

## LA DEMOCRAZIA DI PROSSIMITÀ E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

### 1. INTRODUZIONE

L'epoca attuale è caratterizzata, pur tra innumerevoli contraddizioni, dall'emergere di due linee di tendenza solo apparentemente opposte: da una parte si richiede un'unione sempre più stretta tra gli Stati, dall'altra si riscontra nell'ambito interno dei singoli Stati una rinascita d'identità etniche, linguistiche, a livello regionale, comunale, ecc. Come sottolinea D.J. Elazar <sup>1</sup>, uno dei principali problemi politici di questa generazione è proprio la tendenza a riaffermare identità etniche e regionali.

La stessa globalizzazione comporta sia organismi sopranazionali, sia una ristrutturazione dello Stato nazionale territoriale con un crescente rilievo della dimensione regionale e locale, e con lo sviluppo di strutture reticolari.

Anche a livello europeo si è verificato questo fenomeno ed esso è in continua evoluzione, nonostante i passi indietro. È emblematico del contributo dato dall'integrazione europea all'erosione dello Stato centrale quanto è avvenuto in Belgio, dove dagli anni '70 è iniziato un processo che ha poi portato ad una modifica della stessa forma di Stato. Nel Regno Unito poi con il referendum del luglio 1997 e dopo un ampio e vivace dibattito parlamentare, il 19 novembre 1998, è entrato in vigore lo *Scotland Act* che ha riformato l'assetto costituzionale sancito dallo *Scotland Act* del 1976, seguito dal *Government of Wales Act* e dal *Northern Ireland Act*.

<sup>1</sup> D. J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, ed. Comunità, Milano 1995, p. 9.

Così pure in Italia, ove il principio autonomistico ben presente nel testo del 1948 si è realizzato molto tardi con forti limiti e condizionamenti, negli ultimi anni, mentre sono diventate maggiormente estese le limitazioni di sovranità a favore di un Unione europea più stretta, sono divenute più pressanti le spinte ad una ristrutturazione dello Stato in senso federalistico e dopo un lungo e tormentato travaglio si è arrivati ad una riforma costituzionale, sia pure non definitiva.

Infine, nella stessa Francia, non solo è stata approvata la legge sulla *Démocratie de proximité* (J.O. del 28 febbraio 2002), ma è stato ripensato il rapporto centro-periferia e con un'apposita modifica sono state riconosciute costituzionalmente le Regioni a fianco dei Dipartimenti e dei Comuni. Non è da sottacere l'istituzione delle Regioni nella Repubblica Ceca, in Slovacchia e in Polonia e la spinta al regionalismo negli altri Paesi entrati recentemente nell'UE.

Le differenti caratteristiche dei processi di regionalizzazione testimoniano fra l'altro la ricchezza delle tradizioni storiche e culturali degli Stati che compongono l'Unione europea.

La valorizzazione delle autonomie locali, inoltre, non solo costituisce la strada principale (se non l'unica) per equilibrare i processi di globalizzazione e di localismo, caratteristici dell'epoca moderna, consentendo di evitare le tensioni fra le due opposte tendenze, ma risponde anche ai bisogni di una democrazia pluralista, poiché esprime un potere reale maggiormente rispondente alle necessità di un contesto sociale complesso e variegato, caratterizzato dal policentrismo.

La scelta autonomistica, dunque, si pone come una risposta ai problemi della singola nazione, a quelli dell'Europa e oltre: la meta proposta cioè è sempre più universale.

Da più parti è rimarcato che in questo momento storico l'Europa si trova ad affrontare contemporaneamente due grandi sfide: l'una al di fuori dei propri confini riguardo ad un mondo globalizzato e insieme frammentato; l'altra all'interno nel tentativo di avvicinare le proprie istituzioni ai cittadini che non sempre sono messi in grado di scorgere i nessi fra i grandi obiettivi e la politica comunitaria (vedi ad esempio ciò che è avvenuto in occasione delle ultime elezioni del parlamento europeo).

