

# IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI (E DELL'EUROPA) NELLO SVILUPPO DEI DIRITTI IN GRAN BRETAGNA: SPUNTI DI RIFLESSIONE UTILI ANCHE PER L'ITALIA

di Silvio Troilo \*  
(9 ottobre 2012)

SOMMARIO: **1.** Le direttrici dello sviluppo dei diritti nella tradizione anglo-britannica. – **2.** *Local government* e diritti individuali nella storia costituzionale anglo-britannica. – **3.** *Local e devolved government* e diritti individuali, oggi. – **4.** Verso una concezione meno insulare dei diritti in Gran Bretagna. – **5.** I diritti nella “cittadinanza amministrativa (g)locale”.

## 1. Le direttrici dello sviluppo dei diritti nella tradizione anglo-britannica

E' noto che filo conduttore della storia costituzionale inglese (e poi britannica) è stata la ricerca della forma migliore di “governo bilanciato”, ossia – usando una terminologia continentale moderna – la migliore forma di Stato, riguardo tanto ai rapporti tra governanti e governati, quanto a quelli tra gruppi e ceti sociali, tra organi costituzionali, ma anche tra diversi livelli di governo. Con la conseguente necessità di una negoziazione tra di essi per innovare l'ordine costituito.

Ed infatti le numerose *Charters of Liberties* medievali, concesse da vari sovrani, pur se adottate in circostanze storiche diverse ed aventi contenuti non omogenei, sono tutte originate dall'esigenza di rinnovare o confermare, in momenti delicati, i patti della Corona con la nobiltà ed il clero, fissando l'equilibrio dei rapporti reciproci<sup>1</sup>. Tanto che sono spesso documenti analitici e dai toni poco retorici, densi di indicazioni dettagliate o di proposizioni relative ad aspetti concreti della vita dei nobili, degli ecclesiastici, ma anche dei *freemen*, non di rado citati come destinatari.

In tali carte le libertà e i diritti sono configurati come rivendicazioni degli assetti tradizionali e dei privilegi – nel senso di esenzioni dal potere regio o da quello feudale –, che però sono aggiornate al mutare dei tempi secondo un'ottica concreta, casistica, non declamatoria o generale. Infatti, nel medioevo tanto il potere pubblico quanto la società sono – non soltanto in Inghilterra – frammentati in ceti, comunità, gruppi, ciascuno dei quali ha ricevuto o si è appropriato di poteri, privilegi, spazi di autonomia: la composizione (più che il riparto, che presuppone una condizione di iniziale unitarietà) delle diverse esigenze e dei diversi poteri è un'operazione articolata e complessa, che però, alla fine, garantisce un ordine ritenuto “giusto”<sup>2</sup>.

Tuttavia, anche nelle fasi storiche seguenti l'ordinamento e la cultura giuridica britannici non hanno fondato il riconoscimento e le successive estensioni delle libertà su rigorose premesse di ordine astratto, giusnaturalistiche o costruttivistico-deduttive. I diritti, oltre Manica, si sono sempre sviluppati, nel solco della “*lex terrae*”, in modo negoziale, graduale, pragmatico. Il *common law* si è infatti incentrato sulla disciplina dei rapporti e degli obblighi reciproci più che sulla configurazione di precisi diritti soggettivi,

Scritto sottoposto a *referee*. Il presente articolo riprende e sviluppa le considerazioni che l'autore ha avuto modo di svolgere nel seminario di storia costituzionale del ‘Devolution Club’ su “Libertà e diritti nella storia costituzionale anglo-britannica”, tenutosi presso l'Università di Milano Bicocca il 13 aprile 2012, ed è destinato alla pubblicazione nei relativi Atti. Lo scritto mantiene l'impostazione tipica di un intervento ad un convegno di studi, non prefiggendosi di offrire un'analisi del tema affrontato sotto tutti i profili, né una panoramica completa delle relative riflessioni dottrinali, ma intendendo illustrare ed argomentare alcune idee sul ruolo degli enti locali (e, sotto altro verso, del processo di integrazione europea) nello sviluppo dei diritti in Gran Bretagna.

