

Ministero Pubblica Istruzione

**V Seminario Nazionale
Educazione alla cittadinanza europea**

2007: Anno Europeo delle Pari Opportunità

Senigallia, 4-5-6 dicembre 2007

Pari opportunità e diritti umani
Relazione Prof. Antonio Papisca
Centro Diritti Umani dell'Università di Padova

Sintesi:

- Il vigente Diritto internazionale si fonda su un nucleo di principi muniti di altissima valenza precettiva (*ius cogens*), tra i quali: il rispetto della eguale dignità di "tutti i membri della famiglia umana", il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, il divieto di qualsiasi forma di schiavitù, la indissociabilità dei diritti umani delle donne e delle bambine dai diritti umani internazionalmente riconosciuti.
- I suddetti principi valgono, naturalmente, anche per le persone con disabilità.
- Sia per le donne e le bambine, sia per le persone con disabilità, sono in vigore specifiche Convenzioni giuridiche internazionali, sia a livello universale sia a livello regionale.
- A livello universale si segnalano in particolare le Convenzioni delle Nazioni Unite rispettivamente sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei riguardi della donna e sui diritti umani delle persone con disabilità.
- Per l'affermazione dei diritti delle donne, oltre al funzionamento di appositi organismi internazionali, sono importanti le strategie messe a punto dalle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite: *mainstreaming* e *empowerment*.
- Per le persone con disabilità, la strategia è quella della "inclusione" e della "partecipazione".
- Il tema delle pari opportunità investe certamente anche i temi dell'immigrazione, della tratta e del dialogo interculturale.
- Per le pari opportunità, occorrono misure positive e politiche pubbliche intese a garantire le libertà "da" e le libertà "di" e "per". Significa porre le persone nella condizione di acquisire ed esercitare capacità di scegliere, capacità di partecipare, capacità di realizzare.
- Dunque, "*capacity building* per pari opportunità", come dire: educazione e formazione sono indispensabili per l'*empowerment* e per l'inclusione.

1. La violenza contro le donne e le bambine è il male oscuro della nostra civiltà planetaria. Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani lo ha fatto venire a galla in tutta la subdola pervasività.

"Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti ..." (art.1, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani).

Quando un ordinamento proclama questo principio significa che è entrato in quella fase avanzata della civiltà del diritto che possiamo definire della *plenitudo iuris*, della pienezza del diritto, nel senso della sua genuina umanizzazione.

Con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale e le successive Convenzioni giuridiche in materia di diritti umani, anche l'ordinamento internazionale ha raccolto la sfida della maturazione umanocentrica.

A partire dal 1945, i lunghi, travagliati percorsi storici che, all'interno di singoli stati, separatamente l'uno dall'altro, hanno portato alle Costituzioni democratiche, sfociano nel dilatato alveo di un 'nuovo' Diritto internazionale, che avvalorata l'universalità logica, immanente, dei diritti umani con il sigillo della universalità storica.

I diritti umani sono, oggi, *ius positum* anche internazionale. Le relative norme costituiscono il nucleo 'costituzionale' dell'ordinamento internazionale generale. Proclama infatti la Dichiarazione Universale che "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". La dignità della persona è quindi principio fondativo dell'ordine mondiale e di qualsiasi altro ordinamento, e l'esercizio della sovranità degli stati diventa strumentale al perseguimento di ciò che deve permettere a "tutti i membri della famiglia umana" di realizzare, nella libertà dal potere e dal bisogno, il loro percorso di vita.

Oggi, è il Diritto internazionale dei diritti umani a guidare i processi di costituzionalizzazione degli stati che sono rimasti estranei all'imperativo del rispetto della eguale dignità di tutti i membri della famiglia umana. Le Nazioni Unite sono la casa comune al cui interno opera un laboratorio di fecondazione assiologica nel segno dell'universale. Il 'gender mainstreaming' fa parte di questo laboratorio. Migliaia di organizzazioni non governative, movimenti di società civile globale, centri universitari operano in ogni parte del mondo per dare diffusione ed effettività a quanto prodotto dal laboratorio.

La *ratio* del Diritto dei diritti umani è quella della centralità della persona umana, dell'eguaglianza ontica delle persone, e della non discriminazione, è dunque la *ratio* dell'inclusione, *ad omnes includendos*, postula la città inclusiva, in cui sia dato a tutti di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali, culturali. Il tradizionale istituto della cittadinanza nazionale è sollecitato a uscire dalla logica '*ad alios excludendos*', una logica costitutivamente discriminatoria.

