

Fraternità delle città: note introduttive

di Filippo Pizzolato

SOMMARIO: Introduzione. – 1. La città come luogo privilegiato della fraternità. – 2. La fraternità tra città: premessa. – 2.1. *La complementarità tra vocazioni differenti.* – 2.2 *La cooperazione tra città per obiettivi politici.* – 2.3. *Fraternità tra città come costruzione di livelli istituzionali.*

Introduzione.

Il tema può sembrare eccentrico¹, in quanto si propone di indagare una dimensione apparentemente marginale di un principio che già soffre di un contestato statuto giuridico. Circa la questione generale del rilievo giuridico, pur sempre parziale, della fraternità, non è qui possibile riprendere compiutamente tesi già altre volte sostenute². Con il richiamo, esplicito o implicito (quando sia mediato dalla declinazione “orizzontale” della solidarietà), al principio di fraternità l’ordinamento riconosce rilevanza alle condotte umane di cura, promovendole, rimuovendo i vincoli che potrebbero scoraggiarle e rendendole, in specifici casi, doverose. È del tutto scontato che il principio mantenga una sua eccedenza rispetto a questa sua “importazione” nel mondo del diritto, così come che esso appartenga primariamente a una sfera etica o spirituale anteriore all’ordinamento. Ciò nondimeno, come ha scritto recentemente G. Preterossi, “l’umanità è il problema, non la soluzione. È segno di contraddizione”, sicché “cooperazione, cura, empatia non possano essere date per presupposte, perché dipendono da complessi fattori contestuali che attengono all’esistenza e al funzionamento delle istituzioni sociali”; accogliendo queste premesse, condivisibili, si può ritenere che l’assunzione, da parte dell’ordinamento, di una logica promozionale possa contribuire a creare quel contesto – anche istituzionale - che aiuta a “diventare umani”³.

Ci si limita qui a richiamare l’accezione con cui si utilizza il principio di fraternità, e cioè come dimensione “orizzontale” della solidarietà, in quanto tale fondativa di obblighi o comunque ispiratrice di condotte di cura tra soggetti che sono reciprocamente posti su di un medesimo piano. La condivisione del piano riguarda

¹ Esso nasce come relazione svolta alla Giornata nazionale dell’Associazione “Città per la Fraternità” sul tema “Si può normare la fraternità?”, a Roma il 22 gennaio 2016.

² Rinvio per una più ampia argomentazione del rilievo giuridico del principio di fraternità a F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma 2012.

³ G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2015, pp. 147-148, il cui discorso intercetta esplicitamente il tema della fraternità: “il «senso di umanità», di *pietas*, è certamente un’esperienza soggettiva fondamentale, che può anche ispirare l’operato collettivo di comunità fraterne, ma non è un istinto scontato, bensì una complessa edificazione culturale (...) Quel senso di giustizia che ci fa sentire come insopportabile la prevaricazione e l’iniquità (...) scaturisce non dalla bontà della «natura umana», da un’umanità «compiuta» (la cui smentita è quotidiana), ma da un irriducibile bisogno di «diventare umani»”.

normalmente soggetti individuali, tra cui intercorre un legame reso “fraterno” da relazioni orizzontali di cura, doverosa o liberamente intrapresa. E tuttavia, per analogia, il requisito della “complanarità” può essere esteso fino a comprendere il livello a cui appartengono due enti collettivi o istituzioni. In questa doppia accezione, il livello comunale si rivela centrale: anzi tutto come “contenitore” di condotte fraterne che, nel contesto dell’ente locale, trovano nei rapporti di prossimità una dimensione propizia e quasi naturale su cui esercitarsi; e poi, ed è un ambito meno indagato, vi si può sviluppare una solidarietà orizzontale che avvince le città tra loro.

1. La città come luogo privilegiato della fraternità.

Sulla “città” come sede privilegiata della fraternità, e cioè di una solidarietà tra cittadini, si concentra, da parte della dottrina, ma anche delle istituzioni, un’attenzione non nuova, ma comunque crescente, perché, in presenza di dinamiche di contrazione che interessano il welfare tradizionalmente inteso, e cioè come sistema nazionale di protezione sociale, le attese si appuntano, quasi per compensazione, sulla capacità di cura espressa dalle comunità locali. Si deve parlare di comunità locali perché l’istituzione comunale in quanto tale è investita della stessa crisi fiscale che avvolge la finanza pubblica. Le attese di salvaguardia e di rinnovamento delle funzioni di protezione sociale si appuntano dunque sul Comune perché si nutre l’aspettativa che questo livello istituzionale possa, più di qualsiasi altro, promuovere l’assunzione di corresponsabilità da parte dei cittadini, affinché questi prendano parte a un sistema sussidiario di cura. Seguendo una suggestione stimolata dal pensiero di S. Weil, si può leggere in questa evoluzione una direzione necessaria di riprogettazione lo Stato sociale, che tenda alla cura dei bisogni concreti degli esseri umani e, in particolare, di quelli che si trovano nella “sventura”, senza però fare ingenuo affidamento sul potere che è strutturalmente al servizio della forza⁴. Il welfare municipale non rinuncia alla istituzionalizzazione, ma la ricerca attraverso la partecipazione e la cura dei cittadini, ridando senso all’attributo *sociale* che connota appunto lo Stato sociale.

Che questa sia una direzione perseguita concretamente è confermato da una serie di recenti riforme che interessano l’ambito locale. Pur nella diversità dei presupposti e ancor più delle metodologie usate, infatti, è di recente conio una serie di strumenti essenzialmente amministrativi, talora già dotati di base legislativa, ideati su iniziativa pubblica o per stimolo della cosiddetta società civile. Ciò che accomuna questi strumenti è il riferimento centrale alla partecipazione dei cittadini, di cui si promuovono e valorizzano una disponibilità di cura, che resta liberamente intrapresa, e l’assunzione di una logica di corresponsabilità rispetto ai beni comuni. In alcuni casi, tale partecipazione di ispirazione solidaristica si svolge integralmente nella gratuità; in altri casi, si inseriscono, a scopo incentivante, meccanismi di parziale corresponsività.

Sul versante della gratuità si colloca un’iniziativa divenuta ormai, per diffusione, “virale” e cioè l’adozione, da parte di un numero crescente di Comuni, di un regolamento sulla “amministrazione condivisa dei beni comuni”, il cui testo-base è stato elaborato da un soggetto associativo, il Laboratorio per la Sussidiarietà

⁴ S. Weil, *Dichiarazione degli obblighi verso l'essere umano*, Castelvecchi, Roma 2013, p. 23; Id., *Iliade o il poema della forza*, tr. it., Asterios, Trieste 2015.

