



### 1.2.3. Principi e normative antidiscriminatori nell'Enciclica "Fratelli tutti" e nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Un caso di "convergenze parallele"

Nell'Enciclica "Fratelli tutti" il termine "discriminazione" ricorre raramente, almeno in termini espliciti e come concetto definito. Ancora meno vi si rinviene un richiamo espresso all'imponente elaborazione giuridica che, sotto la rubrica "normativa antidiscriminazione", a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, ha rappresentato uno dei pilastri nella progressiva costruzione di un assetto di governance multilivello, basata su una distribuzione di sovranità tra il livello statale e i livelli internazionale e sovranazionale e progressivamente estesa al maggior numero possibile di Paesi aderenti.

È appena il caso di richiamare qui quanto la costruzione di una governance multilivello si sia dimostrata uno dei pochi strumenti atti a fronteggiare e incanalare gli *animal spirits* messi in moto dal processo di globalizzazione, e quanto lo stesso perseguimento degli Obiettivi e dei Target dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite - pur imputando ai singoli Paesi gli obblighi e gli impegni assunti - risulti strettamente interrelato con gli snodi essenziali del parallelo processo di creazione di tale sistema di governance.

Esempi eloquenti del rapporto che intercorre tra la costruzione della governance multilivello e l'Agenda 2030 sono, tra gli altri, gli Atti pattizi relativi a:

1. la tutela ambientale e la lotta al *global warming*;
2. il contrasto ex ante e la prevenzione dei fenomeni corruttivi con misure amministrative e civilistiche, al fine di superare i limiti delle tradizionali politiche repressive di tipo penalistico.

Temi, questi ultimi, che per un verso hanno dato luogo a fondamentali Accordi internazionali e Atti normativi europei e nazionali, per altro verso occupano una posizione di primo piano nel complessivo bilanciamento operato dall'Agenda 2030 tra le tante possibili priorità che era possibile assumere come Goals o come Target. Senza cimentarsi, nei limiti di questo contributo, nell'impresa definitoria di cosa sia e come operi la globalizzazione, in particolare se abbia per effetto di accentuare o creare disuguaglianze e discriminazioni, appare tuttavia abbastanza evidente una tendenziale coincidenza, negli ultimi decenni, tra il processo di globalizzazione e l'emergere di nuove forme di discriminazione o il riproporsi pervicace e ostinato di vecchie manifestazioni del fenomeno.

Nonostante il grande dibattito sviluppatosi negli ultimi decenni attorno al tema del rapporto globalizzazione/discriminazioni, con le sue ormai classiche polarizzazioni (posizioni sovraniste vs. anti sovraniste, ambedue

discusse in termini critici nell'Enciclica, alcune delle quali sembrano attualmente recuperare in chiave rivalutativa e in modo del tutto esplicito proprio temi e proposte di pretto stampo discriminatorio), in qualunque modo si concepisca tale rapporto, ciò non significa automaticamente che la causa di una nuova stagione di espansione discriminatoria sia univocamente da ricondurre al processo di globalizzazione in quanto tale.

Tuttavia, non si può neppure negare che l'estensione di forme di discriminazione tradizionali, ma ancora di più l'emersione di nuove forme di discriminazione, abbia spesso accompagnato i fenomeni che passano, complessivamente, sotto la categoria di "globalizzazione", fino ad apparire come uno dei tratti salienti dell'attuale periodo storico.

Di pari passo però si è intensificata ed estesa - proprio sotto l'egida della governance multilivello - la capacità di porre un freno e contrastare i fenomeni discriminatori, mediante norme, prassi e politiche che si usa catalogare unitariamente come "antidiscriminatorie" e che investono incisivamente vari campi e settori.

Alla luce di queste considerazioni, sorprende un po' che nell'Enciclica siano scarsi i riferimenti espliciti al fenomeno discriminatorio e ai mezzi apprestati per contrastarlo, tanto più se si considera l'approccio "globale" dell'Enciclica, teso a investire nel loro complesso i mali dell'umanità, declinandone la soluzione in termini di "fraternità".