Alla *plenitudo iuris* si accompagna dunque, non può non accompagnarsi, quale sua primaria traduzione concreta, la *plenitudo civitatis*, la pienezza della cittadinanza.

In questa nuova fase globalizzata della civiltà del diritto nel segno dei valori universali, la pienezza del diritto, formalmente raggiunta, non è tale nella sostanza se non c'è pieno riconoscimento dei diritti umani delle donne e delle bambine, se non c'è una 'pienezza di genere'. Così come non c'è 'sicurezza umana' (*human security*) se non c'è, pervasivamente, 'sicurezza umana di genere' (*gender human security*).

La violenza nei confronti delle donne e delle bambine, prima ancora di costituire violazioni flagranti dei loro diritti fondamentali alla integrità fisica e psichica e alla salute, sono un *vulnus* direttamente portato al cuore della dignità umana, è un *vulnus* portato a tutti i membri della famiglia umana, compresi dunque gli stessi maschi.

A giustificare o tollerare la violenza sulle donne nelle sue varie espressioni – dalla cosiddetta violenza domestica alle mutilazioni genitali, dalle discriminazioni sociali allo sfruttamento sessuale e alla tratta, tutte pratiche egualmente aberranti -, non può valere il richiamo al principio del rispetto dell'endogeneità culturale. Siamo in presenza di reati oggetto di divieti assoluti, appartenenti a quella sfera che la dottrina chiama di *ius cogens*.

Ogni cultura ha certamente una sua storia, ma l'identità culturale storica non è immutabile.

Oggi le culture, tutte le culture sono sfidate a interrogarsi sulle rispettive identità. Nel

mondo globalizzato, in via di intensa multi-culturalizzazione, il paradigma dei diritti umani, con la rete di *advocacy* di società civile transnazionale che lo avalla, costringe le culture a fare i conti con la propria storia, soprattutto col proprio futuro: confrontarsi con tale paradigma, armonizzarsi coi suoi dettami è la via sicura della loro sostenibilità.

Intendo dire che le culture, così come le religioni, devono fare profondi esami di coscienza al proprio interno, per potere adeguatamente predisporre a dialogare fra di loro. Esse devono rigenerarsi alla sorgente dell'universale e dismettere principi e pratiche che contrastano con la logica della dignità umana quale indicizzata dal catalogo dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. L'affermazione dei diritti umani delle donne e delle bambine si pongono al centro di questa rigenerazione.

2. Per le violenze sulle donne e sulle bambine, dunque, tolleranza zero. È importante invocare al riguardo il Diritto internazionale dei diritti umani come diritto sopraordinato al diritto interno, dunque immediatamente applicabile nei suoi principi generali.

Nei nostri paesi democratici la questione si carica di ulteriore, particolare urgenza in presenza del fenomeno migratorio. Perché siano più convincenti ed efficaci i divieti, occorre che questi operino in un contesto di coerenza tra la proclamazione dei diritti umani e le possibilità reali di esercizio di eguali diritti di cittadinanza per tutti coloro che risiedono nel nostro territorio.

E' utile ricordare, tra gli indicatori di *empowerment* delle donne, che gli uffici dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti umani e dell'Alto Commissariato per i Rifugiati sono stati esemplarmente gestiti da donne. Lo stesso avviene per la direzione dell'Unicef e per l'ufficio di Procuratore del Tribunale internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia. Il neo-costituito Parlamento Panafricano è presieduto da una donna. Si potrebbero portare altri esempi di alte autorità internazionali o di ruoli di altissimo rilievo internazionale segnati al femminile. Certamente, è da ricordare il ruolo 'fondativo' di Eleanor Roosevelt svolto negli anni quaranta del secolo scorso: si deve a lei la costituzione della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite fin dall'inizio di funzionamento dell'ONU nel 1946. La signora Roosevelt ne divenne la prima presidente e in questa posizione fu tra i protagonisti della redazione della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre del 1948. Questo, per restare nella storia recente e contemporanea e per capire, almeno in parte, il perché dell'interesse, anzi della leadership al femminile nel campo relativo ai diritti umani, all'aiuto umanitario, alla democratizzazione delle istituzioni internazionali, insomma i nuovi orizzonti dell'umanizzazione del diritto, della giurisdizione e della cooperazione allo sviluppo, quindi alle basi umanocentriche di un ordine mondiale di pace e di solidarietà. Ed è proprio la marcatura di genere che sta segnando l'identità dei nuovi orizzonti.

