

Data di pubblicazione: 2 novembre 2025

ROBERTA SANTORO*

Le pari opportunità e il valore delle differenze

ABSTRACT: Il concetto di pari opportunità si configura come un principio fondante delle società democratiche contemporanee e rappresenta, al tempo stesso, una delle condizioni imprescindibili per la costruzione di un ordinamento giuridico e sociale equo. Garantire a ciascun individuo la possibilità di poter accedere, senza alcuna discriminazione, alla fruizione dei diritti fondamentali e alle risorse sociali rappresenta non soltanto un obbligo etico, ma risulta essere una condizione necessaria per il progresso collettivo dell'intera comunità/società.

In questa prospettiva, le pari opportunità non si limitano a costituire un dovere etico o un ideale astratto, ma assumono il valore di prerequisito concreto per il progresso sociale, economico e culturale dell'intera comunità. L'uguaglianza sostanziale tra gli individui non deve essere interpretata

* Professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

unicamente come l'assenza di discriminazioni formali, bensì come la garanzia effettiva della possibilità, per ciascun cittadino, di accedere liberamente ai diritti fondamentali e alle risorse della collettività.

The concept of equal opportunities is a founding principle of contemporary democratic societies and represents, at the same time, one of the essential conditions for the construction of a fair legal and social order. Guaranteeing each individual the possibility of being able to access, without any discrimination, the enjoyment of fundamental rights and social resources is not only an ethical obligation but is a necessary condition for the collective progress of the entire community/society.

In this perspective, equal opportunities are not limited to constituting an ethical duty or an abstract ideal but take on the value of a concrete prerequisite for the social, economic and cultural progress of the entire community. Substantial equality between individuals must not be interpreted solely as the absence of formal discrimination, but as the effective guarantee of the possibility for each citizen to have free access to fundamental rights and the resources of the community.

PAROLE CHIAVE: pari opportunità; valore; differenze

KEYWORDS: equal opportunities; value; differences

SOMMARIO: 1. Uguaglianza delle differenze: il valore delle pari opportunità. - 2. Lo sviluppo umano delle differenze come affermazione dei diritti umani e delle differenze attraverso lo strumento PNRR. - 3. La dimensione religiosa come valore fondamentale per la missione n. 5 (inclusione

e coesione) del PNRR. – 4. La tutela del diritto di libertà religiosa strumentale alla missione di inclusione e coesione. – 5. L’attuazione del PNRR come strumento per la protezione dei diritti umani fondamentali

1. Il concetto di pari opportunità si configura come un principio fondante delle società democratiche contemporanee e rappresenta, al tempo stesso, una delle condizioni imprescindibili per la costruzione di un ordinamento giuridico e sociale equo. Garantire a ciascun individuo la possibilità di poter accedere, senza alcuna discriminazione, alla fruizione dei diritti fondamentali e alle risorse sociali rappresenta non soltanto un obbligo etico, ma risulta essere una condizione necessaria per il progresso collettivo dell’intera comunità/società.

In questa prospettiva, le pari opportunità non si limitano a costituire un dovere etico o un ideale astratto, ma assumono il valore di prerequisito concreto per il progresso sociale, economico e culturale dell’intera comunità. L’uguaglianza sostanziale tra gli individui non deve essere interpretata unicamente come l’assenza di discriminazioni formali, bensì come la garanzia effettiva della possibilità, per ciascun cittadino, di accedere liberamente ai diritti fondamentali e alle risorse della collettività.

Il principio “pari opportunità” deve essere inteso come la condizione in cui ogni persona – indipendentemente da genere, etnia, orientamento sessuale, appartenenza religiosa, età, abilità fisiche o cognitive, e posizione socioeconomica – gode di uguali possibilità di accesso ai diritti, ai servizi e alle opportunità di realizzazione personale e professionale. Non si tratta

soltanto di garantire un trattamento identico, ma di promuovere un'uguaglianza sostanziale, capace di rimuovere ostacoli e barriere, visibili o invisibili (secondo il dettato della costituzione, in particolare dell'art. 3), che ancora oggi condizionano la piena partecipazione degli individui alla vita sociale.

In tal senso, il tema delle pari opportunità si inserisce all'interno di un più ampio dibattito sulla giustizia sociale, che mira a colmare i divari generati da squilibri storici, culturali ed economici, che, oramai da tempo, la nostra società sta vivendo. L'uguaglianza formale, sancita dalle costituzioni democratiche, non è sufficiente senza le applicazioni di misure atte a garantire che tale uguaglianza trovi riscontro nella prassi quotidiana.

Sul piano normativo, diversi strumenti giuridici hanno contribuito a delineare e rafforzare il principio delle pari opportunità. A livello internazionale, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 ha posto le basi per un riconoscimento universale della dignità e dell'eguaglianza intrinseca di tutti gli esseri umani. A ciò si aggiungono le Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), volte a tutelare i lavoratori da discriminazioni basate su genere, razza o credo religioso.

In ambito europeo, le direttive comunitarie sulla parità di trattamento e le norme contro le discriminazioni costituiscono un punto di riferimento imprescindibile per gli Stati membri, imponendo l'adozione di politiche indirizzate non solo a garantire pari trattamento, ma anche a prevenire e sanzionare pratiche discriminatorie.

Tali strumenti legislativi si collocano all'interno di una visione che considera la parità non un obiettivo circoscritto a specifiche categorie, come la

sola parità di genere, ma un principio universale applicabile a tutte le forme di diversità.

Nonostante il consolidamento del quadro normativo, la piena attuazione delle pari opportunità si scontra con numerosi ostacoli. Le disuguaglianze strutturali, frutto di stratificazioni storiche e culturali, permangono e si riproducono attraverso stereotipi, pregiudizi e barriere invisibili.¹

La responsabilità di superare tali disparità non può ricadere esclusivamente sulle istituzioni, ma deve coinvolgere anche la società civile, le organizzazioni sociali e ciascun individuo. Solo un impegno diffuso e continuativo può contrastare stereotipi culturali e religiosi, i quali, se non decostruiti, rischiano di tradursi in esclusione e marginalizzazione.

Le differenze, spesso percepite come potenziali fonti di conflitto o di divisione, devono invece essere considerate come una risorsa strategica e un'opportunità di arricchimento. Esse si manifestano in forme molteplici: culturali, linguistiche, etniche, religiose, di genere, di abilità e di esperienze personali. Lungi dall'essere un ostacolo, tali differenze, se riconosciute e valorizzate, diventano un patrimonio comune capace di alimentare creatività, innovazione e resilienza.

Nel contesto educativo, la promozione del rispetto reciproco e la valorizzazione delle specificità individuali consentono lo sviluppo di competenze civiche fondamentali, preparando gli studenti a diventare cittadini attivi e consapevoli. In ambito lavorativo, esperienze di *diversity management* dimostrano come gruppi eterogenei siano in grado di generare soluzioni più

¹ Fenomeni come il gender pay gap, la scarsa rappresentanza femminile in ruoli dirigenziali, le difficoltà di inclusione delle minoranze etniche e delle persone con disabilità, dimostrano come il percorso verso una reale uguaglianza sia tutt'altro che concluso.

efficaci, adattarsi con maggiore flessibilità a mercati complessi e contribuire alla costruzione di un ambiente inclusivo, produttivo e dinamico.

