

Inaugurazione del primo Corso di formazione per formatori degli Enti che partecipano alla sperimentazione dei Corpi civili di pace

Roma, 4 aprile 2017, Camera dei Deputati, Sala del Refettorio

I Corpi Civili di Pace alla luce della nuova legislazione

Antonio Papisca

Professore emerito dell'Università di Padova, titolare della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace presso la stessa Università

I Corpi Civili di Pace hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento giuridico e nell'apparato funzionale della Repubblica Italiana in virtù di atti normativi nei quali figurano espressioni inconsuete per il vocabolario del diritto, della diplomazia e della politica 'ufficiale': nonviolenza, difesa non armata, famiglia umana, fratellanza, difensori dei diritti umani, lottare per i diritti umani (*to strive for human rights*).

Fino a ieri, l'*habitat* semantico di queste parole era quello dell'etica e della militanza del volontariato e delle organizzazioni solidariste di società civile. Oggi, queste categorie concettuali, a partire dalla nonviolenza, sono recepite dallo *ius positum* e consentono di dire che "se il diritto e l'eguale dignità sono salvaguardati senza discriminazioni e distinzioni, di conseguenza la nonviolenza intesa come metodo politico può costituire una via realistica per superare i conflitti armati. In questa prospettiva è importante che si riconosca sempre più non il diritto della forza, ma la forza del diritto". Questa riflessione non è mia ma si trova nel Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 2017 intitolato "La nonviolenza e il diritto internazionale", dove Papa Francesco argomenta che appunto la nonviolenza è "un metodo politico fondato sul primato del diritto".

Quanto sta avvenendo in relazione ai CCP è dunque frutto del passaggio dall'etica alla norma giuridica, o, anche, dall'anomia alla formale istituzionalizzazione, come dire: dall'utopia al realismo dell'agire politico, un passaggio di rilevante importanza per favorire la liberazione della mente dai determinismi bellicistici della *Realpolitik* e della geopolitica. E' insomma un passo avanti importante sulla via istituzionale alla pace.

L'inizio della sperimentazione ufficiale dei CCP assume in Italia un rilievo tutto particolare sia perché il nostro Paese può vantare significative esperienze già realizzate dal volontariato e dall'associazionismo, sia perché il concreto avvio si realizza in una circostanza che vale la pena di sottolineare. Intendo riferirmi all'avvenuta approvazione il 19 dicembre 2016 da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto alla Pace, a conclusione di un aspro confronto iniziato nel 2012 in seno al Consiglio Diritti Umani. Molti paesi dell'Occidente ne hanno fortemente ostacolato l'iter. In questa vicenda, la società civile italiana esercitando ruoli di diplomazia popolare può

vantare il merito, insieme con la società civile spagnola, di avere contribuito alla positiva conclusione dell'iter preparatorio, ottenendo anche che l'Italia, quanto meno con l'astensione al momento di votare in Assemblea Generale, si dissociasse dal fronte degli oppositori. Della campagna di 'people diplomacy' condotta in Italia da molte associazioni e enti di governo locale e regionale su iniziativa del Centro Diritti Umani e della Cattedra Unesco dell'Università di Padova con la collaborazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, è fatta menzione nel comunicato finale a firma del Presidente-Rapporteur del Gruppo di lavoro intergovernativo, Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez. L'articolo 1 della Dichiarazione recita: "Ognuno ha il diritto a godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato". L'articolo 3 afferma a sua volta che "le organizzazioni internazionali, regionali, nazionali e locali e la società civile sono incoraggiate a supportare e assistere l'implementazione della Dichiarazione". In un punto dell'ampio preambolo si precisa che "la pace è non soltanto l'assenza di conflitto ma anche richiede un processo partecipativo positivo e dinamico in cui il dialogo è incoraggiato e i conflitti sono risolti in uno spirito di reciproca comprensione e cooperazione e lo sviluppo socioeconomico è assicurato".

La piattaforma legislativa riguardante i CCP che, come vedremo più avanti, è di alto profilo costituzionale e internazionale, si compone dei seguenti atti normativi: Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge finanziaria 2014), articolo 1, comma 253. Legge 11 Agosto 2014, n. 125, portante su Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. Decreto 7 maggio 2015 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale portante su Organizzazione del contingente dei Corpi civili di pace. Legge 6 giugno 2016, n.106, portante su Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. Legge-quadro 21 luglio, n.145, sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

Il primo comma dell'articolo 1 della Legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali recita come segue:

"1. Al di fuori dei casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione, la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare o civile e dei Corpi Civili di Pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione Europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari, è consentita, in conformità a quanto disposto dalla presente legge, a condizione che avvenga nel rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale".

I tre commi di cui consta questo articolo sono densi di sostanza e chiari quanto a espressione letterale. Il loro esplicito ancoraggio è a fonti giuridiche di alta precettività.

