i diritti umani internazionalmente riconosciuti mediante una solenne Dichiarazione sul diritto alla pace,

- *Convinti* che la pace è prerequisito e allo stesso tempo frutto del godimento di tutti i diritti umani,
- *Sottolineando* con forza che il diritto alla pace ha la sua radice nel diritto alla vita,
- *Sottolineando* che il rispetto della dignità umana e dei diritti che ad essa ineriscono costituiscono il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo,
- *Ricordando* che l'articolo 4 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che gli Stati membri devono essere "amanti della pace",
- *Richiamando* l'articolo 28 della Dichiarazione universale che stabilisce che ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati,
- *Sottolineando* che la pace è un valore e un processo multidimensio-

nale, comprensivo di aspetti giuridici, politici, sociali ed economici,

- *Considerata* l'estesa mobilitazione per il diritto alla pace di Comuni, Province, Regioni e organizzazioni di società civile, in atto in Italia nell'esercizio di ruoli legati ai principi di sussidiarietà e partecipazione per la costruzione della pace dal basso secondo quanto dispone l'articolo 1 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": "Tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale",
- *Richiamando* l'articolo 7 della suddetta Dichiarazione che stabilisce che: "Tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione",
- *Richiamando* l'Ordine del giorno preparato dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova e diffuso dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, finora approvato dai Consigli di oltre trecento Enti di governo locale,

Chiediamo al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite di garantire che il proprio Gruppo di lavoro intergovernativo sul diritto alla pace:

- Operi nel pieno rispetto del mandato ricevuto, che è di predisporre il testo di una Dichiarazione che giuridicamente riconosca la pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli,
- Recepisca nel testo finale l'articolo 1 della bozza di Dichiarazione preparata dal Comitato Consultivo del Consiglio Diritti Umani : "1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione. 2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, sono controparte principale del diritto alla pace. 3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato. 4. Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali. 5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano par-

te. 6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione",

- Enunci il principio secondo cui la guerra in quanto tale è crimine contro l'umanità,
- Indichi precisi obblighi giuridici degli Stati, in particolare il disarmo, il controllo della produzione e del commercio delle armi, la cooperazione allo sviluppo umano, la salvaguardia dell'ambiente naturale, l'applicazione dell'articolo 43 della Carta per finalmente porre in essere il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla stessa Carta,

Chiediamo al Governo italiano di

- Riconoscere e valorizzare l'impegno per il diritto alla pace profuso dagli enti di governo locale e regionale,
- Sostenere pienamente l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani secondo le proposte sopra indicate,
- Operare affinché anche gli altri Stati membri dell'Unione Europea – Premio Nobel per la Pace 2012 – condividano la stessa posizione,

Chiediamo alla Conferenza Stato-Regioni di far proprio il presente appello e di agire di conseguenza presso il Governo.

Lettera del Centro Diritti Umani al Ministro Gentiloni: Riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace (16 dicembre 2014)

On.le Paolo Gentiloni
Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
Roma

Padova, 16 dicembre 2014

Oggetto: Riconoscimento internazionale diritto umano alla pace.

Onorevole Ministro,
desideriamo portare alla Sua attenzione i recenti sviluppi della campagna di 'diplomazia delle città' per il diritto umano alla pace in corso nel nostro Paese con la partecipazione attiva, finora, di circa 300 Consigli di Comuni, Province e Regioni.

Abbiamo notizia che nella seconda metà di aprile 2015 si terrà la terza e ultima sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo incaricato dal Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite di mettere a punto una Dichiarazione sul diritto alla pace da sottoporre all'approvazione del Consiglio e poi dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.
Si stanno pertanto intensificando le consultazioni diplomatiche sulla bozza di Dichiarazione, con tendenza a raccogliere consenso su di un testo che, invece di riconoscere la pace quale 'diritto fondamentale' della persona e dei popoli, si limiterebbe a fornire qualche raccomandazione sulla 'cultura della pace'.
Tenuto conto di questa prospettiva di negoziato per così dire al ribasso, al termine della celebrazione della Giornata internazionale dei diritti umani, svoltasi il 10 dicembre scorso nell'Aula Magna dell'Università di Padova con la partecipazione anche di un nutrito gruppo di Sindaci, è stato lanciato un Appello all'indirizzo del Consiglio Diritti Umani. Ne alleghiamo copia insieme con la lettera che abbiamo inviato a tutti i membri del suddetto Consiglio.
Riteniamo che si debba ora intensificare l'azione per ottenere una Dichiarazione il cui contenuto corrisponda allo specifico mandato del Gruppo di lavoro, che è appunto di riconoscere il diritto alla pace e non di produrre l'ennesimo generico documento sul tema della pace. Facendo leva su opinioni pubbliche sempre più radicalmente contrarie alle avventure belliche, occorre profittare dell'occasione storica offerta dal Consiglio Diritti Umani per finalmente fare includere la pace nell'elenco dei diritti umani riconosciuti dal Diritto internazionale.
Il 23 giugno scorso, con un gruppo di Sindaci ci siamo recati al Palais des Nations per incontrare l'Ambasciatore Serra, l'Ambasciatore Guillermet Fernandez, Presidente-Rapporteur del Gruppo di lavoro intergovernativo, l'Osservatore Permanente della Santa Sede, Mons. Tomasi, e consegnare un dossier contenente le prime 100 delibere dei Consigli comunali. L'accoglienza è stata cordiale e sono continuati i contatti con lo staff dell'Ambasciatore Guillermet. La mobilitazione degli Enti locali italiani per il diritto alla pace è, pertanto, ben conosciuta negli ambienti onusiani a Ginevra.
Osiamo sperare, Signor Ministro, che questo esemplare pacifismo istituzionale incontri il Suo sostegno con ogni opportuna ricaduta sulla posizione della Rappresentanza italiana in seno al Gruppo di lavoro intergovernativo. Ci rendiamo conto della difficoltà di dissociarsi, a questo punto della negoziazione, dalla posizione pregiudizialmente negativa in particolare degli Stati Uniti d'America e del Regno Unito, ma siamo convinti che gran parte

dell'opinione pubblica, non soltanto italiana, apprezzerebbe grandemente il gesto dell'Italia.
La ringraziamo, Signor Ministro, per quanto vorrà fare e Le esprimiamo sentimenti di profonda stima.