Il riconoscimento e la valorizzazione delle differenze si configurano, in tal senso, come strumenti imprescindibili per il rafforzamento dell'inclusione e della coesione sociale.

Una società inclusiva è, infatti, una società più stabile, capace di valorizzare il potenziale di ciascun individuo e di ridurre le tensioni derivanti da esclusione ed emarginazione. Inoltre, la diversità rappresenta un motore di progresso, poiché stimola nuove prospettive, incoraggia l'innovazione e alimenta la creatività collettiva.

La promozione delle pari opportunità e la valorizzazione delle differenze non possono essere considerate come due percorsi distinti, ma devono essere intese come dimensioni complementari e interdipendenti. Una società equa è tale non solo quando garantisce parità di trattamento, ma anche quando riconosce la ricchezza insita nella pluralità delle identità.

Investire su tali principi significa non soltanto adempiere al dovere di rispettare i diritti fondamentali, ma anche favorire un modello di sviluppo sostenibile, inclusivo e innovativo. In questa prospettiva, le pari opportunità non vanno ridotte unicamente alla questione della parità di genere, ma devono essere interpretate come affermazione universale dell'eguaglianza nelle differenze. Solo in tal modo si può aspirare alla costruzione di una società realmente democratica, giusta, solidale e resiliente.

Non si può ignorare che l'evolvere della globalizzazione abbia generato una cultura dell'indistinto, secondo cui non esiste più un Est e un Ovest, dove non esiste più un "dentro" e un "fuori", nella percezione delle persone, e, tuttavia, persiste un Nord e un Sud. Queste peculiarità culturali

caratterizzano la complessità delle attuali società, che per paradosso ha reso manifeste le varie forme del sovranismo politico, sociale, economico, giuridico, ognuna caratterizzata dall'aver una propria concezione di sviluppo, di progresso, di autonomia.

I nuovi scenari sociali, politici e giuridici contemporanei sono caratterizzati da eventi storici non prevedibili e dall'essere di grande portata, generando cambiamenti radicali e una rapida trasformazione, con aspetti positivi e negativi, della nostra situazione socio-culturale.

La globalizzazione dei fenomeni tocca direttamente l'Occidente anche attraverso il processo di demolizione dei confini; da ciò ne derivano problemi di ordine sociale e politico, avvertiti in maniera diretta dalle popolazioni. Il cambiamento messo in atto da questi fenomeni ha introdotto nel sistema europeo vari mondi, tutti con una loro storia e complessità, i quali rivendicano una esaltazione delle differenze.

Si tratta di differenze nei patrimoni culturali, economici, sociali, giuridici, religiosi, che specificano i diversi percorsi compiuti nel corso della storia dalle singole comunità nazionali e che comportano evidenti e consequenziali problemi di coabitazione societaria e interreligiosa².

² Cfr. P. LOGROSCINO, *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Pensa, San Cesario-Lecce, 2008, 15 s. L'Autore tenta di comparare "centro" e "periferia" della modernità costituzionale, affrontando le tematiche dell'integrazione e della coesione negli spazi politici macro-territoriali, con particolare riferimento all'Unione europea «la sfida integrazionistica che essa affronta, in ragione delle profonde differenze che solcano i territori su cui già si estende ... Le forme nuove in cui si manifestano molti fenomeni economici ma, più generalmente, un ampio spettro delle relazioni sociali, soprattutto in ragione della disponibilità di nuovi strumenti frutto dell'evoluzione tecnologica, inducono negli ordinamenti fenomeni diffusi di transizione».

La partecipazione all'inevitabile e necessario processo di globalizzazione all'interno dell'attuale esperienza europea, ha contribuito a dare una diversa rilevanza al multiculturalismo, fenomeno che ha ridisegnato le proprie caratteristiche rimescolando le dinamiche segnate dai primi processi di allargamento con elementi introdotti dai crescenti flussi migratori. In tal senso, il multiculturalismo, in queste articolate manifestazioni, rappresenta necessariamente il nuovo volto della convivenza, «che si aggiunge ai valori consolidati sui quali si compie l'opera di costruzione della comunità e dell'Unione Europea, tra i quali il pluralismo risulta uno dei più consolidati. Si rende, pertanto, necessario ricercare un nuovo equilibrio complessivo della convivenza nelle società e delle relazioni tra gli Stati dell'Europa allargata, che non può ignorare il contesto multiculturale, che caratterizza lo sviluppo europeo»³.

In questa prospettiva, si deve osservare che il multiculturalismo deve essere considerato, insieme con il pluralismo (dal quale tuttavia differisce), valore acquisito nella cultura europea e occidentale come caratteristico della democrazia.

Il pluralismo, accolto nel diritto europeo come peculiarità della società all'interno della quale esistono valori fondamentali comuni, insieme con il multiculturalismo, in un'ottica globalizzata, richiede l'accettazione vicendevole delle culture in una situazione di uguaglianza: tutto ciò pone il problema della individuazione di nuove categorie interpretative dei fenomeni sociali e delle regole della convivenza. La complessità di un tale fenomeno

³ G. DAMMACCO, *Diritto e coesistenza ovvero la libertà di essere uguali*, in G. DAMMACCO, B. SITEK, O. CABAJ (a cura di), *Deboli e indifesi nella società multiculturale europea*, Atti della VI Conferenza Internazionale dei Diritti dell'uomo (Lecce, 29-30 maggio 2006), Olsztyn- Bari, 2008, 32 ss.

sociale (con le caratteristiche di globalizzazione, multiculturalismo e pluralismo) richiede che siano ordinate le differenze delle visioni della vita, che sia permessa la coesistenza di tutte quelle diversità che crescono su di uno stesso contesto sociale, politico, culturale ed economico. Se, infatti, il pluralismo può essere definito come un sistema composto da differenze che poggiano su un impianto comune ed accettato come caratterizzante della convivenza sociale, il multiculturalismo, di contro, introduce il tema della coesistenza tra sistemi culturali globali tra di loro molto diversi (perché diversi sono le basi culturali, tradizionali e normativi). Tali peculiari elementi antitetici richiedono che gli strumenti interpretativi della coesistenza devono attingere a una base multi-etnica e multi-religiosa⁴.

La globalizzazione, nella sua forma più recente, ha generato una "cultura dell'indistinto" e tuttavia, permane una marcata dicotomia tra Nord e Sud, che evidenzia asimmetrie culturali e socioeconomiche consistenti. Questa nuova configurazione globale ha favorito l'emersione di diverse forme di sovranismo – politico, giuridico, economico e sociale – ciascuna portatrice di una propria visione (non raramente apodittica) dello sviluppo e dell'autonomia statale.