In questo contesto quale può essere il ruolo delle autonomie territoriali? Se e in quali limiti le Regioni stesse, le autorità locali e le istituzioni nazionali e sovranazionali possono agire in un sistema di *governance* a più livelli, in scambi e interazioni variabili tra loro?

Per rispondere, sia pure succintamente, a questi interrogativi occorre soffermarsi sul cammino fatto ed in specie sulle linee fondamentali che hanno guidato tale cammino.

## 2. BREVI CENNI SULL'APERTURA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE ALLE AUTONOMIE TERRITORIALI

Come è noto, è stata graduale l'apertura – a livello istituzionale – alle istanze degli enti substatali. A parte alcune timide prese di posizione della Commissione occorre aspettare il 1984 per avere una dichiarazione comune dei tre organi della Comunità (Parlamento, Consiglio, Commissione) sull'opportunità di una collaborazione con le autorità regionali o eventualmente locali, seguita nel 1988 da una decisione della Commissione relativa alla costituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, composto di 42 membri, con mandato elettivo a livello regionale o locale, e articolato in 2 sezioni, chiamate a dar voce agli interessi delle Regioni ed a quelli degli enti territoriali minori.

E se nell'*Atto unico europeo* del 1986 (art. 130 A) vi è il riconoscimento esplicito della politica regionale comunitaria, è però solo, negli anni '90, con il Trattato di Maastricht, che si opera un vero salto di qualità. Infatti, viene enunciato il principio di *sussidiarietà* – i cui beneficiari sono però gli Stati membri (art. 3B) –, che ha origini antichissime (Aristotele, Tommaso D'Aquino) e vanta una pluralità di interpretazioni e di applicazioni, e soprattutto si prefigura «la creazione di un'Unione sempre più stretta dei popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini» (secondo comma art. A e undicesimo punto del Preambolo). Le due formulazioni rispecchiano due differenti esigenze; l'una, da parte degli Stati membri (soprattutto Regno

Unito), che puntavano ad evitare eccessivi trasferimenti di sovranità a livello europeo; l'altra, da parte delle entità subnazionali (soprattutto *Länder* tedeschi), che volevano garantire il rispetto delle loro competenze. L'indeterminatezza delle norme, ampiamente criticata, non ha impedito comunque di individuare in esse la strada per una più ampia garanzia del livello substatuale, a parte poi l'introduzione in alcuni ordinamenti del principio di *sussidiarietà*.

Inoltre viene istituito il Comitato delle Regioni, qualificato «guardiano della sussidiarietà» per l'attenzione che ha dedicato e dedica (e che soprattutto chiede di dedicare) al principio: esso è composto dai rappresentanti «delle collettività regionali e locali» e svolge funzioni solo consultive. Infine si manifesta un'apertura, sia pure parziale, del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle entità substatuali, purché «a livello ministeriale» (art. 203 TCE), abilitati ad impegnare il Governo dello Stato membro.

Il cammino verso un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali è continuato senza grosse novità con il Trattato di Amsterdam e con il Trattato di Nizza.

Sul lento e faticoso ingresso delle autonomie territoriali nello scenario europeo pesa non poco l'origine internazionalistica della Comunità europea: la stessa distinzione tra diritto internazionale e diritto comunitario si è affermata con difficoltà e non è ancora completa.

Si aggiunga che il ritardo dell'ingresso delle autonomie territoriali nella scena europea è anche dovuto alla struttura costituzionale degli Stati membri; infatti, all'inizio del processo d'integrazione, le sole entità substatuali erano i *Länder* tedeschi e le Regioni ad autonomia speciale dell'Italia.