Marco Mascia, Direttore del Centro
Antonio Papisca, Cattedra UNESCO

Lettera del Ministro Gentiloni: Riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace (20 gennaio 2015)

Roma, 20/01/2015
Egregi professori,
Mi riferisco alla Vostra cortese lettera del 16 dicembre scorso, relativa alla questione del riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli.
L'Italia ha seguito sin dall'inizio con impegno i lavori del Gruppo intergovernativo incaricato del Consiglio Diritti Umani di elaborare una proposta di Dichiarazione sul diritto alla pace, anche nella consapevolezza dell'esistenza nel nostro Paese di posizioni favorevoli a questo riconoscimento, sia in ambiti istituzionali che nella società civile.
In vista della terza sessione del Gruppo intergovernativo, in programma dal 20 al 24 aprile a Ginevra, sono state convocate consultazioni informali con Stati membri e ONG per il prossimo 30 gennaio. Si tratta di un'ulteriore occasione per tentare di coagulare un consenso su una proposta evolutiva, benché il quadro negoziale resti complesso.
Il diritto umano alla pace, così come formulato, non sembra infatti ancora ricevere unanime sostegno nella comunità internazionale, e anche nell'ambito dell'UE persistono orientamenti differenziati. Come in passato, l'Italia non mancherà di fornire il suo contributo per favorire un avvicinamento tra posizioni tra loro ancora molto distanti e giungere a un risultato che sia quanto più soddisfacente e condiviso.
Desidero in questo contesto, confermare la piena disponibilità dei miei uffici a tenere informato il Vostro Centro sugli sviluppi del processo negoziale, e assicurarVi che continueremo a lavorare affinché i relativi risultati siano in linea con i principi che guidano l'azione dell'Italia nel campo della protezione dei diritti umani.

Nel ringraziarVi per la Vostra costante attenzione su queste tematiche, colgo l'occasione per inviarVi i miei più cordiali saluti.

Paolo Gentiloni

Lettera ai Sindaci impegnati nella 'diplomazia delle città' per il diritto umano alla pace (25 maggio 2015)

Padova, 25 maggio 2015

Ai Signori Sindaci
impegnati nella 'diplomazia delle città'
per il diritto umano alla pace

Oggetto: aggiornamento sulla Campagna per il riconoscimento internazionale del diritto alla pace

Illustre e Caro Sindaco,
la Campagna che stiamo insieme conducendo per il riconoscimento della pace quale diritto della persona e dei popoli, ha di recente contribuito a produrre risultati che, benché interlocutori, sono da ascrivere ad un bilancio sostanzialmente positivo.
A Ginevra, i lavori della terza sessione del Gruppo intergovernativo sul diritto alla pace (20-24 aprile 2015) si sono conclusi con un nulla di fatto. La discussione si è arenata sul Preambolo del progetto di Dichiarazione delle Nazioni Unite. Si attende ora di conoscere il rapporto che verrà sottoposto alla considerazione del Consiglio Diritti Umani nella sessione che inizierà il 15 giugno.
Il rischio era che il suddetto Gruppo di lavoro, alla ricerca di un consenso più ampio possibile, adottasse la bozza 'minimalista' presentata dal Presidente-Rapporteur, Ambasciatore Christian Guillermet, nel cui dispositivo non c'era traccia di un 'diritto alla pace'. Sicché potremmo anche parlare di un primo successo tattico della Campagna.
Abbiamo appreso dalla Rappresentanza Italiana presso le Nazioni Unite a Ginevra che le numerose lettere inviate dai Sindaci ai rappresentanti di stati membri del Consiglio sono state oggetto di attenta considerazione. La nostra iniziativa di 'diplomazia delle città' è dunque ben conosciuta negli ambienti onusiani del Palais des Nations e il Governo italiano, per un più attivo ruolo

diplomatico a Ginevra nella materia che ci interessa, non può non sentirsi incoraggiato dalla presa di posizione di strati significativi della società civile. E' ora necessario sviluppare ulteriormente la Campagna chiedendo che il Consiglio Diritti Umani autorizzi la prosecuzione del Gruppo di lavoro intergovernativo nel rispetto del mandato originario, che è quello appunto di produrre il testo di una Dichiarazione che riconosca esplicitamente il 'diritto alla pace' ed elenchi almeno alcuni obblighi, in particolare quelli riguardanti il disarmo, la piena applicazione della Carta delle Nazioni Unite nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, la effettiva messa in opera del sistema di sicurezza collettiva.

Nel frattempo la Campagna per il diritto alla pace che continua ad essere trainata dalle Città si è arricchita del supporto di un'ampia rete di organizzazioni non governative e associazioni di volontariato. Nell'ambito della quinta edizione del Festival del Volontariato, evento nazionale di riferimento per il mondo della solidarietà che si è svolto a Lucca dal 16 al 19 aprile 2015, è stato presentato e adottato l'Appello "Ogni uomo ha il diritto a vivere nella pace! Ogni uomo deve avere la possibilità di impegnarsi per la pace!", indirizzato al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, al Governo italiano e all'Unione Europea. L'Appello, promosso dalla FOCSIV in collaborazione con Centro Nazionale del Volontariato, Forum Terzo Settore, Rete della Pace, Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova, AOI, LINK 2007, Movimento nonviolento, Piattaforma M.O., Rete Italiana per il Disarmo, è stato inviato ai Membri del Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio Diritti Umani sul diritto alla pace.

Si segnala infine che l'Appello è stato fatto proprio da un folto gruppo di membri della Camera dei Deputati che hanno presentato la mozione di cui alleghiamo copia.

Con l'impegno a tenerLa aggiornata su ogni opportuno seguito della Campagna e l'auspicio che altri Consigli comunali e regionali si uniscano alle centinaia che, con apposito Ordine del giorno hanno preso posizione per il riconoscimento del diritto umano alla pace, La ringraziamo, caro Sindaco, e porgiamo cordiali saluti.