I cambiamenti contemporanei, alimentati da eventi storici imprevedibili e di grande impatto, hanno prodotto una trasformazione accelerata delle

⁴ «...poiché il multiculturalismo di cui parliamo tende non solo a registrare le diversità, ma anche a governarle come valore in sé, guardando alle dinamiche sociali, rappresentate come manifestazioni critiche di una società che si auto comprende nella sua dimensione evolutiva...la società multiculturale (cosa diversa dalla società multi-etnica) deve essere in grado di predisporre quegli strumenti necessari ad assicurare lo sviluppo diffuso, la crescita del Paese, l'arricchimento reciproco e l'equilibrio degli interessi coabitativi». G. DAMMACCO, *Multiculturalismo e multireligiosità: diritto e governance delle differenze*, in R. SANTORO (a cura di), *Fenomeno religioso e dinamiche del multiculturalismo*, Bari, 2018, 112.

strutture sociali e giuridiche. In tale contesto, l'Unione Europea ha dovuto riconoscere e gestire le profonde differenze tra gli Stati membri, integrando risorse individuali e collettive per rispondere a emergenze strutturali. La globalizzazione, più che costituire una chiave interpretativa, è divenuta una rappresentazione semplificata di tali dinamiche complesse.

La demolizione dei confini, soprattutto nel contesto occidentale, ha generato una serie di criticità di natura socio-politica, percepite con crescente urgenza dalle popolazioni. In Europa, l'afflusso di culture e identità differenti ha sollecitato l'affermazione delle diversità come valore, ponendo sfide di coabitazione interreligiosa e interculturale fondate su eredità storiche disomogenee.

Il processo di globalizzazione, nel suo intreccio con l'integrazione europea, ha riformulato il concetto di multiculturalismo. Quest'ultimo si è trasformato da fenomeno statico a dinamica fluida, influenzata dai flussi migratori e dall'evoluzione degli ordinamenti sovranazionali. La diversità culturale si configura così come una componente strutturale del nuovo assetto europeo, da considerarsi in stretta connessione con il pluralismo democratico, valore riconosciuto e protetto dal diritto dell'Unione Europea ⁵.

Pluralismo e multiculturalismo, pertanto, non devono essere solo tollerati, ma elevati a strumenti normativi e assi portanti dell'ordinamento democratico. La coesistenza di divergenti visioni del mondo richiede nuove categorie interpretative in ambito giuridico e sociale, capaci di regolare l'interazione tra culture nel rispetto dell'eguaglianza sostanziale. Il multiculturalismo, diversamente dal pluralismo, presuppone il confronto tra sistemi

⁵ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 21 e ss.; v. anche M. CARTABIA, *Principi e diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2018.

valoriali profondamente differenti, imponendo modelli di governance ispirati alla convivenza multi-etnica e multi-religiosa.

Il tramonto dell'ordine bipolare e l'emergere di nuove interdipendenze globali hanno prodotto una ridefinizione dei valori comuni e delle aspettative normative, centrata sull'esigenza di garantire la convivenza pacifica tra individui e comunità. In questo scenario, la libertà e i diritti umani assumono un ruolo paradigmatico, divenendo parametri imprescindibili per la costruzione di un ordinamento equo e solidale⁶.

2. Nella prospettiva di una società fondata sulla coabitazione delle differenze, una delle sfide più rilevanti consiste nella salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Ciò implica la necessità di individuare strumenti adeguati – di natura politica, sociale, economica e anche religiosa – capaci di garantirne l'effettivo rispetto e la piena attuazione. In tale direzione devono orientarsi, in maniera coerente e responsabile, anche le politiche di gestione e utilizzo delle risorse provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Gli eventi storici più significativi degli ultimi decenni – dal crollo del Muro di Berlino alla fine del sistema bipolare, dalle nuove e controverse definizioni dei confini geopolitici fino al crescente impatto dei flussi migratori – hanno evidenziato con chiarezza non solo l'emergere di profonde criticità, ma anche l'urgenza di ricostruire un sistema di valori condivisi, orientati alla pacifica convivenza. Tale sistema non può ridursi a un impianto pura-

⁶ Cfr. U. BECK, *Cosmopolitan Vision*, Cambridge, 2006.

mente formale, ma deve fondarsi su una tutela sostanziale dei diritti fondamentali, affinché la convivenza pacifica tra individui e popoli diventi il contesto privilegiato per la realizzazione del bene della persona, del bene comune e, più in generale, della nostra casa comune.

I diritti umani e le libertà fondamentali rappresentano il bene comune da proteggere, tra di essi il diritto di libertà di religione costituisce una delle sfaccettature di questo bene comune, con pratiche che si differenziano in relazione alle differenze dei diversi spazi geopolitici. Essi rappresentano un nucleo di significato condiviso che varia nei contenuti pratici in funzione dei contesti geopolitici, ma mantiene un valore universale nella sua ispirazione⁷. I diritti umani, tra cui la libertà religiosa, non vanno intesi come norme astratte, ma come strutture portanti del bene comune.

La stretta relazione tra diritti umani, sviluppo democratico e coesione sociale evidenzia l'importanza della persona umana come soggetto attivo nei processi istituzionali e normativi. Il valore dell'appartenenza, sebbene contingente, è uno dei tratti distintivi della diversità culturale, specialmente in relazione alla dimensione religiosa, che implica l'inserimento della soggettività individuale all'interno di un ordinamento confessionale autonomo⁸.

Il fenomeno religioso è oggi considerato anche fattore di coesione e di normazione sociale. Esso incide non solo sulle dinamiche della convivenza, ma anche sulla strutturazione dei sistemi giuridici, tanto da porre la questione del ripensamento dell'unità giuridica dello Stato. La religione, pur nella sua ambivalenza storica tra conservazione e innovazione, rimane

⁷ Cfr. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2002.

⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

un riferimento etico e normativo per la regolazione delle relazioni sociali, specialmente in società caratterizzate da pluralismo e multiculturalismo⁹. Alla luce della crisi pandemica e delle disuguaglianze strutturali da essa evidenziate, si impone la necessità di ripensare le categorie giuridiche tradizionali. Occorre rivalutare i rapporti tra poteri pubblici, la configurazione delle libertà fondamentali e il ruolo dei diritti umani come strumento di regolazione della coesione sociale e istituzionale. La gestione dei flussi migratori, infatti, evidenzia le carenze sistemiche nella tutela effettiva dei diritti, in particolare di quelli connessi alla libertà religiosa.

Il confronto tra culture, dovuto a molteplici cause – economiche, religiose, diplomatiche – ha riattivato nei migranti e nei cittadini il senso di identità e appartenenza. Questa consapevolezza, se governata con strumenti adeguati, può favorire l'integrazione e rafforzare la coesione sociale, contrastando le dinamiche conflittuali.

