

LE INFRASTRUTTURE PER LA PACE: IL MINISTERO DELLA PACE PER UN NUOVO ASSETTO NELL'ORGANIZZAZIONE MINISTERIALE

Di: *Dr.ssa Laila Simoncelli- avvocato*

1. INTRODUZIONE

Alla vigilia della Festa della Liberazione e fine della Guerra, giorno di particolare valore non solo politico e sociale, risuona oggi con la medesima forza la pervicace decisione di tutte le nazioni di salvare le generazioni future dal flagello della Guerra.

In tempi contemporanei paradossalmente le infrastrutture per la pace sono diventate ancora più imperative, in vista della crescente necessità di trascendere l'approccio di piccola scala alla costruzione della pace, alla coesione sociale, alla formazione, alla sussidiarietà, per e verso un approccio su larga scala, più efficace e a lungo termine: questo impone ed implica un'architettura sostenibile anche dell'ordinamento giuridico. La pace infatti può essere adeguatamente pianificata e sostenuta.

Come già affermato sinteticamente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, come gli sforzi per la salute pubblica hanno impedito e minimizzato le complicazioni relative alla salute, gravidanza, gli infortuni sul lavoro e le malattie contagiose, nonché i disturbi dovuti alla contaminazione di cibo e acqua in diverse parti del mondo, così i fattori che contribuiscono alla violenza, alla apertura di tensioni e conflitti civili, siano essi fattori attitudinali o comportamentali, o fattori relativi alle più ampie condizioni socio-economiche, culturali e politiche (OMS, 2002, p.3)¹ possono essere modificati dalle infrastrutture per la pace.

L'obiettivo di queste limitate considerazioni sono quindi quelle di presentare, con una nuova visione giuridico – politica, **l'auspicabile istituzione di un nuovo Ministero della Pace, delineando un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale definita dalla legge Bassanini e sue successive modifiche.**

Dall'esame delle norme costituzionali, che ancor oggi non hanno trovato una compiuta attuazione, si delinea il ruolo innovativo di un Ministero della Pace, che non solo riteniamo essere la migliore struttura nazionale per l'attuazione del diritto alla pace² ma anche per spazi della *"ratio constitutionalis"* mai colmati.

1. GLI SPAZI PRECETTIVI COSTITUZIONALI DA COLMARE

¹ World Health Organisation (2002). World report on violence and health. Geneva: World Health Organisation (WHO).

L' articolo 11 della Costituzione verbo attivo

Questo primo punto d'esame potrebbe riaprire il dibattito relativo alla natura giuridica dell'articolo 11 della Costituzione italiana e una riflessione ampia ed approfondita alla luce del diritto internazionale contemporaneo, infatti solo tenendo conto di questa prospettiva si coglie adeguatamente la questione sulla "programmaticità" o "precettività" di tale norma. Ciononostante, tralasciando qui questa digressione che richiederebbe adeguato approfondimento, diamo per assunto, che proprio in base alla necessaria conformità del diritto italiano all'ordinamento internazionale, previsto dall'articolo 10, che il ripudio della guerra ex art.11 Cost. non può assumere valore semplicemente esortativo o programmatico, ma vincolante e precettivo.³

Il dettato della Carta la stessa, la *lettera legis*, e il modo verbale richiede evidentemente un'azione positiva di attuazione, cioè attiva e non meramente passiva. La Pace non è appunto solo "assenza di guerra" ma rievocando il concetto di "Pace positiva" di Johan Galtung necessita i percorsi puntuali strutturali per costruirla.

Del resto questa è anche la visione di chi da tempo si ispira a ideali nonviolenti, e su cui dal 2013 l'Institute for Economics and Peace di Sidney con il Global Peace Index indaga e misura con gli otto "Pilastri della pace" (Pillars of Peace) e relativi indicatori di implementazione.

Se il legame della Pace positiva con istituzioni democratiche è ampiamente dimostrato tuttavia nell'assetto organizzativo nazionale è difficile individuare un referente istituzionale univoco e puntuale che ne abbia specifica funzione attuativa ed esecutiva e tale da farne pure una strategia strutturale.

L'articolo 52 della Costituzione il dovere di ogni cittadino di difendere la Patria

Il rapporto tra il 1° ed il 2° comma dell'art. 52 della Costituzione è stato chiarito espressamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 24.5.1985 (relativa alla legge 772 del 1972 sull'obiezione di coscienza), la quale, riprendendo la precedente sentenza n. 53 del 1967, ha stabilito che *"per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, cosicché esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare. Di conseguenza, questo*

³ Già per la portata precettiva GRASSO (1989 4)

Come è noto, nell'articolo 11 si afferma che *"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali"*; si afferma inoltre che l'Italia *"consente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"*.

servizio, nel quale non si esaurisce, per i cittadini, il sacro dovere di difesa della patria, ha una sua autonomia concettuale ed istituzionale...”