Nel comma di cui ho dato lettura sono indicati, su un piano di parità formale, i soggetti delle missioni internazionali: Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento militare o civile, Corpi civili di pace. Il 'parco' delle fonti giuridiche richiamate è ricco e diversificato: per il diritto interno il richiamo è agli articoli 11, 78, 87 della Costituzione con implicita enfasi sull'articolo 11. Per l'ordinamento internazionale il richiamo è al diritto internazionale generale, al diritto internazionale dei diritti umani, al diritto internazionale umanitario, al diritto penale internazionale. Queste fonti sono da interpretare secondo un principio di gerarchia da cui si evince che il diritto internazionale dei diritti umani in quanto nucleo duro del diritto internazionale generale, è sopraordinato agli altri 'capitoli'.

Il secondo comma dell'articolo 1 affermando che "l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale avvenga secondo i termini della legalità internazionale", è palesemente rafforzativo enunciato nel primo comma, a sottolineare l'obbligo *erga omnes* di attenersi rigorosamente al rispetto della legalità universale.

Il terzo comma è interamente dedicato al potenziamento del ruolo delle donne, con puntuale citazione di pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Le Leggi rispettivamente sul servizio civile universale e sulla cooperazione internazionale allo sviluppo nonché il Decreto interministeriale del 2015 sulla sperimentazione dei CCP aggiungono ulteriori richiami sia a norme costituzionali - articoli 2, 3, 52 - sia a fonti internazionali, in particolare alla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 sui 'difensori dei diritti umani'. Risulta evidente la saldatura dell'ordinamento interno con le fonti super-costituzionali, diciamo di *ius cogens*, dell'ordinamento internazionale.

L'approccio complessivo della piattaforma legislativa in esame è di chiaro segno multilateralista per l'agenda di politica estera dell'Italia, da realizzare primariamente nel quadro delle legittime organizzazioni internazionali: le istituzioni nominativamente evocate sono le Nazioni Unite e l'Unione Europea, come dire l'alfa e l'omega dell'orizzonte multilateralista e sopranazionale fissato in termini generali dall'articolo 11 della Costituzione.

Non mi soffermo sulle modalità del processo decisionale. Mi limito a ricordare che per le missioni con l'impiego del militare il Governo 'delibera' e il Parlamento 'autorizza' o nega l'autorizzazione: caso per caso devono essere verificati i requisiti di legalità con riferimento al puntuale decalogo delle fonti che ho prima commentato. Superfluo precisare che diverso è l'iter riguardante i progetti dei CCP salvo che per l'osservanza dei medesimi parametri di legalità indicati nel primo comma della Legge.

Dal punto di vista giuridico-formale, a marcare l'alto profilo della piattaforma legislativa è dunque un duplice ancoraggio: alla Costituzione di cui sono richiamati gli articoli 2, 3, 11, 52 (c'è anche un fugace, quasi imbarazzante, riferimento agli articoli 68 e 87 dove la parola guerra, per 'Costituzione materiale' dovrebbe essere

sostituita da 'autotutela ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite'), e al diritto internazionale, di cui sono richiamate fonti sia di *hard* sia di *soft law*.

E' il caso di ricordare che la guerra, tradizionalmente intesa, è proscritta dal vigente diritto internazionale: a conferma sta, tra l'altro, l'articolo 5 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977, il quale prevede che in circostanze eccezionali possano temporaneamente essere sospese le garanzie per certi diritti, ma non per il diritto alla vita riconosciuto dall'articolo 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Usando la tecnica ermeneutica del combinato disposto, risulta evidente il carattere di organicità della piattaforma in esame, insomma il 'fare sistema' per la messa a regime della materia. Il filo rosso che l'attraversa è l'inscindibile binomio pace-diritti umani, il cui contenuto si riassume nel "riconoscere la centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria" (come recita la Legge sulla cooperazione internazionale allo sviluppo), nel conformarsi al 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" (Dichiarazione universale dei diritti umani), nel dare seguito al principio secondo cui "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" (articolo 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1998 conosciuta come la Carta dei difensori dei diritti umani, articolo citato dal Decreto interministeriale del 2015). L'agenda politica che dovrebbe discenderne è a sua volta riassumibile nei tre 'pilastri' delle Nazioni Unite: diritti umani, pace e sicurezza, sviluppo umano.

I Corpi Civili di Pace godono dunque di una base legittimante molto forte non soltanto in ragione, come prima sottolineato, del contestuale innervamento della loro base legale nel diritto costituzionale e nel diritto internazionale, ma anche perché trovano per così dire ospitalità strutturale - diremo anche: sono messi a regime - nella importante Legge-quadro sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di cui abbiamo velocemente commentato l'articolo 1. Questo consente di affermare che il profilo identitario dei CCP è marcato sia dai caratteri propri del nativo bacino costituito dal servizio civile universale e dalla cooperazione internazionale per lo sviluppo, sia dal fatto di trovare riconoscimento di status oltre che di ruolo nel contesto, che è di *high politics*, della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di pace. Altrimenti detto: le attività dei CCP rientrano nella tipologia delle 'missioni'.