L'inquadramento dei diritti umani e della libertà religiosa deve pertanto accompagnare le politiche del PNRR, specialmente in relazione ai temi dell'inclusione lavorativa, della sostenibilità ambientale e della protezione dei soggetti vulnerabili. La storia dei diritti fondamentali è segnata da un percorso che dalla loro costituzionalizzazione si è evoluto verso l'universalizzazione, culminata con la Dichiarazione Universale del 1948, che ha consacrato l'individuo come soggetto del diritto internazionale¹⁰.

⁹ Cfr. P. CIARLO, *Pluralismo religioso e diritto pubblico*, Napoli, 2011.

¹⁰ Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, ONU, 10 dicembre 1948; cfr. anche: L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali*, Roma-Bari, 2001.

Oggi, la tendenza alla specificazione dei diritti secondo genere, età e condizione di vita impone un aggiornamento continuo dei sistemi normativi. Tali diritti, pur riconosciuti in via astratta, necessitano di strumenti concreti – finanziari, istituzionali e formativi – per essere effettivamente garantiti. In tal senso, il PNRR può fungere da catalizzatore per la costruzione di una cultura condivisa dei diritti, riconosciuta come valida dalla comunità e radicata in un consenso collettivo.

Le relazioni sociali e istituzionali sono esacerbate dalla esistenza di divari di diversa natura che, messi in maggiore evidenza dalla crisi pandemica, sono generati da uno sviluppo squilibrato. Anche le regole della coesistenza sociale e le categorie giuridiche interpretative di una evoluzione segnata da contesti multiculturali sono influenzate dalle crisi esistenziali, che contengono indici semantici scaturenti dalla pluralità dell'esperienza extra giuridica. È necessario ripensare le categorie tradizionali dell'esperienza giuridica domestica e internazionale, i rapporti tra i poteri dello Stato e nello Stato, la tutela dei diritti fondamentali della persona umana, i parametri dei diritti di libertà, cioè tutto ciò che caratterizza le dinamiche della coesione e della inclusione nella società contemporanea.

Soprattutto i fenomeni migratori, divenuti via via crescenti (cosa indiziaria delle gravi carenze di tutela dei diritti umani e di libertà religiosa), hanno reso numerosi e socialmente rilevanti i gruppi di immigrati, generando un crescente bisogno di integrazione e di coesione all'interno di un contesto sociale in cui emerge una sorta di conflitto con la popolazione residente.

I contatti sempre più frequenti tra le differenti culture, dovute ai motivi più vari (dal commercio alle guerre, alle relazioni culturali, a quelle diplomatiche, all'espansione delle religioni), hanno creato il terreno di coltura

per lo sviluppo del senso di appartenenza e delle identità, sia nei migranti sia nei residenti. Tuttavia, la consapevolezza di una identità propria e differente non costituisce un elemento di negatività, sebbene abbia bisogno di essere governata, poiché rappresenta un elemento di necessità per la comprensione del senso della vita e del significato della esistenza personale in un cambiamento veloce e difficile.

Ed è proprio in tale ottica che assume notevole importanza definire la categoria dei diritti umani e dei diritti di libertà (anche di religione), realizzare la loro tutela e comprendere la loro influenza nei processi sociali che interessano i temi dell'inserimento lavorativo, della sostenibilità sociale e ambientale, della tutela dei soggetti deboli (minori, donne, anziani, disabili), del contrasto all'illegalità, e via oltre: temi coerenti con il PNRR.

La progressiva affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo si compone di varie tappe, che devono essere rivisitate alla luce delle novità e dei cambiamenti: in primo luogo, la costituzionalizzazione dei diritti nelle Costituzioni liberali e poi in quelle democratiche; poi vi è la progressiva estensione dei diritti verso tutto il catalogo delle libertà fino ad arrivare ai diritti politici e sociali. Infine, vi è la universalizzazione avviata dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, unica nel suo genere, perché, pur avendo valore politico, affida la protezione dei diritti al sistema internazionale. In tal modo, la singola persona diviene ad essere un soggetto del diritto internazionale che può agire anche contro lo Stato di appartenenza presso istanze superiori. Da ultimo, assistiamo al processo di specificazione da cui discendono i diritti in relazione a «esigenze specifiche di protezione sia rispetto al genere, sia rispetto alle varie fasi della vita, sia

rispetto alle condizioni, normali o eccezionali, dell'esistenza umana»¹¹: diritto delle donne, dei bambini, degli anziani... «i diritti dell'uomo nascono come diritti naturali universali, si svolgono come diritti positivi particolari per poi trovare la loro piena attuazione come diritti positivi naturali»¹².

Si tratta di diritti di cui si percepisce il valore astratto (grazie anche al lungo percorso costruttivo nella storia), ma che stentano ad essere tutelati specie all'interno degli stati. Per questo sono necessarie risorse economiche (come, ad esempio, il PNRR) e umane (ad esempio attivando percorsi formativi di figure professionali specifiche) affinché attraverso i meccanismi di adesione divenga concreto il sistema dei valori che da essi discendono e possa «essere considerato umanamente fondato e quindi riconosciuto: e questa prova è il consenso generale circa la sua validità»¹³.

3. La dimensione religiosa rappresenta oggi un elemento distintivo all'interno del complesso fenomeno multiculturale, sostenendo il cosiddetto "individualismo espressivo" che sposta la coesistenza delle differenze «verso nuovi ambiti dell'esistenza», differenti da quelli storicamente e teologicamente considerati tradizionali. La religione, intesa come esperienza spirituale, si manifesta sia nella dimensione personale che in quella collettiva e non si limita alla sfera privata, ma assume rilevanza pubblica, contribuendo alla costruzione del senso di appartenenza a una comunità umana unita da un comune destino.

¹¹ N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in ID, *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 437.

¹² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 3° ed. 1997, VIII.

¹³ N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, cit., 18.

Non possono essere trascurati gli squilibri sociali e istituzionali generati dalla convivenza tra culture differenti, ovvero tra visioni della vita profondamente divergenti, che in alcuni casi conducono alla destabilizzazione del sistema. Ciò può manifestarsi in forme di crisi statuale, come accade nei fenomeni rivoluzionari, o in forme di disgregazione sociale, come nel caso del terrorismo.

Il conflitto generato dall'impatto tra comunità diverse assume spesso la forma di uno scontro tra modelli di relazione e concezioni del vivere. L'adesione a una comunità religiosa, così come l'accettazione del suo impianto teologico, non è sempre il risultato di una scelta consapevole dei contenuti, ma rappresenta comunque un percorso personale, coerente con il ruolo attuale della religione nella società. In questo contesto, la dimensione religiosa può assumere un valore fondamentale, sia come fattore culturale che come risorsa sociale, in grado di contribuire alla costruzione di comunità coese e inclusive. La religione, intesa nella sua accezione più ampia e universale, non come imposizione dogmatica ma come espressione di identità, appartenenza e ricerca di senso, può infatti svolgere un ruolo determinante nell'orientare i processi di inclusione sociale e nella promozione di una cittadinanza attiva e solidale.