Il dettato della Carta esprime chiaramente un dovere di difesa della Patria in capo a ciascun cittadino che ad oggi ha trovato solo parziale attuazione. La stessa Corte Costituzionale, con Sentenza 8 luglio 2004 n. 228, ha infatti chiarito che il “servizio civile nazionale è **una** forma di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria” ma non certamente l’unica. Occorre progettare ed implementare la Carta servendosi di nuove metodologie di difesa, che possano essere utilizzate da tutti i cittadini.

E’ d’obbligo pertanto ridefinire il concetto di Difesa come Protezione; la sicurezza del Paese non è garantita solo con le armi mentre le crisi di vario livello, nazionali o internazionali, sono sempre più complesse e quindi più difficili a risolversi. I potenziali conflitti, anche per questa loro maggiore complessità, vanno prevenuti per evitare sfocino, attraverso una escalation difficilmente controllabile, in immani distruzioni, non solo di vite umane e di beni, ma anche del tessuto sociale, che poi è molto difficile ricostruire.

E’ fondamentale l’intervento dei civili, come “terze parti” per salvaguardare la convivenza pacifica o per ricostruirla dopo le lacerazioni di una guerra così come di una pandemia, ma pare pure evidente che la Difesa, come Protezione non armata non sia specifica funzione, né possa esserlo, degli attuali Ministri della Difesa e dell’Interno.

L’articolo 4 della Costituzione. Il dovere di solidarietà da adempiere.

Dalla lettura dell’art. 4, comma 2, Cost. (*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*) emerge la volontà del Costituente di considerare il lavoro non solo come diritto, ma anche come esplicito **dovere di solidarietà** che ciascun cittadino è tenuto ad adempiere per contribuire al progresso dell’intera collettività.

Emerge leggendo l’articolo in combinato disposto con l’art. 11 e 52 Cost (se non anche con art.2 Cost) l’esigenza di precisare i concreti canali procedurali organizzativi e finanziari, attraverso i quali l’istanza solidaristica può concretizzarsi.

La solidarietà (con particolare riferimento alla salute, alla tutela dell’ambiente e dell’occupazione) si declina nel rapporto fra Stato e cittadini all’interno della società e fra le generazioni. Ci si interroga dunque se esista nel nostro apparato organizzativo

un'adeguata istituzione ministeriale che indaghi e produca i possibili modelli organizzativi finalizzati alla sua attuazione.

L'articolo 41 della Costituzione. L'attività economica e la compatibilità con l'utilità sociale e la dignità umana

Anche qui la Carta sancisce come la tutela dell'utilità sociale non può che segnare la frontiera dell'iniziativa privata e stabilire, così, dove essa cessa di essere legittima. Lo Stato può spostare tale frontiera ma non varcarla a differenza di quanto accadeva, invece, negli ordinamenti corporativi o ad economia pianificata.

Come è stato efficacemente osservato, tale espressione richiama la precisa idea di "bene comune". Il bene comune, come l'utilità sociale e la dignità umana, essendo astrattamente universali, devono trovare una specificazione attuativa particolare in ciascun ordinamento e tale specificazione appartiene non soltanto al legislatore ma soprattutto a quegli organi costituzionali che possono contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico-costituzionale⁴. In questo contesto, l'articolo 41, secondo comma, vede nel principio di utilità sociale un vero principio fondamentale e sono convinta che abbia ancora molto da dirci nonostante le tante letture che se ne sono storicamente fornite.

Nuovi e vecchi approfondimenti peraltro pongono il punto se eventuali azioni pubbliche, ex art. 11 Cost, e private ex art. 41, che siano in contrasto con diritti inviolabili della persona siano illecite anche in mancanza di un'espressa disposizione legale o regolamentare che le vieti.

La doverosità di uno specifico monitoraggio pubblico, che garantisca che la produzione ed il commercio alcuni beni pubblici e non, (vedi produzione bellica) e che le attività economiche siano organizzate secondo finalità di servizio universale, è spazio tuttora pieno di vuoti.

2. IL MINISTERO DELLA PACE

Da queste limitate e brevissime note è palese che esiste uno spazio precettivo costituzionale che abbisogna di una declinazione e di una cura nell'assetto ministeriale che ad oggi non trova significativo riscontro.

⁴ A. Sitzia, D. Sega, Interventi. Le dimensioni della responsabilità sociale dell'impresa e le fonti di regolazione: questioni in materia di impresa, lavoro e sicurezza, in *Dir. relaz. ind.*, 2011. Cfr. anche, G. G. Balandi, *Governance e diritto del lavoro*, in *Diritto e procedura civile*, 2011. Si veda anche, M. Pomini, *Quando la norma giuridica anticipa la riflessione economica: la Grande Depressione e la svolta corporativa degli economisti italiani*, testo dattiloscritto dell'intervento tenuto alla settima conferenza annuale della Società italiana di diritto dell'economia. E ancora sul tema V., F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, p. 188. 21 Cfr.