Ma io ritengo che ci siano altre ragioni, molto più profonde. La cultura dei diritti umani, anzi il sapere dei diritti umani, è di natura assio-pratica, fatta cioè di valori e di azioni, pervasa da immanente tensione all'incarnazione di valori universali nel quotidiano vivere, persona per persona, situazione per situazione, bisogno per bisogno, *hic et nunc*, concretamente, integralmente. Insomma, il sapere dei diritti umani è femminile e i maschi vi si devono accostare con la consapevolezza di dovere apprendere per completarsi. E poiché il paradigma dei diritti umani incombe, beneficamente, sul campo della politica e dell'economia in virtù dell'avvenuto riconoscimento giuridico internazionale, le donne dispongono di un potentissimo strumento non soltanto per il loro *empowerment* di genere, come indicato dalla Conferenza di Pechino del 1995, ma per la più generale governance a tutti i livelli,

dal micro ambito municipale e regionale ai grandi santuari delle istituzioni multilaterali. In questo contesto strategico e tenuto conto dell'intima natura del sapere dei diritti umani, l'applicazione del principio secondo cui i diritti umani delle donne e delle bambine fanno indissociabilmente parte dei diritti umani non ha soltanto valenza per così dire corporativa di genere, ma riguarda lo sviluppo e l'effettività dell'intero campo dei diritti umani e quindi il miglioramento delle condizioni di vita in ogni parte del pianeta.

Nel grande affresco dedicato a istituzioni e normative ci sono naturalmente i problemi e le urgenze di casa nostra.

Molti sono i problemi aperti in fatto di discriminazione e di violenza sulle donne e sulle bambine. Un problema è quello del precariato sul lavoro, del cosiddetto mobbing e della precedenza data al licenziamento, o alla messa in cassa integrazione, delle donne nelle situazioni di chiusura totale o di de-localizzazione delle aziende. Legati al fenomeno dell'immigrazione ci sono i problemi dello sfruttamento e del traffico di donne. Di crescente rilievo sociale, giuridico e morale è il problema che riguarda quelle donne immigrate le quali, lavorando in particolare quali badanti o infermiere nelle nostre case e nei nostri ospedali, fanno partecipi le nostre famiglie dello stato di disagio in cui si trovano le loro famiglie rimaste nei paesi di provenienza: prive di madri, figlie, sorelle... La sfida del ricongiungimento del nucleo familiare ci coinvolge nel nostro più intimo vissuto quotidiano.

Partire dai diritti umani delle donne e delle bambine porta a considerare con mente nuova la pratica della socialità, della politica, dell'economia, dell'educare e del formare. Alla fine non può non scattare una più avvertita consapevolezza del valore della centralità della famiglia, del rilievo e della irrinunciabilità degli essenziali servizi sociali, della necessità di politiche pubbliche sostanziate di adeguate risorse.

3. Le persistenti discriminazioni nei riguardi delle persone con disabilità, così come la violenza contro le donne e le bambine, sono, come prima sottolineato, tra i fattori che alimentano il male oscuro della nostra civiltà planetaria. Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, avviato dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945 e dalla Dichiarazione Universale del 1948, ha per così dire fatto venire a galla, in tutta la sua subdola pervasività, questo 'male oscuro'.

L'articolo 2 della Dichiarazione Universale specifica che ad ogni essere umano spettano tutti i diritti e le libertà fondamentali "senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione". Quella della disabilità è certamente "altra condizione". Nel Preambolo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali si sottolinea che "l'ideale dell'essere umano, che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici". L'articolo 12 del medesimo Patto stabilisce che "gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire".

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE all'art. 21 stabilisce a sua volta che "è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza (...), la disabilità (...)" e all'art. 26 che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".

La persona con disabilità, in quanto persona, è titolare di tutti i diritti e le libertà

fondamentali riconosciuti dal vigente Diritto internazionale, oltre che dalle Costituzioni nazionali democratiche. Con questo corredo, ha diritto a realizzare pienamente la propria personalità, cioè deve essere posta nella condizione di concretamente perseguire questo obiettivo, comune a tutti gli esseri umani. Essa ha pertanto diritto non già al riconoscimento di ulteriori “diritti umani”, bensì ad un “supplemento di garanzie”, ovvero alla pratica fruizione di specifiche azioni positive, di politiche pubbliche, insomma di una organica mobilitazione di risorse materiali e umane, compreso l’abbattimento delle barriere architettoniche.