«Alla fine del Novecento si assiste ad un effettivo paradosso socio-religioso. L'Occidente e l'Europa con le loro dinamiche culturali e individualistiche lasciano al singolo il difficile compito di costruirsi il proprio mondo, il proprio orizzonte». All'affermazione della sfera privata è seguita una crescita dell'individualismo e della pluralità delle scelte soggettive. L'aumento dei soggetti politici e la simultanea fragilità delle istituzioni ha

determinato una crisi di risposte certe, costringendo l'individuo a «comporre da solo la sua piccola "visione del mondo"», basata su compromessi e negoziazioni. Tale crisi si è accentuata con l'intensificarsi dell'incontro tra popoli, generato dall'allargamento dell'Unione, dai fenomeni migratori, dalla caduta dei blocchi ideologici. La richiesta di sicurezza e stabilità si è rafforzata, ma la risposta istituzionale non si è rivelata sempre all'altezza, poiché era strutturata su un paradigma bipolare ormai superato. A partire dalla Dichiarazione Finale di Helsinki (1975), passando per Barcellona (1995), il Trattato di Amsterdam (1997), quello di Nizza (2000) e la Costituzione europea (2004), è mutato radicalmente lo scenario nel quale sono individuati i criteri della convivenza pacifica come fondamento dello sviluppo e del benessere collettivo.

La diversità religiosa, associata alla varietà degli elementi culturali dei migranti, richiede, in linea con i principi fondanti dell'Unione europea, un impegno per il dialogo e per il riconoscimento delle differenze, che implicano compiti e responsabilità differenziate.

Sul piano individuale, il bisogno di visibilità pubblica dell'esperienza religiosa si collega al desiderio di certezze, indipendentemente dall'intensità della pratica. Se un tempo le istituzioni religiose esercitavano un ruolo di potere nell'esprimere pubblicamente le proprie posizioni, oggi è la base dei fedeli a richiedere con forza una presenza visibile della religione nella sfera pubblica, in quanto percepita come garanzia di protezione nel percorso di costruzione della propria identità globale e spirituale. Questo soggettivismo religioso non contraddice il concetto tradizionale di religione, ma lo integra, valorizzando anche la dimensione istituzionale nella trasmissione delle identità, che sono innanzitutto religiose. Nella tradizione cristiana, in

particolare, si evidenzia il carattere profondamente spirituale della realtà, intesa come ambito nel quale la persona progetta il proprio destino e quello degli altri. In tale prospettiva, la religione diviene strumento per conferire significato alla realtà esterna.

La presenza nei contesti europei di comunità portatrici di visioni del mondo differenti evidenzia un'esigenza crescente di coesione sociale. Tale coesione può realizzarsi mediante processi inclusivi che tutelino la persona umana e concorrano a una crescita armonica dell'ordine sociale, basata su un consenso condiviso e trasparente intorno a valori fondamentali non negoziabili. La condivisione responsabile di tali valori, oltre ad essere più rispettosa della dignità umana, risulta anche meno onerosa in termini economici, e dovrebbe rappresentare la base dei programmi di coesione.

I valori fondamentali della persona – libertà, libertà religiosa, comunicazione, uguaglianza – non possono essere garantiti esclusivamente ai cittadini e solo formalmente. L'Unione Europea si fonda infatti su valori universali quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, inclusi quelli delle minoranze (art. 2 TUE), che appartengono all'individuo in quanto tale, indipendentemente dalla cittadinanza. Con la Carta dei diritti fondamentali, l'UE si è impegnata ad aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sancendo la garanzia universale e permanente di tali diritti. Non è quindi giustificabile sostenere che l'emergere di nuovi fenomeni renda legittima la riduzione delle garanzie, bensì, al contrario, essi impongono l'adattamento dei principi alle nuove realtà.

L'UE con la sottoscrizione della propria Carta dei diritti fondamentali si è impegnata ad aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ne consegue che questi diritti devono essere sempre e universalmente garantiti. Né si può opporre che al momento della sottoscrizione con i Trattati degli impegni sopra indicati alcuni fenomeni non risultavano prevedibili e, pertanto, ben potrebbe l'Unione limitare le garanzie e l'esercizio dei diritti. Vale, invece, l'argomento contrario e cioè che l'avverarsi di nuovi fenomeni impone un adattamento dei principi alle nuove situazioni, anche perché gli impegni assunti avevano una generale e più ampia dimensione.

L'adattamento dei principi giuridici alle mutate condizioni è particolarmente problematico nei settori in cui manca l'unanimità politica tra gli Stati membri. Un esempio evidente è costituito dal fenomeno migratorio, che ha conferito ai principi teorici una nuova portata pratica e necessita oggi di una tutela rafforzata. I migranti, i rifugiati e i perseguitati (per ragioni politiche, etniche, religiose) costituiscono di fatto minoranze all'interno della giurisdizione europea, e come tali devono essere protetti sia in virtù dei valori fondamentali dell'Unione sia per effetto dell'adesione alla CEDU. Sebbene l'Europa necessiti di flussi migratori per sostenere il proprio sviluppo, la tematica resta sensibile e soggetta a resistenze nel processo di armonizzazione normativa.

Alla luce di quanto detto, la questione identitaria e il ruolo delle confessioni religiose spingono a interrogarsi sull'identità stessa dell'Europa e sul posto che in essa occupano i diritti umani: promozione della pace, della solidarietà, riconoscimento del diritto delle religioni alla propria identità, in

quanto parte dell'identità europea, e garanzia, per tutti, del diritto al rispetto delle proprie convinzioni, a prescindere da religione, sesso o origine etnica.

Le identità personali sono strettamente intrecciate con le religioni, che spesso ne costituiscono il veicolo espressivo. L'identità religiosa dei migranti, siano essi cittadini europei o extraeuropei, è una dimensione essenziale del loro passato e della loro esperienza attuale, attribuendo alla religione una funzione inedita: non solo luogo di fede o teologia, ma anche sistema alternativo di significati rispetto ai regimi o alle imposizioni politiche. Le religioni che sapranno reinterpretare e adattare i propri messaggi salvifici all'interno delle nuove società multiculturali saranno le sole a poter sopravvivere e diffondersi.

Infine, il processo di ampliamento dell'Unione ha portato all'ingresso di Stati portatori di visioni del mondo differenti, basate su substrati culturali eterogenei. Questo fenomeno ha ridefinito i paradigmi della coesione sociale, portandoli a un livello che travalica i confini nazionali per situarsi in un'ottica propriamente internazionale.

4. In relazione agli obiettivi della Missione 5 del PNRR, un tema di particolare rilevanza riguarda i diritti delle religioni, che svolgono una funzione distinta rispetto a quella delle istituzioni civili. Alle religioni la società civile riconosce la funzione di aggregare le persone intorno a valori religiosi, considerati imprescindibili dai fedeli, e di creare una forte coesione tra i popoli proprio intorno ai diritti e alle libertà umane fondamentali, che trovano nei contenuti teologici delle religioni una corrispondenza e il sostegno alla identità umana e religiosa dei fedeli. La Missione 5 del PNRR si

articola in tre componenti fondamentali: Politiche per il lavoro, volte a favorire l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, e a rafforzare la formazione professionale; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, che mirano a potenziare i servizi socio-assistenziali e a sostenere la partecipazione attiva dei cittadini; Interventi speciali di coesione territoriale, pensati per ridurre il divario tra Nord e Sud, tra aree urbane e interne, e per valorizzare il capitale umano e culturale dei territori.