Sarebbe fuorviante pensare di spiegare questa "freddezza" con un presunto approccio esclusivamente personalistico dell'Enciclica. Questa, infatti, se trova il suo centro gravitazionale nell'etica dei rapporti interindividuali e interpersonali, enfatizza la fraternità tra le persone anche come chiave di volta dell'auspicato riequilibrio tra specie umana ed ecosistemi, e, inoltre, non ignora affatto il ruolo delle Istituzioni, la dimensione istituzionale (come pure quella economica) necessaria a una compiuta costruzione di un tessuto di rapporti sociali improntati, appunto, al valore primario della "fraternità".

Prova ne è il fatto che, se scarseggiano i riferimenti espliciti, l'intera Enciclica è percorsa da spunti, osservazioni critiche e indicazioni che risultano del tutto assonanti con le norme e le prassi antidiscriminatorie, e che anzi sembrano postularle, pur non citandole.

A suffragio di tale ultima affermazione vale la pena di provare a fare una breve rassegna di questi passi dell'Enciclica, inevitabilmente incompleta e non esaustiva a fronte della complessità del pensiero pontificio. L'Enciclica esordisce constatando che "*Un modo efficace di dissolvere la coscienza storica, il pensiero critico, l'impegno per la giustizia e i percorsi è quello di svuotare*



di senso o alterare le grandi parole.” (FT 14). E prosegue individuando le grandi parole svuotate di senso in “democrazia, libertà, giustizia, unità” (FT 14).

Salta agli occhi in questa serie l’assenza del termine “uguaglianza”. Questa - indubbiamente “grande” - parola infatti ha rappresentato, fin dagli albori dell’epoca contemporanea (Età delle Rivoluzioni) uno dei cardini di ogni convivenza che oggi si possa considerare civile. E, certamente, quest’assenza non è da addebitare a una improbabile opinione del Pontefice che la dimensione egualitaria sia oggi sottoposta a minori tensioni o che la sua realizzazione si presenti ormai nelle società contemporanee come pacifica e indolore.

D’altronde è pur vero che il termine “uguaglianza” è carico di ambiguità, la sua valenza come valore assoluto è fortemente contestata e, più frequentemente, ritenuta attingibile solo tendenzialmente e parzialmente, bilanciandola con altri valori più o meno in tensione con essa.

Tanto che le normative e le politiche antidiscriminatorie sono spesso viste come una delle poche forme in cui ha saputo concretizzarsi, a livello delle Istituzioni e al di là dei principi generali, il principio di uguaglianza, atteso che dette normative e politiche sono volte a combattere e prevenire proprio varie forme di disuguaglianza non giustificata. **Una finalità peraltro espressamente menzionata dalla sopracitata Agenda 2030 e, in particolare, confacente al Target 16.b “Promuovere e far rispettare le leggi e le politiche non discriminatorie per lo sviluppo sostenibile”.**

Come anticipato sopra, passando poi ai singoli temi trattati nell’Enciclica, si rinvencono spunti di carattere “sostanzialmente” antidiscriminatorio tutt’altro che rari. Di seguito se ne dà qualche esempio, fermo restando che se ne potrebbero aggiungere molti altri:

- “Certe parti dell’umanità sembrano sacrificabili a vantaggio di una selezione che favorisce un settore umano degno di vivere senza limiti” (FT 18);
- “Lo scarto, inoltre, assume forme spregevoli che credevamo superate, come il razzismo, che si nasconde e riappare sempre di nuovo. Le espressioni di razzismo rinnovano in noi la vergogna dimostrando che i presunti progressi della società non sono così reali e non sono assicurati una volta per sempre” (FT 20);
- “Molte volte si constata che, di fatto, i diritti umani non sono uguali per tutti” (FT 22);
- “Analogamente, l’organizzazione delle società in tutto il mondo è ancora lontana dal rispecchiare con chiarezza che le donne hanno esattamente la stessa dignità e identici diritti degli uomini. A parole si affermano certe cose, ma le decisioni e la realtà gridano un altro messaggio” (FT 23);