“Labsus”⁵. Tale regolamento, che è stato adottato da enti locali di dimensioni assai variabili, dal piccolo paese a Roma capitale, si propone di colmare lo spazio che separa la proclamazione costituzionale di principio dell’art. 118, in tema di sussidiarietà orizzontale, e l’iniziativa concreta dei cittadini attivi, al fine di rimuovere gli ostacoli che inibiscono l’assunzione, da parte dei cittadini stessi, singolarmente o in formazione sociale, di compiti di cura dei beni comuni, mediante norme facoltizzanti o che incidono sul riparto delle responsabilità, nonché sugli oneri, ad esempio assicurativi. Lo strumento escogitato per dare forma e sostanza a questa corresponsabilità sono i cosiddetti “Patti di collaborazione”, sottoscrivendo i quali Comune e cittadini concordano quanto è necessario per la realizzazione degli interventi di cura. La filiera che, in questo modo, si compone è dunque Costituzione-regolamento-patti di collaborazione. Il regolamento è riferibile unicamente ad attività amministrativa di tipo non autoritativo, sicché i patti di collaborazione si configurano quali atti di diritto privato, secondo il richiamo all’art. 1, c. 1-bis, della l. 241/1990 (modificata dalla l. 80/2005), per il quale “la pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”. Sul piano formale, atti autoritativi avrebbero infatti bisogno di una specifica copertura legislativa; ma anche da un punto di vista sostanziale, i patti di collaborazione vogliono esprimere una logica di relazione tra cittadini e istituzioni collaborativa, cooperativa, secondo un ideale appunto di amministrazione condivisa. I patti stipulati a partire dal regolamento nascono dall’iniziativa dei cittadini “attivi” e possono avere un oggetto molto variabile, da semplici impegni di manutenzione ordinaria, a interventi complessi di recupero urbanistico, trasformazione e gestione continuata di beni pubblici o privati a fruizione collettiva, in stato di abbandono o di sottoutilizzo.

Il regolamento va nella direzione di agevolare iniziativa e coinvolgimento dei cittadini, quand’anche questi siano organizzati secondo un modello di debole formalizzazione o addirittura singolarmente presi. In questo modo, si va oltre il limite di una partecipazione istituzionalizzata, già ampiamente prevista dalla disciplina legislativa nazionale, regionale e locale per ambiti specifici del welfare (si pensi ai servizi sociali). Si vuole valorizzare la posizione del cittadino, *sic et simpliciter*, di cui basta la volontà di rendersi “attivo” per il bene comune.

Su questo piano, si può annoverare la previsione della possibilità di impiego dei detenuti non pericolosi in lavori di pubblica utilità su base volontaria e a titolo gratuito.

A un livello di più elevata stabilità organizzativa si collocano quelle ipotesi di ridisegno del decentramento amministrativo che prevedono la creazione di “reti sociali”, e cioè di luoghi, istituiti dall’ente locale cittadino, in vista di una partecipazione strutturata e continuativa di formazioni sociali e istituzioni presenti sul territorio di un quartiere e di una loro relazione con l’amministrazione cittadina. La necessaria riorganizzazione del decentramento si è rivelata, in taluni casi, l’occasione propizia per ripensare le modalità di partecipazione rispetto a quelle tradizionalmente offerte (o inibite) dallo schermo rappresentativo, agito essenzialmente dai partiti, delle

⁵ Se ne veda la presentazione in G. Arena, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org, 25.2.2014. Nel sito del laboratorio si trovano anche ricchi materiali di informazione e valutazione delle esperienze amministrative intraprese a partire dall’adozione del regolamento medesimo.

circoscrizioni comunali⁶. In una direzione simile si è già avviato il Comune di Monza che ha creato le "Consulte di quartiere", strumenti di attivazione di processi di cittadinanza attiva e di proposta; nonché il Comune di Bergamo che, in sostituzione delle soppresse circoscrizioni di decentramento, sta appunto progettando un livello di confronto organizzato tra cittadini, formazioni sociali e istituzioni (sociali, scolastiche, ecc...) presenti e attivi in uno stesso quartiere. Si va verso un'istituzione pensata quale sede di confronto e di elaborazione, entro la quale presenze sociali e pubbliche del quartiere partecipano alla rilevazione dei bisogni, alla progettazione e attivazione di politiche per il territorio.

Sul versante degli strumenti amministrativi improntati a una logica di parziale corresponsabilità, possiamo collocare l'istituto controverso del "baratto amministrativo", e anche, seppur su presupposti rovesciati, le proposte di cosiddetto "welfare generativo".

Il baratto amministrativo è stato introdotto con il c.d. decreto "sblocca-Italia", all'art. 24 del d.l. 133/2014 (convertito nella l. 164/2014), recante "misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio", che ha previsto per i Comuni la possibilità di dettare uno specifico regolamento che definisca i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi di riqualificazione del territorio, proposti da singoli cittadini o associati. Tali interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade, ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. Il meccanismo ideato, che introduce elementi di corresponsabilità, consiste nella possibilità, offerta a cittadini e prioritariamente alle loro associazioni, di ottenere "riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere". La norma ha dato adito a interpretazioni diverse e non prive di ambiguità. Per evitare usi impropri, è importante sottolineare il concetto di "inerenza" dei tributi di cui si possono ottenere la riduzione e l'esenzione rispetto alla prestazione svolta, per escludere che possa rientrare nella ratio della norma la possibilità, che pure è stata sostenuta e persino disciplinata, di prevedere riduzioni o esenzioni con riferimento ad eventuali multe o debiti tributari non assolti dal contribuente. Il senso dell'istituto è infatti quello di valorizzare la partecipazione, non di compensare l'evasione. In talune attuazioni, tale strumento è stato declinato come misura di politica sociale, con cui è resa possibile la conversione di un obbligo (o addirittura di un debito) tributario in controprestazioni equivalenti a vantaggio della collettività. Il dovere tributario ha un preciso fondamento costituzionale e quindi legislativo, sicché nella legge deve rinvenirsi il fondamento esplicito di una convertibilità della relativa obbligazione in altre forme.

Su un piano simile, ma con portata più ridotta, si pongono i "microprogetti", di cui all'art. 23 del d.l. 185/2008, con cui cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale proposte operative per la realizzazione di opere di interesse locale di pronta realizzabilità senza oneri per l'ente locale territoriale competente⁷. Anche in questo caso, sono previste misure incentivanti in termini di vantaggi fiscali, perché la

⁶ Rinvio a F. Pizzolato, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2014, p. 281 ss..

⁷ Sul punto, cfr. C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena-C. Iaione, Carocci, Roma 2012, p. 125; G. Galeazzo, *Limiti del pubblico e doveri civici*, in *Aedon*, 2/2011, parr. 6 e 7.

realizzazione delle opere è esente da imposte, a eccezione dell'Iva, e perché i contributi versati dai proponenti sono detraibili dalla imposta sul reddito in misura del 36%. Questi vantaggi si uniscono a quelli indiretti, derivanti dalla valorizzazione delle proprietà e delle attività economiche che insistono sugli spazi pubblici riqualificati.

In una logica di corresponsività, diversamente orientata e al riparo da letture ambigue, vanno le proposte, ora anche suggerite al legislatore⁸, di un "welfare generativo", che interpreta il beneficiario della prestazione come soggetto chiamato, pur sempre su base volontaria, a una restituzione e a un concorso, utili a un reinserimento rispettoso della dignità della persona, riconosciuta come "risorsa" della comunità per la quale genera valore⁹. Si intende "collegare l'erogazione di una prestazione del sistema integrato (nelle varie forme possibili di integrazione pubblico-privato) e tesa a garantire un diritto sociale, alla attivazione (...) del soggetto destinatario della prestazione, nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività"¹⁰. In un'ottica del genere il Comune rappresenta il livello istituzionale protagonista¹¹.