<sup>1</sup> Cfr., per tutti, G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, p. 21.

<sup>2</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 23 ss.

caratterizzandosi come diritto della comunità, che rispecchiava il suo modo di essere e la sua graduale evoluzione<sup>3</sup>.

In queste righe, peraltro, si vuole richiamare l'attenzione su un profilo meno indagato della storia dei diritti e delle libertà in Gran Bretagna, che mi sembra meriti di essere evidenziato per le interessanti suggestioni che può offrire anche a noi.

## 2. Local government e diritti individuali nella storia costituzionale anglo-britannica

Infatti, nello sviluppo della tradizione britannica ha avuto un ruolo anche il sistema di poteri locali che ha caratterizzato per secoli il policentrismo delle istituzioni e delle amministrazioni, tanto in Inghilterra e Galles quanto in Scozia (rimasti a lungo due regni separati, con ordinamenti giuridici significativamente diversi e con due tradizioni di autogoverno territoriale, conservati espressamente nel Trattato di Unione del 1707)<sup>4</sup>.

Pur se, in linea di principio, fin dal medioevo i rapporti fra centro e periferia si sono caratterizzati oltre Manica per una profonda integrazione "verticale", le autorità locali – feudali, cittadine, ma anche meramente "decentrate" (come i giudici di pace) – non sono mai state semplici esecutrici delle direttive regie. E, in più occasioni, sono state in grado di frenare il processo di accentramento delle competenze in tema di tutela dei diritti, influenzando anche sulla configurazione di questi ultimi.

Infatti, anche dopo la conquista normanna dell'Inghilterra la giustizia ordinaria continuò ad essere amministrata a livello locale dalle diverse corti feudali<sup>5</sup>, le quali applicavano le consuetudini precedenti, la cui vigenza fu ribadita da Guglielmo il Conquistatore e dai suoi successori<sup>6</sup>. Se è vero che, attraverso la progressiva affermazione delle corti regie di Londra, la giustizia itinerante<sup>7</sup> e soprattutto il sistema di *writs*, si venne a creare un diritto comune a tutto il Regno d'Inghilterra – che si presentava come *common law* soprattutto grazie ad una condivisa applicazione –, non va comunque dimenticata la reciproca osmosi che si produsse tra forme e modalità di tutela seguite a livello centrale e a livello locale<sup>8</sup>.

Inoltre, vi fu una forte resistenza dei baroni contro l'ampliamento della giurisdizione regia a scapito della loro<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Cfr., per tutti, H. P. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità delle differenze*, trad. it., Bologna, 2011, pp. 403 s.

<sup>4</sup> Così, è ben noto che le radici del diritto scozzese differiscono da quelle del diritto inglese, derivando dal diritto romano e da influenze di alcuni ordinamenti giuridici continentali (soprattutto francese), pur se, in tempi più recenti, vi sono stati ampi sviluppi comuni con il resto del Regno Unito. Riguardo al nostro tema, non va dimenticato l'intreccio prodottosi in Scozia tra enti locali, chiese dissidenti e sviluppo delle libertà civili: dove queste libertà sono state rivendicate in un *Claim of Rights* già nel 1679 (quasi un decennio prima del *Bill of Rights* inglese) non tanto dal Parlamento scozzese (che pure si era fatto paladino della garanzia dei diritti nella fase della sua contrapposizione al re Carlo I), quanto dal movimento dei *Covenanters* di derivazione popolare, nel quale un ruolo di primo piano è stato esercitato, appunto, dalle chiese dissidenti e dalle autorità locali (cfr. A. TORRE, *Uno Stato unitario a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito*, in AA.VV., *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, a cura di R. SCARCIGLIA, Torino, 2003, pp. 141 ss. e in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), in partic. nota 78).