Infine, sulla ridefinizione del ruolo di queste entità nell'Unione europea, pesano ancora i residui di una cultura statocentrica. Questi segni hanno accompagnato e accompagnano ancora – lo sappiamo bene – il dibattito sull'intero «processo costituente europeo»: dalla questione della natura giuridica dell'Unione a quella dell'esistenza o meno di una Costituzione europea e di un popolo europeo. In estrema sintesi accanto alla tesi di un'Associazione di Stati che si regge sugli Stati membri e rispetta la loro identità na-

zionale (secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco), vi è quella di una Confederazione di Stati, o di uno Stato federale (ma quale Stato federale?) oppure di un'organizzazione pubblica composta, in cui i soggetti «hanno un'appartenenza duplice, sia all'Unione sia al proprio Stato»<sup>2</sup>, e in specie, prendendo le distanze dalla dottrina internazionalista e focalizzando l'attenzione sulla specificità della costruzione europea, quella di una federazione costituzionale, cioè un sistema costituzionale composto di un livello nazionale e di un livello sopranazionale<sup>3</sup>. Modello quest'ultimo sostenuto da coloro che, richiamandosi alla concezione contrattualistica della Costituzione<sup>4</sup>, cioè considerando la Costituzione come un contratto sociale tra i cittadini, e quindi superando il legame Costituzione-Stato nazionale<sup>5</sup> e applicando questo concetto anche ad entità non statali, prospettano una Costituzione europea come Costituzione composta o integrata (*Verfassungsverbund*)<sup>6</sup>, a più livelli (*multi-level constitutionalism*)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Così S. Cassese (*L'unione europea come organizzazione pubblica composta*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 991; Id., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quad. fiorentini*, 2003, pp. 141ss.), il quale mette in luce gli elementi caratteristici e comuni di ordinamenti composti del passato e dell'Unione europea. Rispinge la tesi dell'Unione come organizzazione internazionale e come Stato (federale) e sostiene la tesi dell'ordinamento composito G. della Cananea (*L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Bari 2003).

<sup>3</sup> Cf. I. Pernice - F.C. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2000, pp. 623ss.; ancora I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, in *VVDStRL*, 60, 2001, pp. 148ss.; e ora I. Pernice - F. Mayer, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (ed.), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Bari 2003, pp. 43ss.

<sup>4</sup> Cf. ampiamente I. Pernice - F.C. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, cit.

<sup>5</sup> Cf. P. Häberle, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 7ss.; Id., *Lo stato costituzionale europeo*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, Napoli, 2000, pp. 51ss.

<sup>6</sup> I. Pernice, *L'Unione costituzionale europea (Der europäische Verfassungsverbund) nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 2000*, in S. Panunzio (ed.), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Giuffrè, Milano 2002, p. 337.

<sup>7</sup> Sul concetto del *multi-level constitutionalism* cf. M. Morlok, *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassungstheorie*, in *Düsseldorfer rechtswissenschaftliche Schriften*, I, Baden-Baden 1998, pp. 113ss.; Id., *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in S. Panunzio (ed.), *I costituzionalisti e l'Europa*, cit., pp. 507ss.

Interrogativi fondamentali non risolti dal Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

### 3. IL RUOLO DELLE ENTITÀ SUBSTATALI NELLA RIFORMA DELLA GOVERNANCE EUROPEA

La strada da percorrere per un rafforzamento della Democrazia di prossimità nell'UE è stata in parte tracciata dal *Libro Bianco sulla governance*, pubblicato dalla Commissione Europea nell'estate del 2001.

La stessa espressione *governance* sta ad evidenziare il superamento dello Stato-nazione e il coinvolgimento di molteplici livelli di governo e di diversi attori sia privati che pubblici nell'elaborazione e nell'attuazione della politica comunitaria, sempre più complessa anche alla luce dell'ampliamento. La *governance* non costituisce solo un problema di diritto comunitario, né solo un problema di diritto costituzionale dei singoli Stati e in specie di disciplina interna di rapporti tra le istituzioni statali e le loro articolazioni regionali e locali, ma comprende tutti questi aspetti mirando a garantire la democraticità delle scelte ai vari livelli, anche con la circolarità e la partecipazione collettiva alle decisioni.