In questa prospettiva "generativa" si inserisce il programma denominato "#diamociunamano", attuativo dell'art. 12 del d.l. 90/2014¹², la cui disciplina più specifica, approvata con decreto ministeriale, prevede, come misura sperimentale, che "chi beneficia di una misura di sostegno al reddito potrà svolgere un'attività volontaria di utilità sociale in favore della propria comunità di appartenenza, nell'ambito di progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali. Gli oneri della relativa copertura assicurativa, attivata dall'INAIL, saranno sostenuti da un apposito Fondo, di durata biennale, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali"¹³. Si tratta pertanto di attività

⁸ Si v. la proposta della Fondazione Zancan, presentata da E. Rossi, *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in Fondazione E. Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 119 ss..

⁹ Sul punto, si v. gli utili contributi nel citato rapporto della Fondazione E. Zancan, *Cittadinanza generativa*, cit.. Ivi soprattutto T. Vecchiato, *Questioni di welfare*, par. 12.3, *Universalismo moltiplicativo*, p. 80: "Il welfare generativo propone di regolare l'azione sociale con diritti «a dividendo sociale». Significa passare dal consumo di risorse alla capacità di rigenerarle per gestire le eccedenze a vantaggio dei più deboli. L'agire assistenziale ha sedato le responsabilità. Il concorso al risultato, personale e sociale, è invece strategia a disposizione per una socialità interessata a rinnovarsi e a moltiplicare i valori a disposizione. Significa trasformare il potere di chi aiuta e la debolezza degli aiutati in forze convergenti, riconoscendo dignità ad ogni persona". Nella proposta di legge formulata dalla Fondazione, il welfare generativo è definito (art. 2) quale "insieme delle modalità di rigenerazione e rendimento delle risorse a disposizione del sistema di welfare, mediante la responsabilizzazione dei soggetti destinatari di interventi di sostegno (...) che realizzano azioni a corresponsivo sociale a vantaggio della collettività".

¹⁰ E. Rossi, *Una proposta di legge*, cit., p. 119.

¹¹ F. Pacini, *Welfare generativo e competenze comunali: potenzialità e limiti*, in Fondazione E. Zancan, *Cittadinanza generativa*, cit., p. 151 ss.. Un esempio interessante (*ibidem*, p. 155) è il "Patto per il riscatto sociale", istituito dal Comune di Milano con deliberazione di Giunta n. 1687/2014.

¹² Il cui c. 1 così recita: "In via sperimentale, per il biennio 2014-2015, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Fondo finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 4 della legge 11 agosto 1991, n. 266, in favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di Comuni o enti locali".

¹³ <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/diamociunamano/Pages/default.aspx>

rese volontariamente, promosse da organizzazioni del terzo settore e dagli enti locali, e di cui il Ministero sostiene gli oneri assicurativi mediante un apposito fondo Inail.

L'insieme di istituti qui richiamati compone un quadro in cui il Comune è valorizzato nella sua natura di ente esponenziale di una comunità di riferimento, la partecipazione politica della quale non si esaurisce nel momento del voto, secondo lo schema tradizionale della democrazia d'investitura, ma si sviluppa in apporti che intersecano la dimensione urbanistica e sociale delle politiche. Trova così espressione, pur sempre parziale, l'aspirazione a un autogoverno, da parte della comunità locale, e a una solidarietà di prossimità. In questo quadro, la "fraternità" è ravvisabile quale principio ispiratore, perché si promuove pubblicamente la disponibilità alla corresponsabilità e cioè all'assunzione, da parte dei cittadini, di compiti di cura rivolti a una sfera pubblica, ma anche, almeno in certi casi, ad altri cittadini. L'intervento regolativo è necessario per rimuovere ostacoli all'iniziativa dei cittadini, nonché per sostenerne almeno parzialmente l'onere, in una logica di alleanza tra società e istituzioni che esprime lo spirito della sussidiarietà. La dimensione prevalente degli interventi promossi è, come si è visto, quella urbanistica, da cui però si attende una ricaduta, in termini di riqualificazione comunitaria, sul sistema di welfare. Non si può inoltre escludere che i patti civici possano avere ad oggetto diretto prestazioni attinenti al welfare. Il rapporto tra beni comuni e welfare è espressamente tematizzato, perché, attraverso la riappropriazione e la cura civica dello spazio pubblico, si mira a rinsaldare i legami di cittadinanza. Nelle proposte riconducibili al modello di welfare generativo, il beneficiario della solidarietà pubblica è richiesto di (o invitato a) prendere parte alla cura dei beni comuni, ciò che salda ulteriormente i due ambiti urbanistico e sociale. Tali interventi si aggiungono peraltro a un quadro normativo in cui il welfare municipale è già strutturalmente aperto all'apporto delle formazioni sociali che entrano nella rete del servizio pubblico integrato¹⁴.

In questa evoluzione, seppur vi si possa vedere una traduzione amministrativa del principio di fraternità, non mancano criticità e ambiguità, peraltro note. Anzi tutto, il coinvolgimento dei cittadini, pur certo auspicabile, rischia di voler nobilitare uno scenario di più prosaica difficoltà dell'istituzione comunale a far fronte alle proprie funzioni¹⁵. La buona volontà dei cittadini rappresenta un supporto e un'integrazione fondamentale, ma non può sostituire professionalità specifiche. E, d'altra parte, l'istituzione comunale, nelle sue funzioni di assistenza sociale, si trova spesso con risorse così depauperate da poter realisticamente far fronte solo a emergenze o acuzie. Inoltre, un welfare che si strutturi attorno all'apporto sempre più consistente dei cittadini attivi finisce inevitabilmente per premiare contesti sociali già dinamici e ricchi di relazioni, mentre non aiuta o addirittura affossa realtà territoriali rese critiche da tessuti sociali sfilacciati o degradati. A ciò si aggiunga il pericolo di chiusure localistiche che una declinazione comunitaria reca sempre con sé¹⁶.

¹⁴ Il riferimento normativo essenziale è la l. 328/2000. In dottrina, per tutti, v. E. Ferioli, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino 2003.

¹⁵ C. Gori, *Postfazione*, in G. Fosti (a cura di), *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, Egea, Milano 2013, p. 214.

¹⁶ Pericolo ben noto anche della fraternità. Si v. G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, cit., pp. 148-149: "cooperazione e presa in carico possono scendere facilmente dalle vette dell'universalismo per calarsi in contesti particolari costituiti da chi ci è prossimo, la cui «umanità» risuona in noi proprio in virtù dell'esperienza e dei vincoli che ci accomunano (fino alla «legge del sangue» di Antigone), mentre chi ci è lontano può essere rimosso e collocato in una gamma che va

2. La fraternità tra città: premessa.

La "città" è dunque un contenitore di storie di fraternità con cui l'ordinamento e l'amministrazione locale mirano a stringere significative alleanze. E tuttavia, come si è rilevato in introduzione, si può provare a mettere a fuoco un'ulteriore dimensione possibile di applicazione del principio di fraternità alle "città". La città è una struttura aperta, la cui dimensione interna, comunitaria, è chiamata a rapportarsi con altri livelli politici, secondo il moto ascensionale di costruzione della Repubblica, prefigurato dall'art. 114 Cost., e anche con altre città. Di tali rapporti la solidarietà interistituzionale può essere una manifestazione che, in quanto connetta livelli equoordinati, possiamo ricondurre alla fraternità. Tali manifestazioni non sono prive di rilievo giuridico e di riflessi istituzionali, ma, ancor prima, conoscono significative teorizzazioni.