Marco Mascia, Direttore del Centro

Antonio Papisca, Titolare della Cattedra Unesco

Lettera ai Sindaci impegnati nella 'diplomazia delle città' per il diritto umano alla pace (16 marzo 2016)

Padova, 16 marzo 2016

Ai Signori Sindaci
impegnati nella 'diplomazia delle città'
per il diritto umano alla pace

Oggetto: aggiornamento sulla Campagna per il riconoscimento internazionale del diritto alla pace
Illustre Sindaco,

abbiamo il piacere di comunicarle che il Gruppo di lavoro intergovernativo, istituito dal Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite con il compito di preparare una Dichiarazione delle Nazioni Unite sul riconoscimento della pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, si riunirà in quarta sessione a Ginevra dall'11 al 15 aprile 2016.
Il Gruppo avrebbe dovuto concludere definitivamente i propri lavori nella terza sessione del 2015, ma il forte disaccordo fra i suoi membri ha impedito di decidere sul documento in discussione. Di fatto, ha fallito l'approccio per così dire 'minimalista' adottato dal Presidente-Rapporteur per l'ultima versione della sua bozza di Dichiarazione, in cui non c'era più traccia di un 'diritto alla pace'.
La forte pressione di molte ONG con status consultivo alle Nazioni Unite ha contribuito a far decidere per la convocazione di un quarta sessione del Gruppo di lavoro. Si tratta ora di non far fallire questa straordinaria opportunità che potrebbe essere probabilmente l'ultima.
Al Palais des Nations è ben conosciuta la campagna condotta in Italia da numerosi Enti locali e regionali e dal mondo dell'associazionismo per l'affermazione del diritto alla pace. Non è pertanto difficile immaginare che in quegli ambienti onusiani ci si attenda una seconda fase di rinnovata pressione da parte nostra.
Le chiediamo pertanto di considerare l'opportunità di inviare, dando seguito all'Ordine del giorno a suo tempo adottato dal suo Consiglio comunale, una lettera ai membri del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite sulla base della bozza di testo in inglese, che alleghiamo unitamente agli indirizzi dei membri del Consiglio Diritti Umani.
La ringraziamo per l'attenzione e la salutiamo con rinnovata stima e cordialità.

Marco Mascia, Direttore del Centro
Antonio Papisca, Titolare della Cattedra Unesco

Il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite ha adottato il testo della Dichiarazione sul diritto alla pace, Dichiarazione del Centro di Ateneo per i Diritti Umani e della cattedra Unesco Diritti Umani, democrazia e pace dell'Università degli Studi di Padova (20 luglio 2016)

Il 24 giungo 2016, dopo sei anni di lavoro, il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite[1], riunito a Ginevra per la 32° sessione, ha adottato con 34 voti a favore[2], 9 contrari[3] e 4 astenuti[4] una risoluzione con cui approva il testo della Dichiarazione delle Nazioni Unite "sul diritto alla pace"[5] e dispone che sia trasmesso all'Assemblea Generale per la definitiva approvazione. L'Italia non ha partecipato al voto non essendo attualmente membro del Consiglio.
Il testo approvato riproduce sostanzialmente quello presentato dal Presidente-Rapporteur, Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez (Costarica), alla terza sessione dell'apposito Gruppo di Lavoro Intergovernativo (IWG) il 24 aprile 2015. Di nuovo c'è l'art. 4 che fa riferimento all'educazione alla pace e che nell'originario testo dell'Ambasciatore Guillermet era nel preambolo.
Di seguito il testo del dispositivo della Dichiarazione:
Article 1
Everyone has the right to enjoy peace such that all human rights are promoted and protected and development is fully realized.
Ognuno ha il diritto di godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato.

Article 2

[1] Organo sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, composto di 47 membri eletti a rotazione fra i 193 stati membri delle Nazioni Unite.
[2] Algeria, Bangladesh, Bolivia, Botswana, Burundi, Cina, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, El Salvador, Etiopia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Kyrgyzstan, Maldives, Messico, Mongolia, Marocco, Namibia, Nigeria, Panama, Paraguay, Filippine, Qatar, Federazione di Russia, Arabia saudita, Sud Africa, Togo, Emirati Arabi Uniti, Venezuela, Viet Nam.
[3] Belgio, Francia, Germania, Lettonia, Olanda, Slovenia, Regno Unito, Repubblica di Corea, Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia.
[4] Albania, Georgia, Portogallo, Svizzera.
[5] (A/HRC/32/L.18).

States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law and guarantee freedom from fear and want as a means to build peace within and between societies.
Gli stati devono rispettare, implementare e promuovere l'eguaglianza e la non discriminazione, la giustizia e lo stato di diritto e garantire la libertà dalla paura e dal bisogno quali misure per costruire la pace dentro e fra le società.

Article 3
States, the United Nations and specialized agencies should take appropriate sustainable measures to implement the present Declaration, in particular the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. International, regional, national and local organizations and civil society are encouraged to support and assist in the implementation of the present Declaration.
Gli Stati, le Nazioni Unite e le agenzie specializzate, in particolare l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura devono assumere appropriate misure sostenibili per implementare la presente Dichiarazione. Le organizzazioni internazionali, regionali, nazionali e locali e la società civile sono incoraggiate a prestare supporto e assistenza nell'implementazione della presente Dichiarazione.

Article 4
International and national institutions of education for peace shall be promoted in order to strengthen among all human beings the spirit of tolerance, dialogue, cooperation and solidarity. To this end, the University for Peace should contribute to the great universal task of educating for peace by engaging in teaching, research, post-graduate training and dissemination of knowledge.
Saranno promosse le istituzioni internazionali e nazionali di educazione per la pace al fine di rafforzare fra tutti gli esseri umani lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà. Per questo scopo, l'Università per la Pace deve contribuire al grande compito universale di educare per la pace impegnandosi nell'insegnamento, nella ricerca, nella formazione post universitaria e nella disseminazione della conoscenza.