Queste azioni, pur avendo natura economica, sociale e politica, necessitano di essere sostenute da un quadro valoriale che promuova inclusione, dialogo e rispetto reciproco. È proprio in questo orizzonte che la dimensione religiosa si inserisce come risorsa culturale e antropologica indispensabile.

Alla dimensione religiosa la società civile attribuisce il compito di aggregare le persone attorno a valori considerati essenziali dai fedeli e di contribuire alla coesione tra popoli, attraverso il riconoscimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La religione, di fatto, rappresenta, sia da un punto di vista storico che culturale, una delle principali forme di aggregazione e di coesione sociale, contribuendo a costruire identità collettive, favorendo la solidarietà e promuovendo valori di giustizia, rispetto e accoglienza. Tali diritti, nel pensiero teologico delle religioni, trovano un solido fondamento, rafforzando le identità personali e collettive.

L'integrazione delle alterità religiose, resa urgente dalla mobilità delle persone e dai flussi migratori, si sviluppa all'interno di contesti secolarizzati, nei quali le regole della coesistenza vengono elaborate autonomamente dalla società. Tuttavia, occorre ricordare che tale società è costituita da

componenti storiche e culturali vive, tra cui rientrano a pieno titolo le istituzioni religiose.

L'appartenenza religiosa assume un ruolo centrale poiché le diversità in ambito religioso possono costituire ostacolo all'integrazione e generare conflitti con la cultura dominante. In questo quadro si delinea un nuovo modo di intendere il pluralismo religioso, configurabile come «pluralità dei pluralismi», con il rischio che si sviluppino privilegi ed esenzioni in favore delle minoranze, creando normative disomogenee fondate sull'appartenenza confessionale.

Assistiamo ad un nuovo modo di concepire il pluralismo religioso. Si potrebbe affermare, come già evidenziato, che ci si trovi di fronte ad una «pluralità dei pluralismi religiosi»¹⁴.

Tale appartenenza, tuttavia, non dovrebbe comportare una differenziazione nei diritti e nei doveri dei cittadini, conformemente ai principi dell'ordinamento italiano. L'adesione a una formazione sociale deve rientrare nell'ambito delle libertà individuali solo se frutto di una libera scelta. Lo Stato, in questa prospettiva, può adempiere al proprio ruolo solo garantendo che l'appartenenza confessionale resti una libera opzione individuale, e assicurando allo stesso tempo ai gruppi e alle minoranze culturali un adeguato spazio di libertà compatibile con i diritti fondamentali.

¹⁴ G. FILORAMO, *op. cit.*, 3 s. L'A. percepisce le società attuali come delle organizzazioni a fisarmonica, "in base ad una pluralità di sistemi di credenza religiosa o di valori culturali che o abbiamo considerato lontani e, per giunta, esotici, o potenzialmente antitetici alla nostra (superiore?) cultura".

L'appartenenza religiosa è, a tutti gli effetti, uno dei diritti riconducibili alla più ampia libertà religiosa, considerata diritto fondamentale della persona¹⁵. Essa implica una doppia forma di tutela: positiva, intesa come possibilità di conformare il proprio comportamento sociale alle prescrizioni religiose; negativa, consistente nel diritto a non subire discriminazioni in base alla scelta confessionale. Ciò richiama lo stretto legame tra libertà religiosa e principio di eguaglianza, che impone l'assenza di distinzioni fondate su religione, razza o lingua¹⁶. Il diritto all'appartenenza confessionale

¹⁵ M. F. MATERNINI, *Appartenenza confessionale*, in R. BOTTA (a cura di), *Diritto Ecclesiastico e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, 249.

¹⁶ la prima forma di tutela si manifesta nella necessità del soggetto di poter conformare il proprio comportamento sociale al credo religioso e di essere soggetto alle norme etiche dello stesso; la tutela negativa si rinviene nel diritto del singolo individuo a non subire trattamenti giuridici discriminatori in virtù della scelta confessionale. Si evidenzia, in tale prospettiva, lo stretto rapporto tra diritto di libertà religiosa e principio di eguaglianza di tutti gli individui dinanzi alla legge senza distinzione di razza, lingua, religione etc.

Il diritto europeo riconosce questo aspetto peculiare del diritto all'appartenenza confessionale, basti analizzare l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Inoltre, cfr. P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in A. FUCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, 2008, 220 s. in cui si afferma che la sovente preoccupazione mostrata dall'ordinamento nei confronti degli immigrati o delle altre religioni rappresenta il risultato di «misconoscimento di diritti che già appartengono ad *alter* in forza dell'applicazione delle regole vigenti. Spesso non si tratta di riconoscere chissà quali diversità o di assegnare prerogative sconvolgenti e magari stravolgenti: bisognerebbe semplicemente riconoscere in *alter* un soggetto dotato come noi di dignità umana, portatore dei nostri stessi diritti inviolabili. In sostanza *giuridicamente uguale* a noi ed *egualmente libero davanti alla legge*. L'applicazione dei principi costituzionali ed il rispetto della sovranità della legge possono essere alla base di un atteggiamento giuridicamente interculturale attraverso il quale escludere il riconoscimento di elementi di diversità che contrastino con questi principi, ma anche ammettere quegli elementi di diversità che potrebbero rivelarsi compatibili con le regole attuali».

La rilevanza sociale delle religioni è attestata da fatti concreti che non possono essere trascurati nella costruzione di strumenti destinati a promuovere la coesione e l'inclusione. In proposito, occorre superare le forme di pregiudizio ideologico che impediscono di cogliere adeguatamente il ruolo della religione nei processi migratori e di integrazione. Ciò è quanto emerge da una recente ricerca del 2020 promossa dall'Università Cattolica di Milano, intitolata *Migrations and Religious Belongings. From the Periphery to the Core, for a New Humanism*.

Tale studio multidisciplinare, sviluppato in tre anni, sottolinea l'urgenza di una formazione religiosa più approfondita e di una reciproca conoscenza tra istituzioni e leader religiosi. Gli apparati pubblici

è sicuramente parte essenziale, integrante, del diritto di libertà religiosa, e come tale facente parte del patrimonio dell'identità di ciascuna persona umana e della sua dignità¹⁷.

Si è affermato che la libertà religiosa «e la correlata libertà di appartenenza confessionale, così come quella di professare il proprio credo religioso, siano principi fondamentali non solo del diritto degli Stati, ma anche di quello delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, e per quel che riguarda, del diritto europeo»¹⁸.