<sup>5</sup> Ancora nel XVI secolo esistevano circa 12.000 corti di maniero (*manorial courts*) in Inghilterra e Galles: v. J. BAKER, *The Oxford History of the Laws of England*, vol. VI, 1483-1558, Oxford, 2003, p. 117.

<sup>6</sup> R. POUND, *Lo spirito del common law*, trad. it., Milano, 1970, p. 17.

<sup>7</sup> Consistente nel fatto che alcuni giudici delle corti centrali di Westminster, nell'intervallo fra una sessione e l'altra di queste ultime, venivano inviati in sede locale a dispensare giustizia.

<sup>8</sup> Infatti, i giudici centrali itineranti "esportarono" a livello decentrato regole e modalità seguite a livello centrale, ma, nel contempo, assimilarono nel corpo del *common law* quanto di positivo ritennero vi fosse nelle consuetudini locali (ad esempio, la procedura di *wager of the law*, recepita dalle corti centrali nell'azione di *debt* in materia contrattuale: cfr., *ex plurimis*, P. GALLO, *Introduzione al diritto comparato*, vol. I, *Grandi sistemi giuridici*, Torino, 2° ed., 2001, p. 259).

<sup>9</sup> Infatti l'amministrazione della giustizia, oltre a rappresentare una funzione significativa ed importante nell'ambito dei poteri di governo del territorio, costituiva una fonte di reddito, dato che per adire le corti baronali era richiesto il pagamento di una tassa.

Tale opposizione si manifestò con successo, tra l'altro, in tre documenti fondamentali per la storia delle istituzioni inglesi: la *Magna Charta* del 1215, la quale – oltre a confermare la vigenza delle consuetudini locali ed a sancire che il diritto esistente avrebbe vincolato allo stesso modo il re ed i vassalli<sup>10</sup> – conteneva diverse clausole che, pur essendo volte principalmente a tutelare le libertà dei sudditi, garantivano indirettamente le prerogative giudiziarie dei signori feudali<sup>11</sup>; le *Provisions of Oxford* del 1258, nelle quali si stabiliva che il re, il suo cancelliere ed i suoi giudici non potevano più creare nuovi *writs*, se non con l'approvazione del *Magnum Concilium* del regno; lo *Statute of Westminster* del 1285 che, con soluzione di compromesso, pur mantenendo il divieto di creazione di nuovi *writs* salvo che fossero autorizzati dal Parlamento, consentiva tuttavia alla cancelleria regia di utilizzare le formule conosciute per ammettere nuove azioni “*in consimili casu*” (facoltà che fu, peraltro, poco utilizzata)<sup>12</sup>.

Ma occorre pensare anche alla figura dei giudici di pace. Inizialmente, tra gli strumenti impiegati dai sovrani normanni per esercitare in modo efficace il proprio potere in tutto il regno vi furono i *Commissioners*, reclutati tra la piccola nobiltà locale di provata fedeltà e chiamati a svolgere compiti amministrativi e di polizia. Questi, a partire dal regno di Edoardo III, si trasformarono nei *Justices of the Peace*, con compiti che diventarono nel tempo più spiccatamente giurisdizionali. Nel corso della storia successiva il giudice di pace inglese divenne espressione soprattutto della comunità locale (e della sua *élite*, costituita dalla *gentry*, la nobiltà di campagna), assommando competenze sia amministrative sia giurisdizionali sorrette, nel contempo, da un'ampia autonomia organizzativa e decisionale. Certo, anche in Inghilterra alle autorità signorili, in quanto tali, furono via via sottratte buona parte delle competenze in tema di diritti degli individui e delle comunità rurali,