Article 5
Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations. The provisions included in the

present Declaration are to be understood in line with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and relevant international and regional instruments ratified by States.
Nulla della presente Dichiarazione sarà interpretato in senso contrario agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite. Le disposizioni contenute nella presente Dichiarazione devono essere intese in linea con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i pertinenti strumenti internazionali e regionali ratificati dagli Stati.

La decisione ha colto di sorpresa quanti hanno seguito con attenzione fin dall'inizio la vicenda di questo processo normativo (*standard-setting*), in particolare il mondo delle organizzazioni non governative. Infatti, era in calendario ufficiale l'effettuazione di una quarta sessione dell'IWG fissata dall'11 al 15 luglio 2016, e il 16 giugno un cartello di ben 700 ONG aveva promosso al Palais des Nations un 'evento parallelo' (*side event*) rispetto alla sessione del Consiglio allo scopo di presentare ulteriori considerazioni e proposte per il testo della Dichiarazione.
La decisione del Consiglio si spiega probabilmente con la diffusa consapevolezza che i lavori dell'IWG si sarebbero prolungati all'infinito a causa della costante, pregiudiziale opposizione soprattutto di stati occidentali, con in prima fila gli Stati Uniti d'America e i membri dell'Unione Europea, e che la pur lodevole determinazione del suo Presidente-Rapporteur nel perseguire ad oltranza l'obiettivo del 'consenso' di tutti, come dire dell'unanimità quanto meno di facciata, non avrebbe sortito alcun risultato. In particolare questa scelta di sostanza, più che di procedura, aveva contribuito a non dare seguito all'iniziale bozza di Dichiarazione[6] elaborata nel 2012, su richiesta del Consiglio[7], dal suo Comitato Consultivo, composto di esperti indipendenti.
Un'ulteriore spiegazione sta nella particolare abilità profusa dall'attivissima Ambasciatrice di Cuba, Signora Anayansi Rodríguez Camejo, nello sfruttare il clima di larga soddisfazione creatosi a seguito della firma a Cuba, il 23 giugno 2016, dell'accordo di pace tra il Governo di Colombia e i rappresentanti delle FARC.

[6] Doc A/HRC/20/31.

[7] Risoluzione 14/3 del 23 giugno 2010, doc. A/HRC/RES/14/3, approvata con 31 voti a favore, 14 contrari, 1 astenuto. *A favore*: Angola, Argentina, Bahrain, Bangladesh, Bolivia, Brasile, Burkina Faso, Cameroon, Cile, Cina, Cuba, Djibouti, Egitto, Gabon, Ghana, Indonesia, Giordania, Madagascar, Mauritius, Messico, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Filippine, Qatar, Federazione di Russia, Arabia Saudita, Senegal, Sud Africa, Uruguay, Zambia. *Contrari*: Belgio, Bosnia e Herzegovina, Francia, Ungheria, Italia, Giappone, Olanda, Norvegia, Repubblica di Korea, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Regno Unito, Stati Uniti d'America; *Astenuti*: India.

L'iniziale rigetto del corposo testo elaborato dal Comitato Consultivo del Consiglio e le proposte riduttive presentate dal Presidente-Rapporteur nelle tre sessioni dell'IWG, con la rinuncia dello stesso Guillermet all'eventuale prosieguo del suo mandato, avevano portato ad una situazione di stallo. Al termine della terza sessione (aprile 2015) era in forse la stessa sopravvivenza dell'IWG, ma il Consiglio con Risoluzione del 1° Ottobre 2015[8] stabiliva che l'IWG dovesse riprendere i suoi lavori con una quarta sessione da tenersi nel 2016. La Risoluzione fu approvata con 33 voti a favore, 12 contrari, 2 astenuti[9].

Il fronte del no, pervicacemente espresso dai paesi occidentali, nasconde vischiosità ideologiche che risalgono molto indietro nel tempo. Questo emerge chiaramente dai resoconti dei lavori del IWG: per motivare l'opposizione si rievocava anche il propagandismo pacifista di Stalin e adepti … In particolare gli Stati Uniti d'America sostenevano che non si dovesse parlare di diritto alla pace perché di questo non c'è traccia nel vigente diritto internazionale. Argomento palesemente pretestuoso se si considera che, nella sostanza, tale diritto esiste (si veda l'articolo 28 della Dichiarazione Universale) e che con la nuova Dichiarazione lo si vuole appunto rendere esplicito.

E' il caso di ricordare che qualora la pace sia esplicitamente riconosciuta come diritto della persona e dei popoli, essa fuoriesce (si libera) dall'abbraccio mortifero delle sovranità statuali armate per entrare nella sfera di garanzia dei diritti e libertà fondamentali, la cui radice sta nella dignità umana incarnata nel supremo diritto alla vita. Tra i pregiudizi degli occidentali c'era anche quello nei confronti del forte attivismo politico-diplomatico di Cuba. Stupisce al riguardo che non si sia preso atto con favore dello 'sdoganamento' della stessa Cuba da parte degli Stati Uniti.

Proprio per i paesi occidentali sarebbe stata l'occasione di asserire con forza che la pace è un diritto individuale e collettivo comportante precisi obblighi per gli stati a cominciare dal disarmo e dal governo dell'economia mondiale nel rispetto dei diritti economici e sociali alla luce del principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. Tra l'altro, si sarebbe così evitato ai difensori dei diritti umani di dover appoggiare un testo di

[8] Doc. A/HRC/30/12

[9] *A favore*: Algeria, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Botswana, Brasile, Cina, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, El Salvador, Etiopia, Gabon, Ghana, India, Indonesia, Kazakhstan, Kenya, Maldives, Messico, Marocco, Namibia, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Qatar, Russian Federation, Saudi Arabia, Sierra Leone, Sud Africa, United Arab Emirates, Venezuela, Viet Nam. *Contrari*: Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Giappone, Lettonia, Montenegro, Olanda, Repubblica di Korea, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Regno Unito, Stati Uniti d'America. *Astenuti*: Albania, Portogallo.