Tuttavia, si rileva che l'Unione Europea pone l'accento esclusivamente sull'aspetto negativo di tale libertà, cioè sul principio di non discriminazione. Questa scelta deriva dal desiderio di lasciare la materia religiosa sotto la competenza esclusiva degli Stati membri, come testimoniato dall'assenza nei Trattati costitutivi di disposizioni dirette sul fenomeno religioso, e dalla Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, confermata nell'art. 51 della prima parte della Costituzione europea. In tale articolo, al comma 3, si ribadisce il riconoscimento dell'identità e del contributo delle organizzazioni religiose, con l'impegno a mantenere un “dialogo aperto e trasparente”.

devono acquisire consapevolezza del rilievo del fatto religioso in tutte le fasi della migrazione; le autorità religiose devono invece comprendere l'importanza del rispetto della legalità e del corretto utilizzo degli strumenti giuridici, come la richiesta di asilo.

¹⁷ Cfr. G. DALLA TORRE, *Europa. Quale laicità?*, Cinisello Balsamo, 2003, p.32. L'A. afferma che «tra libertà religiosa e dignità umana sussiste un rapporto di specificazione, nel senso che la libera determinazione in materia religiosa e di coscienza è manifestazione della dignità che è propria dell'uomo, di ogni uomo... la dignità umana è il fondamento della libertà religiosa».

¹⁸ P. STEFANI, *Appartenenza confessionale e identità della persona umana nella prospettiva del diritto europeo*, in G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *Persona e identità nel processo di integrazione europea*, Atti della III Conferenza internazionale dei Diritti dell'uomo (Olsztyn, 29-30 maggio 2003), Olsztyn, 2004.

Questa impostazione ha, paradossalmente, favorito la vitalità delle "nuove" religioni, che si mostrano oggi interlocutori attivi nella sfera pubblica. Si assiste, quindi, a una rinnovata interazione tra religione e nazione, tra diritti umani e libertà religiosa, tra fede e identità personale.

In tale scenario, il contatto tra gruppi portatori di tradizioni religiose differenti genera conflitti tanto sul piano della rivendicazione giuridica quanto su quello della normazione degli interessi dei singoli appartenenti ai vari contesti culturali¹⁹.

La cooperazione tra religioni e istituzioni si rivela, quindi, uno strumento utile per affrontare in modo innovativo la governance dei fenomeni migratori, in coerenza con l'obiettivo inclusivo delineato nel PNRR. L'inserimento della dimensione religiosa nelle politiche di inclusione e coesione del PNRR non deve essere inteso come una commistione tra sfera politica e sfera confessionale, ma come il riconoscimento del ruolo positivo che le comunità religiose possono svolgere nella società civile.

Il riconoscimento dell'identità religiosa dei migranti, oggi spesso trascurato sia in ambito culturale sia nei rapporti quotidiani, costituisce un requisito indispensabile per un'efficace integrazione e per l'elaborazione di un'etica dell'ospitalità fondata sul rispetto delle differenze.

¹⁹ Viene affermato che i contatti che avvengono tra gruppi sociali, aventi tradizioni religiose diverse, genera conflitti sia sul piano delle istanze «e delle enunciazioni di diritto e su quello della giuridificazione degli interessi dei singoli appartenenti a ciascun contesto culturale». M. RICCA, *Unità dell'ordinamento giuridico e pluralità religiosa nelle società multiculturali*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 87 ss. L'A. sostiene che per cogliere «le cause scatenanti il conflitto è necessario il massimo impegno nel tentativo di cogliere i fattori genetici delle categorie ideali travasate nelle diverse istanze di giuridificazione, e ciò al fine di poter compiere le operazioni di traduzione interculturale indispensabili a far comprendere le ragioni delle parti in causa».

Tale consapevolezza consente di gestire i conflitti, ridurre la distanza culturale, favorire i percorsi di inclusione e riflettere sulla relazione esistente tra libertà religiosa e qualità della democrazia, in un'ottica di coesione sociale interna al Paese.

5. La Missione 5, Componente 3 (M5C3) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è finalizzata a promuovere la coesione territoriale attraverso interventi mirati alla riduzione delle disuguaglianze. In particolare, la componente si articola in due ambiti principali: Un piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane, volto a contrastare lo spopolamento e promuovere uno sviluppo integrato dei territori meno connessi; Interventi per il Mezzogiorno, comprendenti azioni contro la povertà educativa, valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, sviluppo delle infrastrutture e potenziamento delle Zone Economiche Speciali (ZES).

Quest'ultimo ambito rappresenta un'opportunità concreta per attuare misure di tutela dei diritti umani fondamentali, in un'ottica di collaborazione tra Stato e organizzazioni religiose, anche appartenenti al Terzo Settore. In particolare, sono centrali: il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali, il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, le iniziative socioeducative nel Sud, l'innovazione nei contesti urbani emarginati.

Per dare contenuto effettivo a queste misure, è necessario un metodo di collaborazione tra istituzioni e comunità religiose, fondato sul dialogo strutturato, inteso non solo come buona volontà, ma come strumento giuridico regolato da tempi, responsabilità e obiettivi. Le religioni, in tal senso, hanno una consolidata esperienza nel promuovere il dialogo interculturale

e interreligioso, contribuendo a superare barriere sociali e culturali. Il dialogo tra istituzioni pubbliche e organizzazioni religiose assume un rilievo crescente nel contesto delle politiche pubbliche ispirate ai diritti. Le comunità religiose, infatti, storicamente impegnate nella promozione della pace, della solidarietà e della coesione sociale, possono offrire un contributo significativo alla costruzione di reti territoriali, alla prevenzione dei conflitti e all'attivazione di percorsi inclusivi.

Il dialogo nell'esperienza contemporanea non è considerato solo come una mera disponibilità dell'animo, ma come un vero e proprio strumento, che dal punto di vista giuridico è fornito di un proprio quadro normativo di riferimento (importante, sebbene fragile)²⁰.

Il dialogo, inteso non come mera disposizione d'animo ma come strumento giuridico con proprie regole, tempi e responsabilità, diviene essenziale nella fase di implementazione del PNRR. In tale prospettiva, il coinvolgimento delle religioni – anche al di fuori del perimetro tradizionale del Terzo Settore – permette di intercettare bisogni reali, promuovere politiche fondate sull'ascolto e rafforzare la legittimazione sociale delle misure adottate.

Le religioni hanno maturato una solida esperienza in tema di dialogo, favorendo l'incontro tra popoli, culture e tra loro stesse, cosa che ha favorito la conoscenza, la fiducia tra i vari popoli eliminando le difficoltà create dalle differenze.

²⁰ G. DAMMACCO, *Il dialogo interculturale tra pluralismo e multiculturalismo per una convivenza di pace tra le "differenze"*, in C. GENNA (a cura di), *Interculturalità e pluralismo. Scienze umane a confronto*, Milano, 2020, 362.

Questa visione riconosce che lo sviluppo economico non può prescindere da un solido partenariato umanitario e da un impegno per la tutela dei diritti umani. Il PNRR, se vuole avere un impatto duraturo, deve fondarsi sull'idea che la diversità rappresenta un legame tra le popolazioni e una risorsa per costruire politiche di pace, giustizia e convivenza.