2.1. La complementarità tra vocazioni differenti.

Un rilievo fondativo, di interesse culturale più che giuridico, assume il pensiero di Giorgio La Pira, illustre costituente e poi sindaco di Firenze. In La Pira emerge l'idea di una vocazione differenziata delle città, fondamento possibile di una loro complementarità e pacifica cooperazione. In questo concerto di vocazioni differenziate e complementari stava il seme di una politica di pace che, in un tempo segnato dalla guerra fredda, vedesse coinvolte immediatamente le città¹⁷.

In particolare, per La Pira, Firenze si caratterizzava per essere città "mediatrice", sicché da essa ci si doveva attendere un impegno a riunire a convegno le capitali mondiali perché offrissero "immagine viva, visibile, del vincolo di unità, di fraternità e di pace che già esiste in potenza - e che vuole ora tradursi in atto - fra tutte le città e fra tutti i popoli e le nazioni del mondo"¹⁸. Il richiamo al principio di fraternità è esplicito, elaborato entro una visione organicistica: "anche le città hanno - come le persone - una vocazione ed un destino"; se tra "i membri di una stessa comunità cittadina" esiste "un vincolo organico di fraternità", è anche vero che "ciascuna città e ciascuna civiltà è legata organicamente, per intimo nesso e intimo scambio, a tutte le altre città ed a tutte le altre civiltà: formano tutte insieme un unico grandioso organismo".

In questo quadro, che si inserisce coerentemente nel *corpus* teorico della dottrina sociale della Chiesa cattolica, la fraternità appartiene a un orizzonte di pensiero di stampo organicistico, entro cui l'assunzione delle differenze, personali e sociali, non vale a fondare graduatorie o titoli egemonici, bensì a rinvenire il fondamento di una

dall'indifferenza all'estraneità (come accade spesso rispetto ai migranti e alle tragedie che continuamente si consumano nel Mediterraneo). Il problema è dunque quello dei «confini» dell'umanità".

¹⁷ Per una concezione della città in La Pira, si v. G. Corsani, *La Pira e le città dell'Europa*, in G. Conticelli (a cura di), *"Popoli, nazioni, città d'Europa". Giorgio La Pira e il futuro europeo*, Polistampa, Firenze 2008, p. 122 ss..

¹⁸ G. La Pira, *Le città non possono morire* (1955), in «www.giorgiolapira.org» e ripubblicato anche in Id., *Le città sono vive*, La Scuola, Brescia 2005. Su questo profilo, v. M. De Giuseppe, *Giorgio La Pira. Un sindaco e le vie della pace*, Centro Ambrosiano, Milano 2001, pp. 67 ss. e 90-92.

cooperazione orientata a un ideale comune di pace e di giustizia. In questo orizzonte, ad esempio, la dottrina sociale della Chiesa ha inquadrato la questione sociale e il pericolo del conflitto tra classi. Nella *Rerum Novarum*, Leone XIII sostiene che le classi sociali, obbedendo a un principio di “*fraternità cristiana*” e alla legge evangelica, “non saranno paghe di una semplice amicizia, ma vorranno darsi l’amplesso dell’amore fraterno” (par. 21). Tale interpretazione del legame tra fraternità e cooperazione/collaborazione tra classi differenti è confermata dai pontificati successivi¹⁹. La fraternità si traduce in principio “ricognitivo” di un ordine²⁰ che, in quanto tale, non è creato dal diritto, almeno quando questo sia inteso in senso positivistico, e nemmeno è interamente manifestazione di libertà umana, ma che è fondato dalla natura ed è dunque opera di Dio.

Questa declinazione del principio di fraternità opera a tutti i livelli, non solo quello intercomunale, e, va aggiunto, è talora accolta anche al di fuori della cultura sociale e politica del cattolicesimo. Basti qui un rimando alle posizioni di Mazzini a proposito di un concerto fraterno fra le nazioni²¹. Per il patriota genovese, le diverse patrie svolgono ciascuna una funzione “a beneficio dell’Umanità” tutta, in quanto ognuna aggiunge “un elemento qualunque all’opera collettiva di miglioramento e di scoperta del Vero che le generazioni lentamente, ma continuamente promuovono”²².

2.2. La cooperazione tra città per obiettivi politici.

Un profilo interessante della fraternità tra le città attiene ad azioni politico-istituzionali intraprese da enti locali per il perseguimento di interessi pubblici di rilievo sovracomunale, perfino di scala internazionale²³. Può apparire una forzatura il richiamo al principio di fraternità per attività istituzionali di questo tipo. Non sembra sostenibile l’instanziazione di qualsiasi forma di cooperazione tra istituzioni a questo principio, a pena altrimenti di annacquarelo. Ciò nondimeno, si ritiene di potersi riferire quando si tratti di qualificare quella cooperazione tra soggetti posti su di un medesimo piano, collocati, per così dire, alla base della struttura istituzionale degli Stati, e che si coordinano per poter perseguire risultati che sarebbero altrimenti inaccessibili. In questi casi, viene in rilievo una versione della fraternità che ricorda l’emersione del principio nel percorso della Rivoluzione francese, laddove questo si

¹⁹ Per Pio XII, l’ordine sociale solidaristico diventa un principio “di ordine morale naturale, come tale universalmente normativo dei rapporti umani, che avrebbe dovuto tradursi sia in relazioni di reciproco aiuto, fiducia e collaborazione in ogni ambito della vita sociale sia, soprattutto, in forme istituzionali, in grado di ridisegnare il quadro giuridico, politico ed economico esistente” (così: E. Monti, *Solidarietà*, in AaVv., *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa. Scienze sociali e Magistero*, Vita e Pensiero, Milano 2004, p. 81).

²⁰ Cfr. I. Massa Pinto, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se” fossimo fratelli*, Jovene, Napoli 2011, pp. 62-63, per la quale la fraternità “riflette un ordine superiore, che esiste realmente, e che si pone come un dover essere nei confronti della società storico-concreta”

²¹ G. Mazzini, *Dei doveri dell’uomo*, RCS, Milano 2010, pp. 55 e 64.

²² G. Mazzini, *Dei doveri dell’uomo*, cit., pp. 56-57.

²³ Attività riconducibile al “mero rilievo internazionale”, di cui all’art. 6.7 della l. 131/2003, come richiama, tra gli altri, R. Dickmann, *Quali prospettive per l’attività all’estero degli enti locali infraregionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 378.

traduce in una specie di “repubblicanesimo”²⁴, che si ricrea e prende slancio dal tessuto delle città. L'alleanza attiva è infatti sostenuta da tensione etica ed è orientata a un obiettivo comune che supera, per dimensioni ed effetti, le competenze e le possibilità dei singoli enti coinvolti.

In questo orizzonte, i Comuni sono protagonisti della costruzione di politiche ambiziose dal basso, secondo uno stile cooperativo reso possibile da reti di enti locali, che coinvolgono i cittadini in “imprese” che travalicano l'orizzonte locale. La scommessa e la condizione di realizzabilità di questo processo risiedono nella capacità, nient'affatto scontata, dei Comuni di mobilitare i cittadini. Solo l'inveramento di questa condizione può conferire alla cooperazione intercomunale una qualità peculiare, che vale a distinguerla da altre forme di collaborazione inter-istituzionale.