---

<sup>10</sup> V., rispettivamente, le clausole n. 13 e nn. 60-61: «13. La città di Londra abbia tutte le sue antiche libertà e le sue libere consuetudini, sia per terre sia per acque. Inoltre vogliamo e concediamo che *tutte le altre città, borghi, villaggi e porti abbiano le loro libertà e libere consuetudini*». «60. Tutte le consuetudini e le libertà suddette che abbiamo concesse nel nostro regno, e *per quanto ci compete*, siano osservate *da tutti* gli uomini del nostro regno, siano ecclesiastici o laici; le osservino, per quanto ad essi compete, nei confronti di coloro ad essi soggetti. 61. Poiché noi abbiamo fatto tutte queste concessioni per Dio, per un miglior ordinamento del nostro regno e per sanare la discordia sorta tra noi ed i nostri baroni, e *poiché noi desideriamo che esse siano integralmente e fermamente (in perpetuo) godute*, diamo e concediamo le seguenti garanzie: I baroni eleggano venticinque baroni del regno che desiderano, allo scopo di osservare mantenere e far osservare, con tutte le loro forze, la pace e le libertà che ad essi abbiamo concesso e che confermiamo con questa nostra carta. Se noi, il nostro primo giudice, i nostri ufficiali o qualunque altro dei nostri funzionari offenderemo in qualsiasi modo un uomo o trasgrediremo alcuno dei presenti articoli della pace e della sicurezza, e il reato viene portato a conoscenza di quattro dei venticinque baroni suddetti, costoro si presenteranno di fronte a noi o, se saremo fuori dal regno, al nostro primo giudice, per denunciare il misfatto e senza indugi procederemo alla riparazione. E se noi o, in nostra assenza, il nostro primo giudice non faremo tale riparazione entro quaranta giorni dal giorno in cui il misfatto sia stato dichiarato a noi od a lui, i quattro baroni metteranno al corrente della questione il rimanente dei venticinque che potranno fare sequestri ai nostri danni ed attaccarci in qualsiasi altro modo e secondo il loro arbitrio, insieme alla popolazione del regno, impadronendosi dei nostri castelli, delle nostre terre, dei nostri beni o di qualsiasi altra cosa, eccettuate la nostra persona, quella della regina e dei nostri figli; e quando avranno ottenuto la riparazione, ci obbediranno come prima ...» [corsivi aggiunti].

<sup>11</sup> «17. I processi comuni non seguiranno la nostra corte, ma si terranno *in un luogo fisso*. 18. Le inchieste di *nova disseisina, de morte antecessoris, et de ultima presentacione* non si svolgeranno se non *nella propria contea* e a questo modo: noi stessi o, se ci troveremo fuori del nostro regno, il nostro primo giudice manderemo due giudici in ogni contea quattro volte all'anno; e questi giudici, *assieme a quattro cavalieri della contea eletti dalla contea stessa*, terranno nella contea, in quel giorno e in quel luogo, le predette assise. 19. E se nel giorno stabilito nella contea le assise predette non possono essere tenute, si trattengano tanti dei cavalieri e liberi feudatari presenti nella contea in quel giorno, *quanti siano sufficienti per l'amministrazione della giustizia*, secondo il numero massimo o minimo dei compiti da svolgere. 20. Nessun uomo libero sia punito per un piccolo reato, se non con una pena adeguata al reato; e per un grave reato la pena dovrà essere proporzionata alla sua gravità senza privarlo dei mezzi di sussistenza; ugualmente i mercanti non saranno privati della loro mercanzia e allo stesso modo gli agricoltori dei loro utensili; e nessuna delle predette ammende sarà inflitta se non con il giuramento di uomini probi *del vicinato*. 21. Conti e baroni non siano multati, *se non dai loro pari*, e se non secondo la gravità del reato commesso. 22. Nessun religioso sia multato per il suo beneficio laico *se non secondo i modi predetti*, e non secondo la consistenza del suo beneficio ecclesiastico» [corsivi aggiunti].

<sup>12</sup> Cfr., per tutti, P. GALLO, *op. cit.*, pp. 257 s.

esercitate attraverso la giurisdizione civile e penale e attraverso il diritto di banno<sup>13</sup> e la polizia rurale. Ma i proprietari fondiari, costituendo l'ossatura dell'amministrazione pubblica come giudici di pace, continuarono ad esercitare nei fatti una giurisdizione sui contadini, pur se non connessa alla detenzione di diritti sulla terra<sup>14</sup>. E ciò ha evidentemente influito sulla tutela concreta delle libertà e dei diritti.