Nell'Introduzione al *Libro Bianco* si sottolinea che la necessità di un coinvolgimento profondo delle varie articolazioni territoriali esistenti è richiesto dagli stessi principi che sono alla base di una buona *governance*: *apertura*, che richiede trasparenza e un linguaggio accessibile a tutti; *partecipazione*, che deve essere ampia ed estesa a tutte le fasi di formazione degli atti (dall'elaborazione all'esecuzione delle politiche); *responsabilità*, che postula una definizione chiara dei ruoli; *efficacia*, che implica obiettivi chiari e l'adozione delle decisioni al livello più conveniente; *coerenza*, che è sempre più difficile da raggiungere per l'aumento dei compiti dell'Unione, ma sempre più urgente e necessaria in presenza dell'allargamento.

Questi cinque pilastri, che sono alla base delle analisi e dei cambiamenti proposti, integrano e rafforzano il principio di *sussi-*

*diarietà*, che mira a garantire che le decisioni siano quanto più possibile vicine al cittadino, e, come ulteriore specificazione e misura di questo, il principio di *proporzionalità* per cui, dall'elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (livello comunitario, nazionale, regionale e locale) e degli strumenti da adottare deve essere proporzionata al conseguimento degli obiettivi.

Questa, fra l'altro, è anche la strada per la ricostruzione di un'etica pubblica, fondata su valori forti, primo fra tutti quello della responsabilità, e per garantire che con l'apporto delle varie collettività si operi nel pieno interesse sia degli Stati membri sia dei cittadini dell'Unione.

In sintesi, si lascia un sistema verticistico di poteri legato al monismo statale e si prospetta un modello di governo "a rete", che colleghi tutti i livelli di *governance* sorretto da «procedimenti di sussidiarietà», sempre nella salvaguardia, anzi nel rafforzamento del partenariato, sia verticale (tra livelli di governo) sia orizzontale (tra attori locali, pubblici o privati), e della lealtà nei riguardi dell'Unione.

Nel nuovo scenario politico-istituzionale, che si apre con la globalizzazione e con il superamento della statualità tradizionale, occorre discostarsi da criteri rigidamente prestabiliti di ripartizione di competenze e adottare nuovi modelli di distribuzione delle funzioni che tengano conto dei vari livelli di governo (locale, statale, comunitario), in un sistema di relazioni reciproche.

#### 4. ALCUNI RILIEVI SULLA "PROSSIMITÀ"

L'applicazione del principio di *sussidiarietà* nell'ambito comunitario esige primariamente la garanzia della "prossimità" secondo cui le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini in modo da facilitare la consultazione, la partecipazione, il controllo sulle politiche e sulle Istituzioni europee.

Come si legge nella *Dichiarazione finale* del primo Convegno sulla prossimità, svoltosi a Salamanca (21 e 22 giugno 2001), la

*prossimità* costituisce «l'obiettivo essenziale e, al tempo stesso, la base per l'azione dell'Unione europea. Il sentimento di prossimità s'identifica per il cittadino con la "buona politica", vale a dire quella che tiene conto delle esigenze della società e che genera solidarietà tra i suoi membri». Infatti, la prossimità, pur tra i pericoli non trascurabili derivanti dalla pressione degli interessi locali, permette ai cittadini di sentirsi "vicini" tra loro e con le istituzioni, rafforzando anche la legittimità democratica per cui la partecipazione dei cittadini va al di là del momento elettorale; permette inoltre agli enti substatuali di sentirsi tra loro reciprocamente "prossimi" e di instaurare rapporti chiari e solidali. E non saranno forse proprio i rapporti sempre più intensi tra i livelli comunali e regionali dei singoli Stati membri a far sì che l'Unione Europea sia il risultato di un'integrazione tra cittadini e non soltanto tra istituzioni <sup>8</sup>?

Spinte verso una migliore articolazione delle competenze tra i differenti livelli di governo e verso un rafforzamento della "rete" sia a livello verticale sia a livello orizzontale vengono anche da altri documenti delle istituzioni europee.