Il profilo identitario dei volontari dei CCP è quello degli 'human rights defenders', alla cui definizione concorrono la libera espressione dei talenti solidaristici della società civile e il riconoscimento formale dello stato, due fattori destinati, sul terreno della operatività, a contaminarsi sotto l'impatto della condivisione di valori universali. Nel favorire il concreto sviluppo di questo processo di contaminazione, fondamentale rilievo assumono, naturalmente, i programmi di educazione e formazione ai diritti umani, alla pace, allo sviluppo sostenibile, al dialogo interculturale e alla cittadinanza globale, a cominciare da quelli predisposti dalle

Nazioni Unite, dall'Unesco e dal Consiglio d'Europa. E' sempre utile al riguardo ricordare l'*incipit* della Costituzione dell'Unesco: "Poiché le guerre nascono nelle menti degli uomini, è nelle menti degli uomini che le difese della pace devono essere costruite". Appunto in presenza delle due dimensioni sopra indicate questo tipo di educazione e formazione deve essere impartita anche al personale della diplomazia e delle istituzioni militari.

A questo punto attiro l'attenzione sulla necessità di distinguere tra 'sperimentazione' e 'istituzione' dei CCP.

La sperimentazione è disposta dal comma 253 dell'articolo 1 della Legge del 2013 (legge di bilancio 2014), verrebbe da dire quasi dimessamente, ed è disciplinata in dettaglio dal Decreto interministeriale del 2015. L'istituzione dei CCP si deve invece ad una legge di ben più marcata portata strutturale, la legge-quadro sulle missioni internazionali che interpella, come già sottolineato, il campo sensibile della *high politics*. Come dire che la sperimentazione dei CCP è entrata per la porta di servizio e che, prima ancora che la sperimentazione abbia luogo, i CCP hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento italiano per la porta principale. Quanto meno dal punto di vista formale, si dà per avvenuto il passaggio dalla congiuntura alla struttura. La sperimentazione del primo contingente di CCP è la messa in esperienza di una figura che già appartiene ad una predefinita tipologia, quella appunto delle 'missioni'.

Vale pertanto, anche per i CCP, il monito *noblesse oblige*, cioè la sfida a dimostrare sul campo di sapere, con competenza e passione, tradurre in ruoli lo status loro conferito dalla legge, nella consapevolezza che tale status, pur essendo non-governativo, ha comunque rilievo di pubblica utilità, interna e internazionale.

In conclusione, la piattaforma normativa che ho velocemente cercato di commentare nell'ottica della sua intrinseca organicità e del forte impatto simbolico che ne discende, dovrebbe auspicabilmente contribuire al riorientamento della politica estera dell'Italia come quella di uno stato che vuole essere 'attore civile' nella comunità internazionale e sa quindi avvalersi dei CCP come risorsa di *soft power*, uno dei nomi per così dire laici della nonviolenza. Penso ad una agenda di neutralità attiva per il ruolo del nostro Paese nel sistema delle relazioni internazionali. Sottolineo l'aggettivo 'attiva' per dire che neutralità non è lavarsi le mani dalla contaminazione dei valori e dall'iniziativa politica, ma prendere le distanze da politiche che, ostinatamente, rimangono invischiate nel circuito dell'interesse nazionale, della produzione e dell'uso delle armi, dell'unilateralismo, del depotenziamento della cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, della distruzione dell'ambiente naturale. Significa soprattutto operare per l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani, il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite, la valorizzazione del capitolo VI della Carta e la realizzazione del sistema di sicurezza collettiva, nonché la promozione della cittadinanza globale all'interno di un'architettura multilivello dell'ordine mondiale.

I CCP possono essere la punta di diamante di una ecologia politica che, nel sempre più piccolo e affollato mondo globalizzato, punta a far prevalere i valori universali dell'umanità integrale sull'orizzonte corto dei calcoli della geopolitica.

Dunque, le 'missioni dei CCP come nuovo orizzonte per il volontariato, che dovrà impegnarsi per acquisire ulteriori competenze e capacità nella consapevolezza di essere attore di sussidiarietà funzionale nello spazio multilivello dei diritti umani, insomma operatore esperto di *people* e *city diplomacy*, beninteso di una diplomazia che sia non sostitutiva ma complementare, e anche coraggiosamente correttiva, rispetto alla diplomazia dello Stato. Ai governanti del nostro Paese la sfida del *take advantage from*, quindi del cogliere un importante segno dei tempi.

L'avvento dei CCP è una *opportunità* straordinariamente significativa per riprendere in mano la bussola dell'ordine mondiale tracciato dalla Carta delle Nazioni Unite e dal nuovo Diritto internazionale che ne è derivato e, in questo contesto universalista, sviluppare e mettere a regime la nonviolenza come metodo per una più coraggiosa e coerente politica di pace positiva.