Un esempio recente di questa logica può essere indicato nell'*urban food policy pact*²⁵. La prima premessa del Patto, stipulato nell'ottobre 2015 in occasione dell'Expo, è che “le città, dove risiede metà della popolazione mondiale, svolgono un ruolo strategico per lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili e la promozione di diete sane, e che, per quanto diverse l'una dall'altra, tutte le città costituiscono centri d'innovazione economica, politica e culturale, e gestiscono ampie risorse pubbliche, infrastrutture, investimenti e competenze”; inoltre si ricordano “gli impegni assunti dalle città per affrontare i cambiamenti climatici nel quadro della promozione di strategie e azioni volte a ridurre le emissioni di gas serra e a favorire l'adattamento dei sistemi alimentari urbani agli effetti dei cambiamenti climatici (...); e per la promozione della gestione sostenibile della biodiversità mediante iniziative a livello urbano nel quadro della Convenzione sulla Diversità Biologica”; che “le città e i territori limitrofi svolgeranno nel futuro un ruolo attivo per rendere operativi processi internazionali quali i traguardi e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) e i traguardi nel quadro dell'Agenda di Sviluppo post-2015; saranno coinvolte nelle prossime negoziazioni per la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (COP 21); per contribuire all'iniziativa Zero Hunger Challenge, affrontare il tema delle diete urbane sostenibili durante la Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, e assumere un ruolo rilevante nel Quadro post-2015 per la Riduzione del Rischio di Catastrofi”.

Su queste basi, i sindaci sottoscrittori si sono impegnati a perseguire una serie di obiettivi compresi in un quadro d'azione. Si tratta di cumulare singole azioni istituzionali che possono produrre un effetto positivo su scala sovracomunale e addirittura internazionale. L'alleanza confida cioè sull'effetto sistemico che l'insieme

²⁴ Sul legame tra fraternità e idea repubblicana, in un'ottica concettualmente simile a quella qui considerata, cfr. T. Méniessier, *République et fraternité. Une approche de théorie politique*, in G. Bertrand-C. Brice-G. Montègre (dir.), *Fraternité. Pour une histoire du concept*, CHRIPA, Grenoble 2012, soprattutto p. 49, a riguardo di un ethos politico che favorisca l'impegno delle persone nello spazio pubblico, sia dal punto di vista intellettuale, sia emozionale. In questo senso, l'A. parla della fraternità come di un “*idéal vecu*” (p. 50) e suggerisce che questo principio possa “doter l'humanité du vecteur mental nécessaire pour sa possible unification politique”, affiancando esplicitamente “fraternité civique” e “*nouvelle république du genre humain*” (p. 51). Più in generale, v. anche M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, Paris 1993, p. 36; A. Mattioni, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. Marzanati-A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma 2007, p. 13.

²⁵ <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-ita.pdf>

di iniziative dal basso, ad opera di soggetti "piccoli", può produrre. Ogni città è chiamata a elaborare una "Food Policy", coerente con gli obiettivi condivisi con il Patto e di cui è parte qualificante il coinvolgimento delle popolazioni cittadine. La "Food Policy" di Milano, ad esempio, si è sviluppata a partire da una consultazione pubblica.

Considerazioni simili possono riproporsi per la "rete delle città sane"²⁶. Si tratta di un progetto promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, entro il quadro di riferimento della Carta di Ottawa del 1986, che si propone tra l'altro di promuovere la "partecipazione dei cittadini alle scelte politiche che hanno un effetto concreto sulla loro vita". Come si legge dalla presentazione del progetto, "proprio le città sono i luoghi che più facilmente possono stimolare la partecipazione e aprirsi ai contributi della società civile, delle associazioni e dei cittadini. Infine, le Città Sane sono un movimento di Comuni. Resta la consapevolezza di essere amministratori che hanno responsabilità di governo, ma anche la convinzione che, proprio in virtù della propria condizione privilegiata di rappresentanti delle istanze dei cittadini, le città sono oggi gli «strumenti» migliori per condizionare dal basso la politica regionale, nazionale ed europea". Se dunque la genesi della "rete" è, in questo caso, di impulso internazionalistico, il progetto è intenzionalmente radicato nella dimensione comunale, perché riconosciuta essenziale per veicolare la partecipazione dei cittadini. L'idea fondativa, esplicitata, è di adottare "un metodo di lavoro «tra pari» che permette di valorizzare l'impegno degli Amministratori dei Comuni di piccole e medie dimensioni, così come delle metropoli italiane, e condividere risorse e strumenti operativi". Anche gli obiettivi dichiarati coinvolgono al contempo il benessere della comunità locale e il perseguimento di scopi di rilievo sovracomunale e sovranazionale: "entrare a far parte della Rete Città Sane significa assumersi degli impegni, a livello locale, nei confronti dei propri cittadini. Vivere la Rete arricchisce di esperienza e di idee sia i tecnici che gli amministratori, punto di riferimento della loro città nella gestione della salute pubblica, sia le città stesse. Far parte della Rete vuol dire anche migliorare lo stato di salute della propria città, acquisendo e condividendo strumenti, idee e progetti che siano di stimolo all'attività quotidiana; significa entrare in un network che valorizza l'apporto di ogni membro e lo condivide con gli altri, che premia le esperienze positive sviluppate a livello locale, dà loro visibilità, e le utilizza per aumentare il know-how comune, per arricchire il patrimonio che è della Rete ma anche di ogni singolo Comune che ne fa parte. Entrare nella Rete significa però anche guardare più in là dei propri confini, e poter contare sull'apporto di un network italiano ed europeo impegnato nella promozione della salute". La metodologia privilegiata di funzionamento della rete è l'adozione e lo scambio di buone prassi che vadano nella direzione di realizzare progressivamente gli obiettivi comuni.

Presupposti simili ispirano il "Patto dei sindaci", presentato come un "impegno per l'energia sostenibile"²⁷. Come per la rete delle città sane, si tratta di un progetto di cooperazione promosso da un'autorità sovranazionale (l'Unione Europea, in questo caso), ma che si traduce in un'assunzione di impegni da parte degli enti locali aderenti. Il progetto è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2008, nell'ambito del "pacchetto" europeo su clima ed energia, al fine di sostenere gli sforzi compiuti

²⁶ <http://www.retecittasane.it>

²⁷ http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html

dagli enti locali nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile. Il Patto dei Sindaci è presentato quale "esclusivo movimento «dal basso» che è riuscito con successo a mobilitare un gran numero di autorità locali e regionali, spronandole a elaborare piani d'azione e a orientare i propri investimenti verso misure di mitigazione dei cambiamenti climatici". Gli enti firmatari "si impegnano ad agire per raggiungere entro il 2030 l'obiettivo di ridurre del 40% le emissioni di gas serra e ad adottare un approccio congiunto all'integrazione di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Per tradurre il proprio impegno politico in misure e progetti pratici, i firmatari del Patto devono in particolare redigere un Inventario di base delle emissioni e una Valutazione dei rischi del cambiamento climatico e delle vulnerabilità. Si impegnano inoltre a elaborare, entro due anni dalla data di adesione del consiglio locale, un Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC) che delinea le principali azioni che le autorità locali pianificano di intraprendere. (...) Questo forte impegno politico segna l'inizio di un processo a lungo termine, durante il quale ogni due anni le città forniranno informazioni sui progressi compiuti".