Dichiarazione che tra i suoi proponenti annovera rappresentanti di regimi non democratici.
Ci domandiamo anche, forse ingenuamente, perché gli stessi paesi promotori della Risoluzione, una volta deciso di scartare la via del 'consensus' e andare al voto palese, non abbiano osato di più riprendendo se non l'intera bozza di Dichiarazione preparata dal Comitato Consultivo, quanto meno il testo dell'art. 1 che riportiamo integralmente:
"*Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione.*
Gli Stati, individualmente o congiuntamente, o quali membri di organizzazioni multilaterali, sono controparte principale del diritto alla pace.
Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato.
Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali.
Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte.
Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione".

La Dichiarazione approvata dal Consiglio mantiene il titolo "Diritto alla pace" originariamente fissato dallo stesso Consiglio ma che gli irriducibili avversari avrebbero voluto cancellare. Questo è un elemento che aiuta a interpretare lo scarno dispositivo dell'atto alla luce del paradigma dei diritti umani.
L'art. 1 stabilisce che il diritto è di 'ciascuno': non alla 'pace', bensì a 'godere la pace' (*to enjoy peace).* Il diritto degli individui è dunque collegato al verbo, non al sostantivo com'era invece nell'originario testo del Comitato Consultivo. Titolari del sostantivo, nella tradizionale forma dello *ius ad pacem*, rimarrebbero pertanto gli stati, il cui concetto di pace è quello di 'pace negativa' all'insegna di: *si vis pacem para bellum* (se vuoi la pace prepara la guerra). Gli individui (e i popoli) avrebbero quindi il diritto di godere di una pace 'interstatuale' che, in quanto tale, manterrebbe il tradizionale collegamento

con lo *ius ad bellum*. Ma l'articolo 2 scarta questa possibilità di continuare ad accettare l'indissolubilità dei due tradizionali attributi di sovranità degli stati e ci fornisce elementi per identificare i contenuti della pace positiva: gli stati "devono rispettare, implementare e promuovere eguaglianza, non discriminazione, giustizia e stato di diritto, libertà dal bisogno e dalla paura quali mezzi per costruire la pace nelle e tra le società".
L'ampio e corposo preambolo della Dichiarazione esplicita il concetto di pace positiva, riconducendo tutto all'area dei diritti umani e dello stato di diritto. All'inizio del preambolo c'è infatti il richiamo puntuale alla Carta delle Nazioni Unite e alle fonti primarie del diritto internazionale dei diritti umani: Dichiarazione Universale, Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali nonché Dichiarazione di Vienna del 1993 e relativo Programma d'Azione. E c'è l'esplicito richiamo ai principi della Carta delle Nazioni Unite riguardanti il divieto dell'uso della forza e l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie internazionali.
Il concetto di pace è chiaramente multidimensionale, comprendente anche gli aspetti economici: "pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani sono i tre pilastri del sistema delle Nazioni Unite e le fondamenta della sicurezza collettiva e del benessere, fra loro interconnessi e reciprocamente rafforzandosi".
Si sottolinea inoltre l'importanza dell'educazione per la pace e i diritti umani, richiamando sia la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani sia la Dichiarazione su una Cultura di pace. All'educazione, come già accennato, è dedicato l'articolo 4 del dispositivo, che fa esplicito riferimento all'obbligo di promuovere le istituzioni nazionali e internazionali di educazione per la pace: l'ottica è dunque infrastrutturale.
Insomma, per capire il senso della Dichiarazione e operare nella direzione della pace positiva, occorre coniugare insieme preambolo e dispositivo e, naturalmente, utilizzare la proposta iniziale del Comitato Consultivo del Consiglio quale utilissimo sussidio prodotto in sede di lavori preparatori. Questa operazione interpretativa offre chiari elementi per definire il sostantivo 'pace' nel senso della pace positiva, cioè come diritto umano fondamentale ad un ordine internazionale e sociale in cui tutti i diritti enunciati nella Dichiarazione universale possono essere pienamente realizzati.
Quanto al peso politico dell'ampia maggioranza (34 a favore) con cui è stata approvata la Dichiarazione, si fa notare che ne fanno parte potenze del calibro della Cina, dell'India e della Federazione Russa, la cui popolazione rappresenta i tre quarti della popolazione mondiale. Anche di questo avrebbero dovuto tener conto i paesi occidentali, badando alla sostanza dell'atto più che alla morfologia geopolitica dei sostenitori della Dichiarazione. Il fatto

che in questa maggioranza ci siano paesi i cui governi non brillano per il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, mette in risalto la scarsa intelligenza politica e la cattiva coscienza di quei governi che professano fedeltà a valori universali e allo stesso tempo primeggiano nel produrre ed esportare armi e scatenano guerre e interventi armati al di fuori della legalità internazionale. Senza dire che tengono poco conto dell'ampia mobilitazione di società civile per i diritti umani e la pace, la quale dà voce alla coscienza morale dei popoli.

Ora il testo approvato dal Consiglio Diritti Umani passa all'Assemblea generale e in quella sede vedremo se la maggioranza aumenterà ulteriormente.

Una volta approvata dall'Assemblea generale l'efficacia della Dichiarazione dipenderà dalla diffusione della sua conoscenza e dall'impegno di tutti, a cominciare dagli stati, di riempire di contributi operativi gli scarni articoli del dispositivo. Insomma c'è spazio per lo sviluppo dell'effettività di norme che formalmente sono di *soft law*, cioè di obbligatorietà leggera (perché 'raccomandazioni' e non accordi giuridici in senso stretto), ma che nella sostanza contengono principi di *ius cogens*, cioè di altissima precettività. In questo contesto, sarà utile interpretare il testo della Dichiarazione avvalendosi anche, come prima sottolineato, di quanto contenuto nella originaria bozza del Comitato Consultivo, parte integrante dei lavori preparatori.

La mobilitazione di società civile ha avuto rilievo particolare in Spagna e in Italia. In Spagna un'iniziativa importante è stata quella della Società Spagnola per il Diritto Internazionale dei Diritti Umani (SSIHRL), successivamente affiancata da Miguel Bosè e da altri artisti che hanno messo in rete una petizione "Right to Peace Now"[10].