- “Riconosciamo ugualmente che, malgrado la comunità internazionale abbia adottato numerosi accordi al fine di porre un termine alla schiavitù in tutte le sue forme e avviato diverse strategie per combattere questo fenomeno, ancora oggi milioni di persone - bambini, uomini e donne di ogni età - vengono private della libertà e costrette a vivere in condizioni assimilabili a quelle della schiavitù” (FT 24);
- “In alcuni Paesi di arrivo, i fenomeni migratori suscitano allarme e paure, spesso fomentate e sfruttate a fini politici. Si diffonde così una mentalità xenofoba, di chiusura e di ripiegamento su sé stessi [...]. Non si dirà mai che non sono umani, però in pratica, con le decisioni e il modo di trattarli, si manifesta che li si considera di minor valore, meno importanti, meno umani” (FT 39);
- “Tante persone con disabilità sentono di esistere senza appartenere e senza partecipare. Ci sono ancora molte cose che impediscono loro una cittadinanza piena. L’obiettivo è non solo assisterli, ma la loro partecipazione attiva alla comunità civile ed ecclesiale [...] bisogna avere il coraggio di dare voce a quanti sono discriminati per la condizione di disabilità, perché purtroppo in alcune Nazioni, ancora oggi, si stenta a riconoscerli come persone di pari dignità” (FT 98).

La denuncia non esita a investire anche settori di grande attualità, come le discriminazioni contro gli anziani o le disparità informative e culturali, fino a pervenire a un “riconoscimento basilare [...]: rendersi conto di quanto vale un essere umano” (FT 106). Questo viene qualificato come “principio elementare della vita sociale, che viene abitualmente e in vari modi ignorato” (FT 106).

Tutti questi passaggi, come si può constatare, enfatizzano il lato della denuncia delle problematiche discriminatorie tuttora ben vive e presenti, ma non forniscono anche una valutazione delle soluzioni e degli strumenti che, per quanto imperfetti, sono stati via via approntati.

Sebbene il tema dell’uguaglianza sia quanto mai risalente nella storia, si può affermare che, al contrario, gli specifici strumenti antidiscriminatori sono un’elaborazione peculiare della seconda metà del XX secolo e dell’inizio del XXI, e sarebbe quanto mai interessante averne una valutazione effettuata alla luce del canone universale della “fraternità”, per quanto riguarda sia la loro configurazione formale sia la loro sempre imperfetta e perfettibile applicazione, che non coincide però con una totale disapplicazione.

In effetti, se dal rapido excursus dell’Enciclica si volge ora uno sguardo, altrettanto sintetico, a quanto avve-



nuto nelle Istituzioni ai vari livelli, da quelle dei singoli Paesi a quelle dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa alle Nazioni Unite e alle loro molteplici Agenzie, ai Fora intergovernativi (G7, G8, G20), si coglie un panorama estremamente variegato e articolato di norme di varia natura e di politiche attuative che si propongono di affrontare le disparità di trattamento - e più in generale le discriminazioni ingiustificate - mediante la statuizione di principi fondamentali e, inoltre, mediante compendi normativi "monografici", dedicati cioè alle singole forme di discriminazione. Sul piano dei principi, si dispone ormai di un arsenale di notevole portata, talmente noto che è appena il caso di richiamarlo e che va dall'Art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1965), concernente la spettanza "ad ogni individuo di tutti i diritti e di tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione", all'Art. 1 della Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione razziale (sempre del 1965), all'interessante e quanto mai attuale statuizione dell'Art. 20, secondo comma, del Patto sui diritti civili e politici del 1966 ("qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità ed alla violenza deve essere vietato dalla legge"), all'Art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea (Carta di Nizza, 2000), all'Art. 10 del TFUE, dove la lotta alle discriminazioni è declinata non solo come un complesso di diritti e obblighi, ma anche come un obiettivo programmatico generale delle politiche europee, senza dimenticare i più risalenti, e proprio per ciò antesignani, Artt. 2 e 3 della Costituzione Italiana.

Di basilare importanza risultano anche gli Artt. 13 e 14 della CEDU (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) che mettono a fuoco il problema dell'effettività della tutela accordata dai principi generali e dalle numerose norme settoriali appartenenti al filone dell'antidiscriminazione. La tutela accordata in sede di Corte EDU ha dovuto peraltro fare i conti con la compresenza (e in un certo senso con la concorrenza) della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) sugli analoghi profili disciplinati dai Trattati dell'Unione (TUE e TFUE), con determinazioni non sempre e automaticamente convergenti, fino alla ricerca di validi criteri di ripartizione della giurisdizione, a tutt'oggi non pienamente conclusa.