Più volte il Comitato delle Regioni ha sottolineato l'importanza della prossimità, indicandola come uno degli obiettivi principali della Conferenza intergovernativa del 2004 <sup>9</sup> (ad esempio nella relazione sulla prossimità del Comitato delle Regioni del novembre 2001), o rivendicando la propria legittimità ad assicurare la partecipazione alle procedure decisionali dei livelli di governo più vicini ai cittadini, quali gli enti locali e regionali.

In particolare in vari documenti, anche recenti, si parla dell'esigenza di approfondire la democrazia europea della prossimi-

<sup>8</sup> Sull'importanza dell'autonomia locale in Europa cf. A. Delcamp (*Les communes et l'Europe*, in *Pouvoirs*, n. 95, 2000, pp. 133ss.) il quale sottolinea che «La commune est également le niveau par essence de la démocratie» (p. 135). Cf. *Il Manifesto per L'Europa dei cittadini*, presentato al termine della Conferenza dei Sindaci europei (sindaci provenienti da 28 Paesi d'Europa) svoltasi ad Innsbruck il 9 e 10 novembre 2001.

<sup>9</sup> Cf. la Risoluzione del Comitato delle Regioni del 14 novembre 2001 riguardante *La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004*.



tà. Infatti, la prossimità è sinonimo di democrazia ben funzionante, in quanto contribuisce ad una maggiore trasparenza delle decisioni e delle responsabilità così da assicurare maggiori possibilità di controllo ed una più incisiva partecipazione <sup>10</sup>.

Di qui la necessità e l'urgenza di operare non solo a livello comunitario, ma anche a livello dei singoli ordinamenti, preferibilmente con modifiche costituzionali, rafforzando il ruolo delle autorità regionali e locali nell'elaborazione e nella realizzazione delle politiche comunitarie attinenti ai loro settori di competenza, e favorendo la partecipazione delle stesse alla formazione della posizione statale sulle tematiche europee. Chiaramente le norme costituzionali relative all'Europa devono essere «lette congiuntamente» tra loro: la formula «fratellanza giusinternazionalistica» deve trovare il suo proseguimento nel principio interpretativo della «fratellanza del diritto comunitario» (*Europa(rechts)freundlichkeit*) <sup>11</sup>.

Vi è di più. Per le caratteristiche stesse dell'UE occorre intensificare gli scambi di informazioni e di esperienze tra le entità substatali dei vari Stati attraverso *reseaux*.

Attesta e in parte soddisfa questa necessità la galassia delle forme di cooperazione regionale e locale, quali, a carattere generale, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), e a carattere settoriale la Conferenza delle Regioni periferiche marittime (CPRM) e l'Associazione delle Regioni di Frontiera (ARFE), a parte poi la Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE).

<sup>10</sup> Cf. G. Berti (*Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, Relazione tenuta al Convegno annuale AIC, Palermo 2001, anche in *Le Regioni*, 2002) il quale sottolinea che «questa democrazia di prossimità vorrebbe essere la sigla della democrazia locale» (p. 20).

<sup>11</sup> In tal senso P. Häberle, *Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune. 17 progetti sotto esame*, in S. Panunzio (ed.), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli 2005, pp. 119-120.

## 5. IL PROGETTO DI TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Quali, sia pure succintamente, le novità contenute nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa?

Con riferimento ai lavori della Convenzione è da premettere che ampissimo è stato l'accordo per introdurre nei primi articoli del Progetto di Trattato un riferimento esplicito alla realtà della dimensione regionale e locale dell'Unione. Prova ne sono l'art. I-5 e il Preambolo della Carta dei Diritti che fanno espressa menzione del sistema delle autonomie regionali e locali.

Inoltre, accogliendo le ripetute richieste formulate sia dalle Regioni e dai *Länder*, sia dallo stesso CdR, è stata integrata la definizione di *sussidiarietà*, sancendo che «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione» (art. I-11).

Un'importante novità è contenuta nel progetto di Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in cui si stabilisce che la Commissione, prima di proporre un atto legislativo, debba effettuare ampie consultazioni che devono tener conto «della dimensione regionale e locale delle azioni previste» (e qualora per motivi di urgenza non possa procedere alle consultazioni deve motivare tale decisione nella proposta).