In sé più modesta sul piano della regia istituzionale, e tuttavia direttamente ispirata al principio di fraternità, è l'associazione "Città per la Fraternità"²⁸. Forte di un'ispirazione di tipo religioso, l'associazione, nata nel 2008, si propone di "contribuire, non solo in Italia, alla diffusione del principio di fraternità nella vita politica, specie negli Enti Locali vero motore della vita del nostro Paese". Gli scopi dell'associazione sono di ordine culturale e politico, volti cioè a favorire la diffusione di una cultura della fraternità e il perseguimento di specifici progetti con questa coerenti: "promuovere lo sviluppo di iniziative comuni, lo scambio di informazioni ed esperienze tra i Comuni e gli altri Enti Locali impegnati sui diversi fronti della fraternità, della pace e della solidarietà; approfondire la ricerca e la riflessione politica e giuridica sui compiti dei Comuni e degli altri degli Enti Locali per la fraternità".

Considerate nel loro complesso, le esperienze riportate di cooperazione intercomunale, pur differenti per genesi, regia ed efficacia, consentono di evidenziare una tendenza a perseguire finalità di carattere politico generale e spesso transnazionale mediante il coinvolgimento di enti che possano attivare, a loro volta, la partecipazione dei cittadini. L'interesse per il Comune è legato proprio alla possibilità che, per il tramite di questo livello amministrativo, si promuova il coinvolgimento, etico e fattivo, dei cittadini e si favorisca un'adesione a condotte che sarebbe complicato rendere prescrittive. Trova quindi una concreta conferma l'originaria saldatura dei profili verticale ed orizzontale della sussidiarietà e, soprattutto, entro questo nesso, la solidarietà promossa dai Comuni trascolora in fraternità (d'azione) dei cittadini.

2.3. Fraternità tra città come costruzione di livelli istituzionali.

Se si può interpretare la condivisione cooperativa di politiche di rilievo mondiale come una dimensione "repubblicana" della fraternità, nel senso che si è specificato, un ulteriore profilo della fraternità coinvolgente le città può essere rinvenuto nell'azione, che vede protagonisti gli enti locali, di costituzione di un livello politico

²⁸ <http://www.cittaperlafraternita.org>

istituzionale di natura federale. In questa ultima declinazione, il riferimento alla fraternità – di tipo istituyente - torna a farsi esplicito.

Ci si riferisce al contributo reso dai Comuni alla costruzione di un'unità europea di tipo federale. Tale apporto è stato capace di produrre esiti organizzativi rilevanti. Su base nazionale, grande rilievo ha assunto l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE)²⁹, fondata a Roma nel 1952 (come Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa), con l'apporto rilevante del Movimento Comunità di A. Olivetti e del Movimento Federalista Europeo di A. Spinelli³⁰. La spinta per la nascita di un movimento fondativo europeo dal "basso" nasce, nei promotori, dalla consapevolezza che lo Stato nazionale sovrano rappresenta, per la sua stessa logica costitutiva, una pietra d'inciampo difficilmente scansabile nel cammino dell'integrazione sovranazionale. E, invero, le più recenti vicende europee non fanno che accreditare questo pessimismo. Nello statuto dell'associazione venne chiaramente indicato lo scopo di "organizzare in Italia un'azione europea, in collaborazione con le Associazioni interessate dei diversi paesi", nonché di "promuovere nei Comuni e nelle altre collettività locali un'azione diretta a sostenere la costituzione di una federazione degli Stati europei basata sulle autonomie locali".

Tale associazione rappresenta la sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)³¹. Tale federazione di associazioni nasce – come Consiglio dei Comuni d'Europa - a Ginevra nel 1951 e dal 1984 prende il nome di *Conseil des communes et des régions d'Europe*, per accogliere al proprio interno anche le regioni. Il CCE si dava come obiettivo, al paragrafo IV dello Statuto, di "assurer la participation et la représentation des communes et collectivités locales dans les organismes européens et internationaux"; e, al V, di "intégrer aux futures institutions européennes l'Assemblée représentative des communes et collectivités locales"³².

All'origine del CCE vi sono apporti culturali e anche giuridici molteplici. Interessante e influente, nel momento fondativo, è la figura dello storico svizzero A. Gasser, le cui teorie, che prendevano ispirazione dalla filosofia liberale e autonomistica di Tocqueville, miravano prioritariamente alla trasformazione delle strutture interne di tutti gli Stati europei in senso comunalista³³. Lo Stato federale doveva avere come base un patto fra libere comunità, interessate a unire le forze per esercitare più efficacemente il diritto di resistenza contro lo Stato accentratore³⁴. Il comune non era qui inteso e valorizzato come una specifica articolazione amministrativa, bensì come "cellula" di organizzazione sociale in cui si fosse sviluppato uno spirito di solidarietà³⁵. Il principio di sussidiarietà era considerato da Gasser uno degli elementi fondamentali della struttura democratica degli Stati ad

²⁹ <http://www.aiccre.it>

³⁰ F. Zucca, *Le relazioni internazionali degli enti locali: dai gemellaggi al Comitato delle regioni: cinquant'anni di storia dell'integrazione europea*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2013, p. 79 ss..

³¹ <http://www.ccre.org>

³² Ripreso da F. Zucca, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 174.

³³ F. Zucca, *Autonomie locali*, cit., p. 168. Di A. Gasser, si v. *L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa*, La Fiaccola, Milano 1946.

³⁴ F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 60.

³⁵ F. Zucca, *Autonomie locali*, cit., p. 45.

amministrazione decentrata, perché le funzioni di regioni e Stati erano frutto della delega da parte delle collettività locali³⁶.

Più direttamente orientato alla costruzione di un'unità politica europea era il Movimento federalista francese *La Fédération*, tra i cui fondatori va annoverato Jean Bareth, il "padre" dei gemellaggi. In questo movimento culturale rilevante fu l'influenza ideologica di Alexandre Marc, che, nel 1948, aveva pubblicato nella collana de *La Fédération* il volume *Du communalisme au fédéralisme intégral*, in cui rimarcava alcune differenze rispetto alla proposta "comunista" di Gasser, cui "contrapponeva" un federalismo integrale³⁷. Marc prendeva ispirazione dalla filosofia di Proudhon, che aveva studiato a fondo, e, anche per lui, il comune non era da intendersi come "circostrizione amministrativa, ma come l'organizzazione territoriale più vicina alla persona in cui dovevano trovare armonica soluzione le esigenze sociali ed economiche. L'ente locale doveva perciò riscoprire le sue basi comunitarie sottraendosi alle tentazioni autarchiche grazie all'applicazione degli altri principi del federalismo quali la partecipazione e la cooperazione"³⁸. Nel 1952, a Bad Duerkheim, Marc aveva dichiarato che l'unità europea avrebbe avuto un senso solo se federale e che, per realizzarla, occorreva una "révolution ascendante", che partendo dalle "cellules les plus simples et les plus fondamentales de la Cité: Famille, Atelier, Commune", arrivasse alla federazione europea, entro cui doveva trovare espressione istituzionale una "Chambre des Communes Européennes"³⁹.

Anche in Marc, la costruzione dell'Europa attraverso formazioni sociali e istituzionali si rendeva necessaria per "aggirare" e scalfire, per mezzo di organismi senza volontà di potenza, la pretesa di sovranità dello Stato nazione⁴⁰. Il Comitato

³⁶ *Ibidem*, p. 46.