In Italia l'iniziativa è partita dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace presso la stessa Università e si è avvalsa della collaborazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani. Sia dall'associazione spagnola sia dal Centro universitario di Padova sono state inviate al Consiglio Diritti Umani e al suo IWG riflessioni e proposte di carattere sostanziale per il testo della Dichiarazione.

Da segnalare, sempre in Italia, la pubblicazione di un numero speciale in inglese della Rivista Pace Diritti Umani/Peace Human Rights dedicato al Diritto alla pace. Il volume, redatto anche con la collaborazione dell'Amb. Guillermet Fernandez e del suo consigliere giuridico, David Fernandez Puyana, è stato consegnato a tutti i membri del Consiglio Diritti Umani (http://

[10] < http://pazsinfronteras.org/en/derecho-a-la-paz-ahora/>.

unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Pace-diritti-umani-Peace-Human-Rights-2-32013/1094).
Caratteristica peculiare della mobilitazione in Italia è stata la partecipazione di centinaia di Consigli comunali e provinciali e di 5 Consigli regionali che hanno approvato la mozione preparata dal Centro Diritti Umani e dalla Cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università di Padova e l'hanno direttamente inviata ai membri del Consiglio Diritti Umani.
Da segnalare anche che una delegazione guidata dalla presidenza del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti umani e dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, si è recata a Ginevra il 23 giugno 2014 per consegnare un dossier contenente le prime cento delibere di Comuni e Province.
Il 3 luglio 2014 è avvenuto l'incontro al Senato della Repubblica, con ampia partecipazione di Sindaci e rappresentanti di associazioni. Il dossier con le prime cento delibere è stato consegnato al Presidente della Commissione Diritti Umani, Luigi Manconi, e al Presidente del Senato, Pietro Grasso.
Questa mobilitazione ha avuto specifico rilievo il 19 ottobre 2014 durante la storica Marcia per la pace Perugia-Assisi. E sarà durante la prossima Marcia per la pace in programma domenica 9 ottobre 2016 nel 50° anniversario dell'adozione dei due patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e si diritti economici, sociali e culturali, che il movimento per la pace e la nonviolenza potrà chiedere all'Italia e agli altri paesi membri dell'Unione europea di esprimersi in Assemblea Generale delle Nazioni Unite a favore del riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli. Forte anche del fatto che il diritto alla pace, come diritto della persona e dei popoli, ha già trovato esplicito riconoscimento in Italia a partire dal 1988 in migliaia di Statuti di Comuni e Province e in leggi regionali per la promozione della pace e dei diritti umani.

La Dichiarazione sul diritto alla pace è in dirittura d'arrivo all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione del Centro di Ateneo per i Diritti Umani e della cattedra Unesco Diritti umani, democrazia e pace dell'Università degli Studi di Padova (7 ottobre 2016)

Padova, 7 Ottobre 2016

Con Risoluzione 32/28 del 1 luglio 2016, il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite ha raccomandato all'Assemblea Generale di adottare la

Dichiarazione 'sul diritto alla pace' preparata dall'apposito Gruppo di lavoro nel corso degli ultimi quattro anni.
Il testo della Dichiarazione comprende 5 articoli preceduti da un lungo e denso preambolo.
L'articolo 1 afferma che "ognuno ha il diritto di godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato".
L'articolo 2 fissa l'obbligo per gli stati di "rispettare, implementare e promuovere" la pace nel suo contenuto multidimensionale, comprendente anche gli aspetti economici e sociali. Questo concetto di pace positiva è chiaramente esplicitato nel preambolo della Dichiarazione che ricorda che "la pace e la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani sono i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e il fondamento della sicurezza collettiva e del benessere" e che "sviluppo, pace, sicurezza e diritti umani sono interrelati e reciprocamente rafforzandosi".
Nell'articolo 3 è stabilito l'obbligo per gli stati, le Nazioni Unite e in particolare l'UNESCO di adottare appropriate misure per implementare la Dichiarazione. Le organizzazioni internazionali, regionali, nazionali e locali e la società civile sono incoraggiate ad operare su questo terreno
L'articolo 4 stabilisce l'obbligo di promuovere "le istituzioni internazionali e nazionali dell'educazione per la pace" e, citando esplicitamente l'Università per la Pace, afferma che educare per la pace comporta l'impegno "nell'insegnamento, nella ricerca, nella formazione post universitaria e nella disseminazione della conoscenza".
Il riconoscimento del "diritto a godere la pace" presuppone che già esista un "diritto alla pace" come esplicitato dallo stesso titolo della Dichiarazione ed implicitamente sancito dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani che recita: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati".
Si fa notare che l'intera Dichiarazione è saldamente ancorata al nucleo duro del vigente diritto internazionale dei diritti umani come esplicitato dall'*incipit* del preambolo che richiama, oltre che gli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, il Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna. La puntuale elencazione delle principali fonti 'costituzionali' del vigente diritto internazionale dovrebbe indurre i membri dell'Assemblea Generale a manifestare pieno appoggio alla Dichiarazione, quale espressione

del rinnovato impegno della comunità internazionale per l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani e della Carta delle Nazioni Unite.
Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani e la Cattedra UNESCO in Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova, con la collaborazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, hanno promosso una capillare campagna in Italia a sostegno del lavoro del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite. Oltre trecento Consigli di Comuni e Province e cinque Consigli Regionali hanno adottato un puntuale ordine del giorno al riguardo.
E' lecito auspicare che il Governo italiano agisca in seno all'Assemblea Generale tenendo conto di questa larga mobilitazione di società civile e si faccia promotore, in particolare tra le delegazioni degli stati membri dell'Unione Europea, di una posizione favorevole alla Dichiarazione.
Nell'attuale momento storico segnato dal dilagare di guerre, terrorismo e violazioni dei diritti della persona e dei popoli, l'adozione della Dichiarazione sul diritto alla pace rappresenterà per l'opinione pubblica mondiale un forte segnale di vitalità delle Nazioni Unite nel promuovere la pace e lo sviluppo per la sicurezza e il benessere di tutti i membri della famiglia umana.
Uno speciale tributo di apprezzamento va all'Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez e al Dr. David Fernandez Puyana, suo consigliere giuridico, per l'impegno profuso nel presiedere il Gruppo di lavoro del Consiglio Diritti Umani.
Marco Mascia, Direttore del Centro
Antonio Papisca, Titolare della Cattedra Unesco