Vi è di più. Nella procedura di «allarme preventivo» è stata fatta un'apertura degna di rilievo alle Regioni dotate di poteri legislativi, stabilendo che ciascun Parlamento nazionale (o ciascuna camera) possa consultare all'occorrenza (prima di emanare un parere motivato sul mancato rispetto del principio di *sussidiarietà* da parte di un progetto di atto legislativo europeo) i Parlamenti regionali con poteri legislativi.

Inoltre sempre nel Protocollo in questione, accogliendo la proposta del Gruppo I (*sussidiarietà*), è stato conferito al Comita-

to delle Regioni il diritto di adire la Corte di Giustizia a salvaguardia delle proprie prerogative (art. III-365) e per violazione del principio di sussidiarietà, ma, date le disparità esistenti tra gli assetti istituzionali degli Stati membri, non è stata accolta la proposta di conferire il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia, per violazione del principio di *sussidiarietà*, alle Regioni dotate di poteri legislativi.

Anche se non sono state approvate le proposte più ardite, sono state comunque accolte quelle che, pur nel rispetto delle peculiarità dei singoli ordinamenti, aprono la strada ad un'immissione (speriamo!) crescente delle autonomie regionali e locali nello scenario europeo.

In ultima analisi si sono rafforzate le basi per lo sviluppo della democrazia partecipativa a livello locale, atta a contrastare le tendenze che indeboliscono la democrazia e la responsabilità all'interno dello Stato-nazione. Ed è questa la strada (certo ancora lunga) per un'autentica democratizzazione delle istituzioni europee, in cui i processi decisionali siano chiari, trasparenti ed efficienti, con un coinvolgimento sempre più intenso dei cittadini europei, arricchiti dalle loro diversità, uniti dal patrimonio comune di valori fondamentali, consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità. Come è stato scritto, è necessario ripensare la democrazia «come un fenomeno su due versanti, che riguarda da un lato la riforma del potere statale e dall'altro la ristrutturazione della società civile»<sup>12</sup>.

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A questo punto, un'ultima considerazione s'impone. La *sussidiarietà*, la prossimità, non solo riguardano la ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo, dalle municipalità all'Unio-

<sup>12</sup> D. Held, *Modelli di democrazia*, trad. it., Il Mulino, Bologna 1997, p. 435.

ne, ma sono incentrate sulla libertà, la dignità, la responsabilità umana, cioè in ultima analisi rinviano al concetto di persona <sup>13</sup>.

La crisi dello Stato nazionale, la crisi del concetto di sovranità, la "sdrammatizzazione" delle frontiere e l'emergere delle "diversità" sono strettamente connesse ai mutamenti, verificatisi e *in fieri*, nell'ambito dei diritti dell'uomo. Si pensi alla "denazionalizzazione" dei sistemi di libertà, connessa alle vicende dell'integrazione comunitaria europea, e in specie alle ripercussioni, nell'interpretazione dei diritti fondamentali, della giurisprudenza internazionale e soprattutto europea <sup>14</sup>, strumenti ulteriori di tutela giudiziaria della "persona".

Un insigne giurista tedesco, P. Häberle, parla di una «società aperta degli interpreti della Costituzione» di cui fanno parte tutti. A suo avviso non solo i giuristi, non solo i tribunali e gli studiosi, ma «ciascun cittadino che viva i diritti fondamentali, se ne valga e talora li esiga e li affermi dinanzi ai tribunali nei confronti dello Stato o di privati, interpreta in senso lato gli stessi diritti fondamentali» <sup>15</sup>.

Siamo certamente lontani dal diritto internazionale inteso hegelianamente come «diritto statuale esterno» anche se non siamo ancora in presenza di una «comunità giuridica universale comprendente tutti gli uomini» profetizzata da H. Kelsen <sup>16</sup>.

Alla base di tutti questi mutamenti si situa una concezione dell'uomo non chiuso nella sfera dell'autoaffermazione individuale, ma posto nello spazio pubblico della relazione con gli altri <sup>17</sup>.