³⁷ F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 75. Si v. la sintesi in A. Marc, *Quelques réflexions sur l'avenir de l'Europe (Inédit, 1944)*, in *L'Europe en Formation*, 1/2010, p. 169: "l'humanisme intégral, c'est-à-dire la personne humaine, toujours supérieure à toutes ses réalisations, mais engagée néanmoins (a) dans les communautés naturelles (familles, communes, patries), (b) dans les communautés de travail (entreprises, professions, syndicats), (c) dans les communautés spirituelles («amicales», groupements fédérateurs, organismes de culture ou de culte), tel est, en dernier ressort, l'«axe» du Fédéralisme intégral". V. anche, per un approccio simile, G. Héraud, *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme. Préface et postface par Alexandre Marc*, Presses d'Europe, Paris 1968, soprattutto p. 19 ss..

³⁸ F. Zucca, *Autonomie locali*, cit., p. 61. Cfr., per l'influenza di Proudhon su A. Marc, J.P. Gouzy, *Le fédéralisme d'Alexandre Marc et le combat pour l'Europe*, in *L'Europe en Formation*, 1/2010, p. 13.

³⁹ F. Zucca, *Autonomie locali*, cit., p. 217; J.P. Gouzy, *Le fédéralisme d'Alexandre Marc*, cit., p. 22: "Le «Parlement» fédéral, quant à lui, devrait comprendre une Chambre des Communes, la Chambre des Nations, la Chambre des ordres et métiers. Nous sommes dans un système tricaméraliste. La Commune est la source du suffrage universel, l'exercice communal se confond avec celui du self-government. La Chambre des Nations assumerait le rôle qui «dans le schéma classique, est rempli par le Sénat (États-Unis) ou le Conseil des États (Suisse)». La Chambres des ordres et métiers serait la troisième chambre du «Parlement» fédéral. Un tiers de ses députés seraient élus par des institutions préalables, c'est-à-dire les chambres régionales et nationales du même type; un tiers par les syndicats ouvriers, les groupements professionnels, les ordres, les associations familiales, les coopératives, confédérés à l'échelle européenne; un tiers par les régies, les ententes, les offices, les pools constitués à la même échelle".

⁴⁰ A. Marc, *Quelques réflexions*, cit., p. 167; J.P. Gouzy, *Le fédéralisme d'Alexandre Marc*, cit., p. 16, citando Marc: "«il n'est qu'un élément fédératif: la commune [...], les régions, les patries, les nations mêmes peuvent se fédérer, certes, mais exclusivement par l'intermédiaire des communes dont elles se composent». Quant à fédérer des États, nous avons vu qu'il ne fallait pas y penser. C'est donc le cadre des États-nations qu'il s'agit de briser et c'est à la commune qu'il convient de revenir si l'on veut édifier une véritable société fédérale".

europeo delle Regioni avrebbe dunque dovuto mantenere un radicamento forte nel tessuto delle comunità locali, secondo l'ottica del federalismo "integrale"⁴¹. La convinzione è infatti che "seule une force politique européenne aurait une chance réelle de faire basculer l'ancien régime des États-nations et de susciter cette mutation sans laquelle l'unité de l'Europe resterait ce qu'elle est restée aujourd'hui dans l'esprit des citoyens: «un thème pour discours académiques ministériels»"⁴². Il protagonismo dei Comuni si rivela pertanto uno strumento essenziale perché l'unità europea possa trovare un'infrastruttura solida nei cittadini e nelle loro più immediate formazioni sociali e istituzionali; se invece la costruzione europea dovesse poggiare solo sugli Stati, resterebbe precaria e cedevole. Come ha efficacemente sintetizzato V. Onida, "non è realistico pensare che un processo di sviluppo in senso federalistico possa crescere, almeno al di là di certi limiti, sul solo presupposto di una coesione più vasta (...) fra unità elementari, cioè Stati membri identificati con gli attuali Stati nazionali (...) Quelli che dovrebbero diventare i membri della federazione non sono infatti organismi territoriali di deboli tradizioni, ma espressione del più potente fattore di unificazione che ha finora operato in Europa, quello nazionale; sono Stati dotati di grandi tradizioni, di potenti apparati e di forte senso di identità"⁴³.

Su posizioni simili si pone il pensiero di un altro personalista svizzero, federalista ed europeista: Denis de Rougemont. Anche in questo autore, la proposta federalista si condensa attorno all'idea di un'Europa delle regioni, considerate, secondo una suggestiva formula, come "grappes de communes"⁴⁴. La formula esprime la preoccupazione che le regioni diventino, a loro volta, piccoli Stati⁴⁵; esse debbono invece restare "aggrappate" ai livelli sociali di base e radicate nel loro tessuto relazionale. In lui ritroviamo l'immagine lapiriana (e mazziniana) del "concert" e della "vocation" delle nazioni d'Europa⁴⁶. Se si vuole unire l'Europa, anche per De Rougemont, "il faut partir d'autre chose que de ses facteurs de division" (gli Stati), e "se fonder sur ce qui est destiné à devenir *demain* la vraie réalité de notre société" (la "Région")⁴⁷. Vi è però anche una ragione spirituale, oltre a quelle economiche o ecologiche, che spinge per un'Europa delle regioni: "*recréer une communauté* où l'homme puisse recouvrer la dimension civique sans laquelle il n'est pas une vraie personne"; ricreare cioè luoghi in cui i cittadini possano "prendre en main leurs

⁴¹ Un'interessante riflessione giuridica sulla differenza tra federalismo integrale, à la Marc, è federalismo solo politico, hamiltoniano, è condotta da V. Constantinesco, *Le fédéralisme: d'un anti-étatisme à un a-étatisme?*, in *L'Europe en Formation*, 1/2010, p. 44.

⁴² J.P. Gouzy, *Le fédéralisme d'Alexandre Marc*, cit., p. 30.

⁴³ V. Onida, *Quale federalismo per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1994, p. 61. Per Onida, "lo Stato, nella tradizione moderna, è il luogo dell'eguaglianza dei diritti (...) La convivenza di più comunità nazionali o subnazionali richiede invece il riconoscimento delle differenze"; "ora, nell'Europa del futuro la dimensione dell'eguaglianza e dunque della statualità dovrà sempre più essere quella dell'Europa, sottraendo ai singoli Stati nazionali questa loro storica ragione di essere" (pp. 62-3).

⁴⁴ V. B. Boissière, *Le fédéralisme de Denis de Rougemont*, in *Le Taurillon*, <http://www.taurillon.org/Le-federalisme-de-Denis-de-Rougemont,01572>; D. de Rougemont, *Orientation vers une Europe fédérale*, in *Oeuvres complètes de Denis de Rougemont. III. Ecrits sur l'Europe. Volume II 1962-1986*, La Différence, Paris 1994, p. 124: "Groupées en syndicats de production, en coopératives techniques ou de distribution et consommation, les communes redeviennent les cellules de base de chaque région réelle".

⁴⁵ D. de Rougemont, *Lettre ouverte aux Européens*, in *Oeuvres complètes*, cit., p. 337 ss..

⁴⁶ D. de Rougemont, *Orientation vers une Europe fédérale*, in *Oeuvres complètes*, cit., p. 112.

⁴⁷ D. de Rougemont, *Au-delà des Nations*, in *Oeuvres complètes*, cit., pp. 161-2.

affaires communes”; “*si l'on veut refaire une communauté humaine (...) il faut donc faire des Régions. Là, l'homme pourra se sentir de nouveau libre, parce que responsable. L'homme ne peut être libre et responsable qu'à l'échelle de la commune: Tocqueville l'a bien vu et bien dit. C'est une question de dimension, non de bonté ou de méchanceté de l'homme*”⁴⁸. In quest'ultimo passaggio, appare esplicito il significato centrale dei comuni, quali luoghi in cui la responsabilità può congiungersi alla libertà, secondo l'ideale di fraternità che la Costituzione italiana esprime.