Accanto alle dichiarazioni di principio innominate è fiorita nei decenni una vastissima congerie di norme dedicate ai singoli fattori di discriminazione.

Norme che vanno dalle discriminazioni in campo lavorativo (le prime a essere affrontate, tenendo conto che la tematica dell'"eguaglianza dei punti di partenza" aveva già profondamente inciso sul diritto all'istruzione) a quelle di genere, non solo in ambito lavorativo

e civile, ma in particolare per quanto riguarda l'accesso ai beni e servizi e la loro fornitura, a quelle basate sull'orientamento sessuale, a quelle nei confronti dei migranti, anche per quanto riguarda le attività economiche legittimamente intraprese dallo straniero, a quelle contro la disabilità, a quelle basate sull'età delle persone, infine a quelle, per così dire classiche, basate sulla religione e sulla razza.

Proprio quest'ultimo richiamo vale forse a spiegare la sovrabbondanza nel secondo dopoguerra di questa normativa che ha prodotto un'altrettanto abbondante giurisprudenza a tutti i livelli. Si tratta forse di una più che comprensibile reazione agli orrori prodotti da un precedente periodo nel quale il *politically correct* era espresso dalle teorie e prassi dichiaratamente discriminatorie, e non già dal loro contrario.

Tra i numerosi atti normativi dei filoni sopra ricordati ci si limita qui a citare le due direttive "gemelle" del 2000, la n. 43 e la n. 78, recepite in Italia con i D.lgs. n. 215 e 216 del 2003, perché introducono (specialmente la 78) un'innovativa nozione di "discriminazione", aggiungendo alla discriminazione diretta quella indiretta, con l'effetto di un considerevole ampliamento del campo di applicazione di tutta la normativa antidiscriminazione, subito sfruttato da una copiosa giurisprudenza.

Per trarre in qualche modo una conclusione dalla ricostruzione parallela sin qui condotta, vi è da dire che, **a fronte dell'approccio dell'Enciclica, consonante nei valori di fondo, ma apparentemente piuttosto scettico sulla validità degli strumenti, anche l'Agenda 2030, pur contemplando la finalità antidiscriminatoria presente espressamente nel Goal 16, Target 16.b e non solo**, assegna a tale questione uno spazio relativo. In ambedue i casi si nota una certa sproporzione tra lo spazio riservato al tema e l'importanza di fatto assunta dallo stesso e sopra brevemente ricostruita.

Si possono avanzare due possibili spiegazioni per questa scelta, non necessariamente alternative: da un lato l'approccio "olistico" sia dell'Agenda sia dell'Enciclica, che concepisce la sostenibilità da un lato, la fraternità dall'altro, come estendentesi ben oltre i limiti di un singolo tema, fino a investire complessivamente le sfere sociale, economica, politica e istituzionale, e dove quindi le discriminazioni costituiscono uno dei problemi; dall'altro però anche la consapevolezza, un po' meno nobile ma essenzialmente pragmatica, che le questioni di discriminazione sono fattori estremamente divisivi tra gli Stati firmatari dell'Agenda e tra i sistemi politico-istituzionali e le stesse religioni. Molti di questi in realtà, anche se non lo ammetterebbero, tuttora teorizzano e praticano forme di discriminazione pervasive e penetranti.



Dunque una "convergenza parallela" tra Enciclica e Agenda, verso un limbo di prudente diplomazia, che preferisce lasciare al tempo, all'opera di talpa della globalizzazione sul piano culturale, al buon esempio dei Paesi più avanzati e infine all'azione livellatrice dei mercati, ma soprattutto a un'evoluzione della consapevolezza etica diffusa attraverso un'umanità globalizzata, una graduale evoluzione di tutti i Paesi verso il pieno sviluppo degli strumenti antidiscriminatori su scala globale?