<sup>13</sup> C. Millon-Delsol (*Il principio di sussidiarietà*, trad. e presentazione a cura di M. Tringali, Giuffrè, Milano 2003) sottolinea che l'idea di sussidiarietà si fonda su un'antropologia specifica.

<sup>14</sup> Cf. diffusamente P. Häberle (*Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma 1993), il quale scrive: «Il patrimonio comune dello Stato costituzionale ha forse un suo essenziale futuro in questo dialogo tra le concezioni nazionali e internazionali dei diritti fondamentali» (p. 244).

<sup>15</sup> P. Häberle, *Linee di sviluppo della Giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca in materia di diritti fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 1996, pp. 2900-2901.

<sup>16</sup> H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* (1920), Milano 1989, pp. 355ss.

<sup>17</sup> Cf. P. Ridola, *Libertà e Diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania - P. Ridola (edd.), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 3ss. F. D'Agostino (*Il diritto come problema teologico*, Giappichelli, Torino

Nei testi costituzionali del secondo dopoguerra e nell'interpretazione giurisprudenziale ad essi data, titolare delle libertà costituzionalmente garantite è infatti sempre maggiormente la «persona totale», cioè l'uomo nell'intera gamma delle sue potenzialità d'azione, sia in quelle inerenti alla propria sfera privata sia in quelle che si esprimono sul versante delle relazioni sociali e politiche: l'uomo non viene considerato come «un individuo sovrano isolato», ma come «individuo unito ad una comunità»<sup>18</sup>.

A ciascuno, in quanto parte del tutto, cioè dell'umanità, devono essere garantiti i diritti e da ognuno devono essere esigiti i doveri fondamentali in armonia con quelli del tutto. Individualità e comunicabilità sono inscindibili: si realizza se stessi nella partecipazione e solidarietà con gli altri<sup>19</sup>. Come scrive Richard Rorty, occorre distinguere fra la solidarietà che nasce come «prodotto della storia» e quella che nasce «dall'immedesimarsi nella vita altrui con le sue particolarità»<sup>20</sup>.

Viene alla mente la concezione relazionale dell'uomo di Giuseppe Capograssi: uomo è colui che «si dona e riceve, quando unisce la sua vita con la vita degli altri, dona il suo sforzo, ma riceve lo sforzo degli altri, e ne nasce quella vita più ricca di realtà, che è la vita comune»<sup>21</sup>.

1997) insiste sulla relazionalità, precisando che è nella dinamica dell'incontro con l'altro che noi costituiamo e riscopriamo noi stessi.

<sup>18</sup> In tal senso J.C. Gavara de Cara, *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, 1994, p. 223.

<sup>19</sup> Da più parti si chiede di rendere attuale, a tutti i livelli, la fraternità, uno dei tre principi della Rivoluzione francese. V.W. Dirks, *Der Traum vom guten Staat*, in M. Krauss (ed.), *Ich habe einen Traum. Visionen von einer menschlichen Welt*, Freiburg, 1983, p. 147. Sull'importanza della fratellanza insiste più volte J. Maritain, in *Cristianesimo e democrazia*, scritto nell'estate 1942, apparso nella primavera 1943, pubblicato nella collana Vita e pensiero dell'Università cattolica di Milano, nel 1977. Egli così spiega: «Ciò che è ammesso dalla coscienza profana, se essa non devia verso la barbarie, è la fede nella fratellanza umana, il senso del dovere sociale per cui l'uomo compatisce il debole e il sofferente, il convincimento che il compito per eccellenza della politica è di rendere migliore e più fraterna la vita comune, e di far sì che l'architettura di leggi, d'istituzioni e di usanze di questa vita comune diventi una casa per tanti fratelli» (pp. 47-48).

<sup>20</sup> R. Rorty, *La filosofia dopo la filosofia. Contingenza, ironia, solidarietà*, Bari-Roma 1989.

<sup>21</sup> G. Capograssi, *L'esperienza in concreto*, in *Opere*, III, Milano, 1959, p. 250.