Tuttavia, permangono delle criticità. Ad oggi, la crescita economica non è sempre accompagnata da un adeguato impegno per i diritti umani. Ci si interroga quindi su come questi diritti siano effettivamente garantiti in Italia nel quadro dell'attuazione del PNRR.

Le sei missioni del Piano (Digitalizzazione, Transizione ecologica, Mobilità sostenibile, Istruzione, Inclusione e Coesione, Salute) potranno contribuire realmente allo sviluppo solo se integreranno in modo efficace la centralità della persona e la tutela dei diritti fondamentali²¹.

Sebbene il PNRR si inserisca nei principi costituzionali – investendo nelle infrastrutture sociali, nel lavoro, nella parità di genere, nella protezione delle persone fragili – la sua concreta efficacia dipenderà dai contenuti dei progetti attuativi. Le linee guida tecniche, infatti, non sempre bastano a garantire il rispetto della dignità umana e delle diversità.

Per questo, attraverso la collaborazione sarà necessario individuare all'interno delle varie misure adeguati strumenti di dialogo e di coinvolgimento anche delle religioni e delle comunità “diverse” non tutte rappresentate dall'associazionismo del terzo settore. Il punto centrale è l'attenzione per l'attivazione di politiche che vadano a ridurre le disuguaglianze, specie quelle di genere, ma anche per provenienza, per religione, per età e altro.

²¹ Cfr. M. COZZIO, *Conoscere il pnrr*, Rimini, 2022; G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?* Roma, 2023.

Su questo il PNRR è molto esplicito perché afferma che «non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica», ma egualmente limitato. Il Piano deve essere considerato come uno strumento che mira ad un rafforzamento della tutela dei diritti umani, visti come fattori indispensabili al raggiungimento di un pieno sviluppo economico sostenibile ed inclusivo del Paese.

Il Piano può diventare uno strumento di rafforzamento dei diritti umani, riconoscendoli come prerequisiti per uno sviluppo equo e sostenibile. Questa sarebbe una vera innovazione: collegare diritti umani ed economia per prevenire i conflitti e promuovere la coesione sociale. Questa potrebbe essere una vera novità: creare un collegamento tra economia e diritti umani al fine di evitare e prevenire conflitti.

Purtroppo, la Commissione nazionale indipendente per i diritti umani, più volte auspicata, è ancora solo un progetto legislativo. Questa assenza rappresenta una lacuna grave sia a livello internazionale che per l'efficace attuazione del PNRR. L'Assemblea Generale dell'ONU e la Commissione europea, nel Rapporto 2025 sullo Stato di diritto in Italia, hanno ribadito la necessità di rinnovare e intensificare gli sforzi per istituire un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in conformità con i Principi di Parigi delle Nazioni Unite, al fine di salvaguardare e promuovere i diritti umani a livello nazionale²². La mancanza di tale organo porta non solo a

²² Nel 1991 la stessa Commissione promosse a Parigi un fondamentale Seminario internazionale nel quale vennero sviluppate le linee-guida del 1978 e furono adottati i Principi di Parigi, che presentano un'esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare queste istituzioni, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Tali principi sono contenuti nella Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993. In particolare il punto 36, Parte I, della Dichiarazione e Programma d'azione della Conferenza di Vienna recita: «La Conferenza mondiale sui

non consentire quel rapporto di dialogo necessario tra istituzioni europee e nazionali, essenziale per la tutela dei diritti fondamentali, ma a non riuscire a consentire una promozione della cultura in grado di anticipare e, anche, di prevenire tutti quei conflitti che emergono dalla violazione dei diritti umani.

Diritti umani ed economia sono strettamente collegati anche nel quadro degli obiettivi europei. Con la programmazione 2021–2026 e il Next Generation EU (750 miliardi di euro), l'UE ha avviato una strategia per una ripresa sostenibile e inclusiva, capace di rispondere alle crisi e rilanciare lo sviluppo

Il PNRR si inserisce in questo contesto come un'opportunità storica per costruire un'Italia nuova, capace di affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali. La Commissione europea, tramite la piattaforma online lanciata nel 2021, monitora i progressi nazionali in materia di ripresa e resilienza.

A livello globale, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile – adottata nel 2015 da tutti i Paesi ONU – offre un quadro condiviso per promuovere un futuro equo, inclusivo e rispettoso dei diritti. I 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), articolati in 169 target, affrontano le dimensioni eco-

diritti umani ribadisce il ruolo importante e costruttivo giocato dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, particolarmente attraverso la loro capacità di fornire consulenza alle autorità competenti, il loro ruolo nella riparazione delle violazioni dei diritti umani, nella diffusione dell'informazione sui diritti umani e nell'educazione ai diritti umani. La Conferenza [...] incoraggia la costituzione e il rafforzamento di tali istituzioni nazionali, nel rispetto dei Principi concernenti lo status di tali istituzioni nazionali e del diritto di ogni Stato di scegliere la struttura politica che meglio risponde ai suoi particolari bisogni».

nomica, sociale e ambientale dello sviluppo, mirando a porre fine alla povertà, combattere le disuguaglianze, tutelare il pianeta e promuovere i diritti umani.

Questo programma non risolve tutti i problemi, ma rappresenta una buona base comune da cui partire per costruire un mondo diverso e dare a tutti la possibilità di vivere in un mondo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale, economico.

Gli obiettivi fissati per lo sviluppo sostenibile hanno una validità globale, riguardano e coinvolgono tutti i Paesi e le componenti della società, dalle imprese private al settore pubblico, dalla società civile agli operatori dell'informazione e cultura.

I 17 Goals fanno riferimento ad un insieme di questioni importanti per lo sviluppo che prendono in considerazione in maniera equilibrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale ed ecologica – e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani.

In definitiva, il PNRR può e deve rappresentare un'occasione per riportare l'inclusione sociale e i diritti umani al centro delle politiche pubbliche, promuovendo un modello di sviluppo fondato su benessere collettivo, giustizia e coesione, in linea con i principi dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione.

Tuttavia, perché ciò avvenga concretamente, serve un impegno operativo coerente e continuo, capace di tradurre i principi formali in azioni efficaci in una società in rapida trasformazione. Il PNRR rappresenta un banco di prova per l'Italia non solo sul piano della ripresa economica, ma anche

sotto il profilo della tenuta democratica e dell'equità sociale. L'inclusione delle religioni, delle comunità locali e dei soggetti non pienamente rappresentati nel Terzo Settore, attraverso un dialogo istituzionalizzato e strutturato, può costituire un valore aggiunto per la realizzazione di politiche orientate alla tutela dei diritti umani.

Il rafforzamento del legame tra economia e diritti, tra sviluppo e dignità, tra governance e partecipazione, costituisce non solo una sfida, ma soprattutto una necessità. È proprio su questa integrazione che si gioca la possibilità di costruire un futuro realmente sostenibile e pacifico.