Lettera aperta sul diritto alla pace indirizzata alla comunità diplomatica (20 ottobre 2016)

Sua Eccellenza,

il 1° luglio 2016, il Consiglio dei diritti umani ha adottato la Dichiarazione sul diritto alla pace (A/HRC/RES/32/28). Tale Dichiarazione è il risultato di uno sforzo comune e risoluto compiuto dalla società civile, dai governi e dagli organismi delle Nazioni Unite con l'obiettivo di promuovere la costruzione di un futuro di pace per tutta l'umanità.

Le nostre organizzazioni, insieme a molte altre organizzazioni della società civile di tutto il mondo, hanno partecipato attivamente a tutto il processo ne-

goziale, dando voce a chi non ha voce e alle innumerevoli vittime innocenti delle guerre e della violenza in tutte le sue forme.

La Dichiarazione sul diritto alla pace sarà sottoposta all'Assemblea Generale per la sua adozione durante l'attuale 71a sessione ordinaria.

Chiediamo a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di sostenere questa importante iniziativa e quindi di votare a favore della Dichiarazione sul diritto alla pace quando sarà sottoposta alla loro attenzione.

Il testo, che è stato adottato dal Consiglio dei diritti umani dopo tre sessioni di un gruppo intergovernativo aperto e un intenso dialogo, rappresenta un compromesso accettabile tra diversi punti di vista e aspirazioni. In qualità di organizzazioni della società civile, puntavamo a un documento più articolato e sostanziale. Ciononostante, apprezziamo gli sforzi compiuti per raggiungere un minimo comune denominatore.

Nel mondo odierno, devastato da conflitti armati, odio e povertà, il riconoscimento e la dichiarazione da parte di una stragrande maggioranza degli Stati che "ogni individuo ha diritto alla pace" invierebbe all'umanità, e in particolare alle giovani generazioni e a quelle future, un messaggio di pace e speranza di cui c'è grande bisogno. Le nostre organizzazioni non possono non riconoscere la grande importanza di tale messaggio. L'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace rappresenterà un piccolo passo avanti verso l'adempimento delle solenni promesse che abbiamo fatto nel 1945.

Confidando nel sostegno della vostra delegazione a questa storica Dichiarazione, vi prego di accettare, Eccellenza, l'assicurazione della nostra più alta considerazione.

Micòl Savia,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Associazione Internazionale degli Avvocati Democratici (IADL)

Maria Mercedes Rossi,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII (APG23)

Oliver Rizzi Carlson,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Rete delle Organizzazioni Non Governative per la Pace (UNOY)

Jun Sasamoto
Comitato giapponese per i diritti umani e la pace (JCHRP).

Co-firmatari

Federico Mayor Zaragoza,
Presidente,
Fondazione Cultura di Pace
Ex Direttore Generale dell'UNESCO

On. Douglas Roche, O.C. Ex Senatore canadese
Presidente Onorario,
Federazione Mondiale delle Associazioni delle Nazioni Unite (WFUNA)

Prof. Antonio Papisca
Università di Padova
Cattedra UNESCO per i diritti umani, la democrazia e la pace

Prof. Marco Mascia
Università di Padova
Direttore, Centro universitario per i diritti umani

Alfred de Zayas,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Società internazionale per i diritti umani (ISHR)

Jouni Hemberg
Direttore esecutivo,
Finn Church Aid

Bobbi Nassar,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a New York,
Federazione Internazionale degli Insediamenti e dei Centri di Quartiere (IFS)
Presidente del Comitato delle ONG sui diritti umani

Ana Leurinda,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Commissione Africana dei Promotori della Salute e dei Diritti Umani (CAPSDH) Cultura di Solidarietà Afro-Indigena

Hanan Sharfelddin,
Direttore esecutivo e rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Organizzazione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (EAFORD)

Stefano Keller,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Associazione Universale Esperanto (UEA)

Afton Beutler,
Vicepresidente e rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Mother's Legacy Project

Denise Scotto,
Vicepresidente e Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a New York
Federazione Internazionale delle Donne nelle Carriere Legali (IFWLC)
Federazione Internazionale delle Donne Avvocato (IFWL)

Deva Kaur Khalsa,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Fondazione 3HO

Rudolf Schneider,
Segretario generale e Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Istituto per la Sintesi Planetaria (IPS)
Istituto di Educazione Globale

Isthar D.-Adler,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Lama Gangchen World Peace Foundation

Jane Durgom-Powers,
Fondatrice e Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,

Federazione delle Associazioni Familiari delle Persone Scomparse nei Conflitti Armati (IFFAMPAC)

Alice Kooij,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Pax Christi International

Vita de Waal,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Fondazione GAIA (GAIA), Associazione planetaria per l'energia pulita (PACE) e Rete globale degli eco-villaggi (GEN)

Shomik Chaudhuri,
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Istituto per lo Sviluppo Sociale Internazionale presso le Nazioni Unite (IISD)

Sylvester E. Rowe
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Associazione Internazionale delle Città Messaggere di Pace (IAPMC)

Colin Archer
Segretario Generale e Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Ufficio Internazionale per la Pace (IPB)

Sidi Cherif
Presidente esecutivo,
World For World Organization (WFWO)

Patrick Nickisch
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
United Religions Initiative (URI)

Mintze van der Velde
Direttore,
Lucis Trust-World Good Will

Colette Samoya
Fondatrice e coordinatrice,
Bangwe and Dialogue

Vesely Ivan
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Dzeno

Maria Grazia Caputo
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Istituto Internazionale Maria Ausiliatrice delle Salesiane di Don Bosco (IIMA)

Zeynep Gündüz
Direttore esecutivo,
Fondazione per il Fondo per l'istruzione dei rifugiati (RET International)

Delia Mamon
Fondatrice e presidente,
Graines de Paix

Leonor Guadalupe Salazar Garcia
Rappresentante principale,
Organizzazione internazionale di volontariato per lo sviluppo dell'istruzione femminile (V.I.D.E.S.)