A questo punto desidero ricordare le lucide, profonde considerazioni di Benedetto XVI, nelle sue *Lezioni di Teologia* tenute all'Università di Tubinga nell'estate del 1967, per il quale l'uomo «perviene ad essere se stesso solo tramite l'altro»<sup>22</sup>: il Dio della fede è inquadrato nella categoria della relazione. A suo avviso il modello di unità cui bisogna tendere non è l'indivisibilità dell'atomo, ma è l'unità composita che nasce dall'amore.

Da quanto esposto emerge dunque chiaramente la necessità e l'urgenza di definire i ruoli delle comunità locali, regionali, nazionali e sovranazionali, e in specie i rapporti tra esse in modo che ogni persona, nella sua dimensione relazionale, sia partecipe e corresponsabile delle scelte, e ogni livello di autonomia venga pienamente valorizzato, nella tutela delle proprie caratteristiche e diversità e nella salvaguardia del bene comune, così da attuare, sia pure in modo progressivo, una democrazia che sia "personalista" e insieme "comunitaria". Ed è in questo contesto che il *Land*, la Regione, la Provincia e in primis il Comune si pongono come i luoghi privilegiati di collaborazione tra società civile e istituzioni e come le prime fucine di un'Europa unita e plurale, consapevole dei valori che la contraddistinguono e della propria missione nella Comunità mondiale. Ed è proprio partendo dalla realtà locale che lo spirito di fratellanza, chiave dell'unità dell'Europa e del mondo – come sottolinea bene Chiara Lubich nelle sue "conversazioni" –, deve incominciare ad immettere nuovi principi nella politica e riempire di nuovi significati la libertà e l'eguaglianza<sup>23</sup>.

La brusca frenata determinata dalle pronunce popolari negative dei francesi e degli olandesi non vanifica il nostro discorso. Infatti, proprio lo sviluppo della «democrazia di prossimità», a li-

<sup>22</sup> Cf. J. Ratzinger, *Introduzione al cristianesimo*, Queriniana, Brescia 2003, p. 186. E più in là sottolinea che «l'essere cristiani denota essenzialmente il passaggio dall'essere per se stessi, all'essere gli uni per gli altri» (p. 203).

<sup>23</sup> Sul punto vedi la conversazione di Chiara Lubich su *La fraternità nell'orizzonte della città* tenuta, l'8 giugno 2001, al Consiglio comunale di Trento, in «Nuova Umanità» XXIII, 2001/5, n. 137, pp. 581-591. Sull'alterità, sul riconoscimento reciproco che conduce alla fraternità cf. C. Giaccardi e M. Magatti (*L'io globale. Dinamiche della socialità contemporanea*, Laterza, Bari 2003, pp. 206-215), i quali sostengono che il nuovo secolo si apre all'insegna della fraternità.

vello interno e a livello comunitario, sempre nel rispetto delle specificità politico-istituzionali dei singoli Stati membri, e in particolare l'intensificazione delle forme di cooperazione fra le istituzioni dei singoli Paesi, e fra queste ultime e le istituzioni europee appaiono le condizioni essenziali per una progressiva costruzione di una costituzione europea composita multilivello che non sia minata dal deficit democratico, non sia frutto di elaborazioni meramente concettuali, ma scaturisca da un coinvolgimento effettivo dei cittadini europei, che costituiscano la società aperta dei costituenti (*offene Gesellschaft der Verfassungsgeber*)<sup>24</sup> e che, uniti da valori e obiettivi comuni, assicurino la (graduale) realizzazione (nella sua unità e molteplicità) di un'Europa, come Comunità costituzionale, fondata sul contratto sociale, che sia valorizzata dal riconoscimento delle identità storiche, politico-istituzionali, territoriali degli ordinamenti degli Stati membri.

FERNANDA BRUNO

<sup>24</sup> Così P. Häberle, *Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune*, cit., pp. 121, 180-185. Cf. anche, dello stesso autore, *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden-Baden, 2002.