Questo ci sospinge verso l'esplorazione di un approccio alternativo. Tante sono le ricerche e gli studi di esperienze sulle infrastrutture per la pace come strumento all'avanguardia per la prevenzione violenta, l'intervento e la trasformazione dei conflitti, in cui viene analizzato il gratificante impatto nell'affrontare i conflitti e le minacce violente sia di Dipartimenti, comitati che Ministeri della Pace nel mondo.⁵

Il Ministero della Pace sposterebbe il paradigma verso una nuova architettura di pace, sostenendo e stabilendo attività che promuovano una cultura della pace nel Paese e nel mondo. Garantirebbe un dialogo illuminato per elevare, articolare, indagare e facilitare soluzioni strategiche non violente ai conflitti interni e internazionali, fornirebbe all'interno del governo una competenza nella risoluzione non violenta dei conflitti, attraverso la quale si potrebbero attuare tutti gli spazi inesplorati della Carta.

Tutto il mondo civile, in una sussidiarietà circolare, attraverso e con il Ministero della Pace, fornirebbe e coordinerebbe le risorse del governo per promuovere una maggiore comprensione nel Paese, non solo sul come la guerra o il conflitto può essere evitato, ma soprattutto su come la pace può essere mantenuta e raggiunta anche con una efficace riallocazione delle risorse.

Un Ministero della Pace potrebbe espandere il lavoro dei costruttori di pace nazionali e internazionali mantenendo vivo il sogno del cambiamento nella filosofia di coloro che organizzano efficacemente la pace e la coesione sociale.

Nel nostro Paese vi sono diversi organi (consulte, comitati, osservatori) che in modi differenti si occupano di attività connesse alla promozione della pace e alla prevenzione della violenza ma manca **'una cabina di regia istituzionale'** per dar vita a un nuovo **sistema nazionale per la promozione della pace.**

Il Ministero per la Pace potrebbe, in collaborazione con altri ministeri e gli altri organi istituiti presso amministrazioni statali, individuare azioni coordinate nazionali e finalmente dare il nome ad una **politica strutturale per la pace:** promozione di politiche di Pace, riallocazione delle risorse al bene comune, disarmo, monitoraggio industria degli armamenti e riconversione, Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta, prevenzione

⁵ Vedi in specific sul Ministero della Pace Suter (1984, p. 215) e Suter, K. (2004). National ministries of peacebuilding.

I luoghi dove sono stati creati i Ministeri della Pace sono le Isole Salomone (Ministero per l'Unità Nazionale, la Riconciliazione e la Pace) create nel 2002, il Nepal (Ministero della Pace e della Riconciliazione) creato nel 2007 e in Costa Rica (Ministero della Giustizia e della Pace) creato nel 2009 e di recente in Etiopia. In Europa di recente proposto in Inghilterra da alcune parti politiche. V, anche Felix Ayodele 2017- African Reserch e van-Tongeren, P. (2013). Creating infrastructures for peace

e riduzione della violenza sociale, qualificazione delle politiche di istruzione, mediazione sociale, riconciliazione e giustizia riparativa.

Se a livello nazionale pochi sono gli studi giuridici che indagano questa “nuova visione amministrativa ed organizzativa”, a livello nazionale degna di nota è la Campagna della Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII *Il Ministero della Pace- Una Scelta di Governo*⁶ che tra l’altro vede tra i partners Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”, e la rispettiva Call Internazionale “*Calling for Ministries of Peace all around the World A move forward in the implementation of the right to peace*”⁷ che offre un ampio riferimento giuridico e una ricca panoramica bibliografica.

La pace infatti è sempre stata al centro del lavoro dell'ONU e negli ultimi decenni alcuni gli Stati membri e le organizzazioni della società civile si sono adoperati per il riconoscimento del diritto di la pace. Questo processo ha portato all'adozione della risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 2016A/RES/71/189 "Dichiarazione sul diritto alla pace".

Nello studio presentato si propone il Ministero della Pace come via per l'attuazione della Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2016 sul diritto alla pace e più in generale nel raggiungimento di una pace duratura e sostenibile.

3. CONCLUSIONE

A conclusione di queste brevi riflessioni senz’altro riteniamo sia urgente aprire un approfondimento importante sull’opportunità di istituire il Ministero della Pace tanto più oggi che nel quadro internazionale, la Pace, in quanto Diritto fondamentale della persona e dei popoli riconosciuto dall’Assemblea Generale dell’ONU con la Dichiarazione del 19 dicembre 2016, si è finalmente liberata dal cappio che la voleva legata alla guerra per entrare nella sfera di garanzia dei diritti e libertà fondamentali.

⁶ www.ministerodellapace.org

⁷ <https://www.ministerodellapace.org/wp-content/uploads/2018/09/CallingforMinistriesofPeace.pdf>