Ralph Kader
Presidente e rappresentante principale presso le Nazioni Unite a New York
Federazione statunitense per la pace in Medio Oriente

Mireille Barbier
Presidente,
ONG Hope International,

Monique Prindizis
Segretario Generale,
Associazione Mondiale per l'Educazione come Strumento di Pace

Ana María Rodríguez Valencia
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite,
Commissione Colombiana di Giuristi

Naji Haraj

Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Federazione Generale delle Donne Arabe

Yael Danieli
Rappresentante senior presso le Nazioni Unite,
Organizzazione Internazionale per l'Assistenza alle Vittime (IOVA)
Società Internazionale per lo Studio dello Stress Traumatico (ISTSS)

Kay Fusano
Coordinatrice,
Gruppo di collegamento per l'Anno internazionale della donna

Siméon Rapin
Rappresentante aggiunto presso le Nazioni Unite,
Associazione Points-Coeur

Rolf C. Carriere
Rappresentante principale presso le Nazioni Unite a Ginevra,
Nonviolent Peaceforce

Melik Ozden
Direttore,
Centre Europe Tiers Monde (CETIM)

Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace: concluso positivamente il lungo e contrastato iter preparatorio (22 dicembre 2016)

Il 19 dicembre 2016 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato, su raccomandazione del Consiglio Diritti Umani (1 luglio 2016), la "Dichiarazione sul diritto alla pace", dando così luogo al riconoscimento formale del "diritto a godere la pace" quale diritto fondamentale di ogni essere umano (131 favorevoli, 34 contrari, 19 astenuti). Questo atto intende specificare ulteriormente il contenuto del "diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati", proclamato dall'articolo 28 della Dichiarazione Universale dei diritti umani.

Dal punto di vista giuridico-formale, le Dichiarazioni delle Nazioni Unite sono atti 'raccomandatori', dotati di obbligatorietà attenuata rispetto agli 'accordi giuridici' internazionali (trattati, convenzioni, protocolli). Si fa peraltro notare che molte Dichiarazioni, a cominciare da quella Universale del 1948, contengono principi di ius cogens, come dire segnati dal massimo grado della precettività formale e sostanziale. Questo vale naturalmente anche per la nuova Dichiarazione, soprattutto tenuto conto del fatto che la pace è diritto umano per vox populi, come dire aspirazione profonda di tanti membri della famiglia umana, prima ancora che per proclamazione formale.

Il dispositivo della Dichiarazione consta di cinque brevi articoli, da interpretare alla luce dell'ampio e dettagliato 'preambolo' che inizia richiamando le principali fonti del Diritto internazionale dei diritti umani: Dichiarazione Universale, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Dichiarazione di Vienna del 1993. Questi puntuali riferimenti rendono esplicito il terreno 'costituzionale' in cui prende dimora formale il nuovo diritto fondamentale.

Il senso dell'articolo 1 è che la pace è pre-condizione e, allo stesso tempo, risultato della promozione e della protezione di tutti i diritti umani e dello sviluppo. "Godere la pace" comporta l'impegno di ciascuno, e naturalmente degli stati e delle organizzazioni internazionali, a costruire la pace dentro e fra le società. L'articolo 4 sottolinea l'importanza dell'educazione per la pace al fine di "rafforzare fra tutti gli esseri umani lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà". Opportunamente al riguardo, il preambolo della Dichiarazione fa esplicito riferimento a due precedenti Dichiarazioni delle Nazioni Unite: la Dichiarazione sull'educazione e la formazione ai diritti umani del 2011 e la Dichiarazione su una cultura di pace del 1999.

In Italia, la Dichiarazione sul diritto alla pace servirà a dare ulteriore impulso all'applicazione della 'norma pace diritti umani', presente in migliaia di statuti di Comuni e Province e in numerose leggi regionali. È il caso di sottolineare che gli enti di governo locali e regionali italiani, a partire dal 1988 con la prima legge della Regione Veneto in materia, hanno precorso il legislatore internazionale proprio in tema di riconoscimento del diritto alla pace. Il motto appropriato per l'Italia è dunque: 'guidare con l'esempio'

(guiding by example) anche sul piano internazionale raccogliendo, in parole ed opere, la sfida della "nonviolenza come stile di una politica di pace" lanciata da Papa Francesco con il Messaggio per la cinquantesima Giornata mondiale della pace (1 gennaio 2017).

Viviamo un'epoca di guerre, violazioni dei diritti della persona e dei popoli, rischio nucleare, aumento della spesa militare. Ogni giorno, i mezzi di informazione documentano nuove minacce per la vita delle persone e la stabilità globale. In un tempo come il nostro, non basta più predicare la pace come un nobile ideale o un obiettivo politico indeterminato. È urgente affermarla come diritto umano.

Con questa convinzione, Etica Sgr ha promosso la ricerca *"La pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli"*, realizzata dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" e dalla Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova. Il progetto ha coinvolto mondo accademico e società civile in un'indagine sulle dimensioni giuridiche, politiche, culturali ed economiche del diritto alla pace.

Oltre a riflessioni e analisi multidisciplinari scaturite dalla ricerca, questo volume raccoglie raccomandazioni indirizzate ad attori sociali, istituzioni, agenzie educative ed enti locali, nonché all'Unione Europea e al Governo e Parlamento italiani, e un'ampia antologia di atti giuridici e politici. Completa il volume una proposta di "Trattato sul diritto alla pace".

È tempo di rendere esplicito il triplice nodo che unisce vita (umana e della biosfera), diritti e pace. Il diritto umano alla pace è una realtà e una strategia che sfida i governi e tutti noi.

ISBN 978-88-6938-491-2



€ 30,00