Favorire la piena realizzazione della personalità, ovvero del percorso di vita della persona con disabilità, rientra nella sfera della precettività, non in quella della mera programmaticità. L’ottica in materia non può pertanto essere quella della assistenzialità, bensì quella della promozione umana. La persona con disabilità è in stretta, spesso strettissima relazione con altre persone, negli ambienti sanitari come in qualsiasi altro ambiente di vita. La solidarietà umana trova qui uno dei campi privilegiati per manifestarsi in tutta la sua estensione e profondità. La civiltà del diritto è tanto più tale quanto più si fa carico di dare attuazione ai principi di vita, di eguaglianza, di non discriminazione, di inclusione. In particolare sul terreno della promozione della personalità delle persone con disabilità avviene l’incontro tra la civiltà del diritto e la civiltà dell’amore.

4. L’era dei diritti umani su scala planetaria si caratterizza per l’apertura di sempre nuovi orizzonti, se si vuole per la conquista di sempre nuove frontiere. E’ la dinamica del cammino del perfezionamento umano, in una palestra di virtù morali e civili che è sempre più dilatata e attrezzata man mano che avanza l’internazionalizzazione dei diritti della persona. Ed è la consapevolezza del paradigma valoriale sopra evocato a dare gli impulsi più efficaci perché si manifestino attenzione e sensibilità nei confronti di condizioni di particolare vulnerabilità quali quelle dei bambini o degli anziani o dei portatori di disabilità. Nell’emergere di queste più puntuali e acute sensibilità si manifesta la progressione umanocentrica della civiltà del diritto.

Si spiega così la crescente attenzione rivolta dalle Nazioni Unite all’area della disabilità che si è tradotta nell’adozione di una Convenzione giuridica internazionale sulla protezione dei diritti umani delle persone con disabilità. L’approccio delle Nazioni Unite alla disabilità è un approccio “basato sul diritto” e prende in considerazione quattro principi fondamentali: la dignità di ogni essere umano e la eguale dignità di tutti gli esseri umani; l’autonomia, ovvero la possibilità per la persona con disabilità di vivere nella società in modo autonomo; l’eguaglianza di tutte le persone indipendentemente dalle differenze; l’etica e la pratica della solidarietà. Da un punto di vista operativo, l’approccio ONU è diretto alla promozione e alla protezione dei diritti umani delle persone con disabilità in base anche all’assunto che il potenziamento della protezione dei diritti umani contribuisce a prevenire la disabilità.

Nella stessa luce si sono collocate le molteplici iniziative legislative, culturali ed educative promosse dall’Unione Europea nel 2003, Anno europeo delle persone con disabilità, all’insegna della duplice parola d’ordine “parità di opportunità per i disabili” e “niente per le persone disabili senza le persone disabili”. Come noto, la strategia UE sulla disabilità oltre che basarsi sui diritti umani, si articola con riferimento ai parametri del *mainstreaming*, dell’integrazione orizzontale, del partenariato tra tutti i soggetti (poli) della sussidiarietà e del dialogo civile.

Ci avviamo verso il 60° compleanno della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Questa madre feconda dello *Ius Novum Universale* si presenta all’appuntamento,

certamente ferita da violazioni estese e reiterate di ciò che essa proclama, ma anche arricchita dell'effettività sostanziale che le viene dalle invocazioni e rivendicazioni di pace e giustizia che si levano in ogni parte del mondo nonché dall'impegno appassionato di innumerevoli formazioni organizzate e movimenti transnazionali di società civile. Per l'Unione Europea c'è un'opportunità speciale da cogliere, ed è significativo che ad offrirgliela sia proprio la Convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità. Questa introduce un'importante innovazione rispetto alle precedenti Convenzioni giuridiche sui diritti umani: l'articolo 44 prospetta infatti la messa in opera di un collegamento organico con le "organizzazioni regionali d'integrazione". Per l'Unione Europea c'è dunque un'ulteriore, concreta possibilità di sviluppare il suo impegno in materia di diritti umani e di dare coerenti seguiti alla sua "scelta preferenziale" delle Nazioni Unite: a tutto beneficio della pace nel mondo.