Gli apporti qui riportati bastano a evidenziare la filosofia di fondo di un'Europa politicamente unita, proprio perché radicata nelle autonomie e, in ultima istanza, nella “persona”⁴⁹. La CCE e poi la CCRE si batterono in effetti per l'elezione diretta del Parlamento europeo e per una rappresentanza dei poteri locali e regionali presso le istituzioni europee⁵⁰. Nel 1969 il CCE presentò un documento al Parlamento Europeo in cui si chiedeva l'elezione diretta del PE, applicando l'art. 138 CEE, e si esprimeva la necessità che fra gli organi consultivi fosse prevista una rappresentanza degli enti locali che avrebbero dovuto formare la base della “seconde Assemblée des Etats-Unis d'Europe de demain”⁵¹. Lo sbocco istituzionale più rilevante, ancorché certo insufficiente, di questa azione è costituito dal Comitato delle Regioni, formalizzato dal Trattato di Maastricht e preceduto da un Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali, istituito con dec. 88/487/CEE. Il Comitato delle Regioni, a propria volta, nell'aprile 2014, ha adottato la “Carta della Governance Multilivello in Europa”, in linea con il principio di sussidiarietà⁵².

In contesto europeo, va anche richiamata la “Carta europea dell'autonomia locale” del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo nel 1985 e ratificata con l. 439/1989.

Alla fine di questo *excursus*, resta da chiarire il legame di questo processo con il principio di fraternità. Esso è un riferimento esplicito di questo movimento di federazione dal basso dell'Europa. Lo attesta la vicenda significativa, per quanto esigua, dei gemellaggi, promossi come strumento istituzionale dal CCRE e suggellati da “giuramenti di fraternità”⁵³. Secondo la formula di questo giuramento, i sindaci dei Comuni interessati, dichiaratisi, tra le altre cose, “convinti che i legami che uniscono le città del nostro continente rappresentano un elemento fondamentale del cammino verso lo sviluppo di una cittadinanza europea e pertanto promuovono un'Europa di dimensioni umane”, prendono il “*solenne impegno (...) di mantenere legami permanenti tra le amministrazioni dei nostri comuni per promuovere il dialogo, per scambiarsi le nostre esperienze e per eseguire tutte le attività congiunte che possono favorire un miglioramento reciproco in tutti i campi che rientrano nelle nostre*

⁴⁸ D. de Rougemont, *Pourquoi des régions?*, in *Oeuvres complètes*, cit., pp. 528-529 (i corsivi sono nel testo); cfr. Anche Id., *L'uno e il diverso*, tr. it., Lavoro, Roma 1995, pp. 22-23.

⁴⁹ Per P. Haeblerle, *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, cit., p. 71: “Si ha l'impressione che sussista un rapporto dialettico: quanto più l'Europa si unifica, tanto più necessita del contrappeso di formazioni più piccole, e viceversa. Quanto più la «patria» viene ricercata in unità di dimensioni ridotte, tanto più l'Europa diventerà la «casa» comune con molte stanze”.

⁵⁰ F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 196.

⁵¹ F. Zucca, *Le autonomie locali*, cit., pp. 276-277.

⁵² Su questo documento, v. S. Mangiameli, *Dove vanno le Regioni?*, *www.issirfa.cnr.it*, dicembre 2015, p. 6.

⁵³ Vi insiste, con ricchezza di riferimenti, F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 86 ss.. L'A. richiama (*ibidem*, p. 106) anche un articolo pubblicato su *Comuni d'Europa* (1, febbraio 1954, p. 3) che titolava proprio con “fratellanze intercomunali”.

*competenze; per incoraggiare e sostenere gli scambi tra i nostri concittadini per garantire, con una migliore comprensione reciproca e una cooperazione efficiente, il vero spirito della fratellanza europea per il nostro destino comune; per agire secondo le regole dell'ospitalità, rispettando le nostre diversità, in un'atmosfera di fiducia e con spirito di solidarietà; per garantire a tutti i popoli la possibilità di partecipare agli scambi tra le nostre due comunità senza discriminazione di qualsiasi forma; per promuovere i valori universali di libertà, democrazia, uguaglianza e stato di diritto, tramite i nostri scambi e la cooperazione; di congiungere i nostri sforzi per aiutare nella piena misura dei nostri mezzi il successo di questa necessaria impresa di pace, progresso e prosperità, vale a dire: l'Unità europea*⁵⁴.

I gemellaggi, ideati da Jean Bareth, si inseriscono consapevolmente nella prospettiva della costruzione europea⁵⁵, decisiva per scongiurare il pericolo di svuotare di senso gli "affratellamenti", che altrimenti si ridurrebbero a piacevoli viaggi intracontinentali di nessun peso politico. Il valore strategico dei gemellaggi, argomentato da Bareth nel 1953 su "La commune et l'Europe. Jumelages et rencontres intercommunales", stava nella possibilità di coinvolgere l'opinione pubblica nel processo di integrazione europea in corso⁵⁶. I gemellaggi hanno anche ottenuto un riconoscimento istituzionale, di livello comunitario, con la dec. 1904/2006/CE del 12.12.2006, con cui Parlamento Europeo e Consiglio hanno adottato il Programma "Europa per i cittadini" 2007-2013, a sostegno di un'ampia serie di attività ed organizzazioni volte a promuovere una cittadinanza europea attiva nel processo di integrazione europea. Tra le azioni previste al primo punto dell'azione *Cittadini attivi per l'Europa* sono richiamati proprio i gemellaggi fra città che prevedono "scambi diretti tra cittadini europei attraverso la partecipazione ad attività di gemellaggio tra le città e incoraggiano la creazione di reti e la cooperazione tra le città gemellate". I gemellaggi, oltre alle reti di città, sono confermati come strumenti fondamentali del programma 2014-2020 "Europa per i cittadini".

In conclusione, è utile notare come tra le città italiane più attive nei gemellaggi ci sia stata la Firenze di La Pira. La Pira, nel 1954, partecipa ai secondi stati generali dei comuni d'Europa, a Venezia, dove pronuncia un discorso in cui dell'Europa si chiede: "vista quale tessuto solidale delle città è una sola realtà culturale, sociale, spirituale e storica: perché non deve essere una sola realtà politica? È il vero ponte fra l'Oriente e l'Occidente: un ponte di amicizia e di bene"⁵⁷. In questa frase di La Pira, idealmente, le dimensioni della fraternità tra città si iscrivono in un quadro che ne attesta la coerenza di ispirazione. In La Pira, costituente, sindaco e costruttore dell'Europa, le tracce di fraternità sembrano congiungersi in un disegno unitario, benché ancora solo tratteggiato.

⁵⁴ <http://www.aiccre.it/cerimonia-e-giuramento-della-fraternita>

⁵⁵ F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 91 riporta la definizione di Bareth: "la rencontre de deux communes qui entendent proclamer que'elles s'associent pour agir dans une perspective européenne, pour confronter leurs problèmes et pour agir et développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroits".

⁵⁶ F. Zucca, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 104.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 123.