### **Claudio Venturato**

Vicepresidente di AIAS - Associazione Italiana  
Ambiente e Sicurezza

## **1.3. Politica, Istituzioni e governance**

### **1.3.1. Una politica per il bene comune**

Nell'Enciclica "Fratelli tutti" troviamo la consapevolezza ormai divenuta esperienza di una crisi mondiale in atto e il desiderio di offrire un contributo universale e imparziale per la costruzione di un ordinamento sociale, economico e politico mondiale finalmente equo perché rifondato sull'ideale della fratellanza. Il linguaggio è universalistico, Papa Francesco si rivolge a tutti gli esseri umani di buona volontà. Questo contributo, "Fratelli tutti", non mira specificatamente a indicarci come uscire più velocemente possibile dalla crisi pandemica in corso, ma vuole aiutarci a prendere coscienza, una volta per tutte, del fatto che già con la crisi del 2007/08 avevamo gli strumenti per capire, per agire, per cambiare e non l'abbiamo fatto. Per questo motivo il Pontefice insiste e si prodiga in un "appello" perché non si ripetano ancora gli errori del passato quando non si è voluto cogliere l'occasione di "sviluppare una nuova economia più attenta ai principi etici" (FT 170) e di creare "una nuova regolamentazione dell'attività finanziaria speculativa e della ricchezza virtuale" (FT 170). Insomma, Papa Francesco mette le mani avanti avvertendoci che "se qualcuno pensa che si trattasse solo di far funzionare meglio quello che già facevamo, o che l'unico messaggio sia che dobbiamo migliorare i sistemi e le regole già esistenti, sta negando la realtà" (FT 7), quindi non sprechiamo un'altra occasione, procediamo a "ripensare i criteri obsoleti che continuano a governare il mondo" (FT 170).

E tale è il timore di Papa Francesco, che questo processo di importante e profonda riforma strutturale possa ancora tardare ad avverarsi e che quindi il gran

parlare di cambiamento si traduca in poco più che marketing politico, che proprio nella parte dedicata alla "Migliore politica" torna ancora sul tema per ribadire che "la società mondiale ha gravi carenze strutturali che non si risolvono con rattoppi o soluzioni veloci meramente occasionali" (FT 179).

Per affrontare finalmente questa 'sfida' storica che si può riassumere nel riprogrammare e riorganizzare la politica e l'economia verso il conseguimento del bene comune è necessario sostituire il paradigma culturale che ci ha dominati negli ultimi tre decenni prendendo atto che "le ricette dogmatiche della teoria economica imperante hanno dimostrato di non essere infallibili. La fragilità dei sistemi mondiali di fronte alla pandemia ha evidenziato che non tutto si risolve con la libertà di mercato e che, oltre a riabilitare una politica sana non sottomessa al dettato della finanza, dobbiamo rimettere la dignità umana al centro e su quel pilastro costruire le strutture sociali alternative di cui abbiamo bisogno [142]<sup>36</sup>" (FT 168).

Per mettere al centro del sistema la persona e non le rendite finanziarie, il Pontefice riconosce l'insostituibilità della politica come strumento di governo e per farci ragionare, retoricamente, si e ci domanda infatti se possa 'funzionare un mondo senza politica'. Ci invita a "rivalutare la politica che è una vocazione altissima ed è una delle forme più preziose della carità perché cerca il bene comune" (FT 180).

Una politica che per perseguire il bene comune deve però tornare a ripristinare il proprio primato gerarchico sull'economia: "la politica non deve sottomettersi all'economia e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia" (FT 177).

Questa politica deve tornare a pensare con una visione ampia mirando a sostenere un approccio integrale, una 'sana politica, capace di riformare le Istituzioni, coordinarle e dotarle di buone pratiche che permettano di superare pressioni e inerzie viziose' e con risolutezza afferma rispondendo definitivamente al quesito sul ruolo della politica che 'non si può chiedere ciò all'economia, né si può accettare che questa assuma il potere reale dello stato'.

La politica da cui si deve ripartire è quella che si fonda sui "grandi principi e pensando al bene comune a lungo termine" (FT 178), in cui il riconoscimento effettivo di tutti i diritti fondamentali dell'uomo è solo la base di partenza per assicurare il diritto al cibo e al lavoro. E visto che il mercato da solo non risolve tutto, anzi ha travolto tutto e tutti con l'ulteriore accelerazione impressagli dal processo di globalizzazione e che a tale incontrastabile 'ascesa' è corrisposto un costante indebolimento di tutti gli ordinamenti giuridici nazionali o sovranazionali, "diventa indispensabile lo sviluppo di Istituzioni interna-

36. [142] Discorso ai partecipanti all'Incontro mondiale dei movimenti popolari (28 ottobre 2014): AAS 106 (2014), 858.