Né va dimenticato il ruolo politico giocato dagli enti locali, da cui provenivano nel medioevo, ed anche in seguito, i deputati della Camera dei Comuni.

### 3. *Local e devolved government* e diritti individuali, oggi

Facendo un salto temporale fino ad oggi, poi, l'attribuzione della cura di rilevanti interessi pubblici – dall'istruzione alla sicurezza pubblica, dai trasporti e viabilità all'assistenza sociale – e della gestione dei relativi servizi e funzioni (con il relativo personale) al *local government*<sup>15</sup> e, poi, l'emergere del *devolved government* in Scozia, Galles e Irlanda del Nord<sup>16</sup> sono suscettibili di introdurre elementi di differenziazione nel regime finora sostanzialmente uniforme dei diritti nel Regno Unito.

Anche se le leggi istitutive della *devolution* escludono che la legislazione devoluta possa contrastare con i diritti posti sotto l'egida dello *Human Rights Act* del 1998, o produrre diseguaglianze tra i cittadini all'interno del territorio britannico, il fenomeno devolutivo implica per definizione una trasformazione dell'ordine vigente<sup>17</sup>: e difatti le determinazioni finora assunte, ad esempio, dal Parlamento scozzese hanno toccato significativamente i settori della scuola, della sanità, della previdenza e dell'assistenza pubblica, mentre una posizione speciale nell'agenda della *devolution* gallese è stata assunta dai diritti linguistico-culturali sulla scorta della nozione onnicomprensiva di *national heritage*.

D'altra parte, la *Court of Session* scozzese ha ritenuto nel 2000, nel celebre caso *Anderson, Doherty and Reid v. The Scottish Ministers and the Advocate General for Scotland*, che il legislativo scozzese, disciplinando una materia di sua competenza, possa approvare norme produttive di effetti sui diritti individuali, avendo come unico parametro la Convenzione europea dei diritti umani incorporata con lo *Human Rights Act*<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Il diritto di banno – che, al contrario di quello feudale, non derivava la propria legittimità da una investitura superiore – vincolava tutti coloro che non dipendevano da un'autorità per un vincolo vassallatico, ma per pura sudditanza. Esso consisteva nel diritto di imporre *corvées* ai sudditi, di riscuotere le tasse, di intraprendere azioni militari e, più in generale, di farsi riconoscere come signore legittimo di un territorio.

<sup>14</sup> Soprattutto a partire dal 1660, grazie ad un costante incremento dei loro compiti, i giudici di pace esercitarono una supervisione pressoché globale sulla vita locale. In particolare, la legislazione sui poveri che, dopo i *Poor Law Acts* elisabettiani, fin dal 1662 aveva trovato una sistemazione sostanzialmente definitiva con l'*Act of Settlement and Removal*, affidava ai *Justices of the Peace* il controllo sull'assistenza prestata alla popolazione povera di ogni parrocchia (che era tenuta a lavorare in apposite *workhouses*). Sul ruolo svolto nel corso del tempo dai giudici di pace v. E. MOIR, *The Justice of the Peace*, Harmondsworth, 1969.

<sup>15</sup> Sull'odierno sistema di *local government* e sulle sue attribuzioni sia consentito rinviare a S. TROILO, *Il local government britannico. L'ente locale tra rappresentanza della comunità e amministrazione dei servizi pubblici*, Padova, 1997.

<sup>16</sup> Sulla *devolution* in queste tre regioni v., tra gli altri, A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 203 ss.; P. LEYLAND, *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, *ivi*, pp. 341 ss.; A. TORRE, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti*, Milano, 2003, pp. 235 ss.; R. DEACON - A. SANDRY, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh, 2007.

<sup>17</sup> L'osservazione, meno ovvia di quanto sembri, è stata fatta, tra gli altri, da Lord STEYN, *Incorporation and Devolution – A Few Reflections on the Challenging Scene*, in *European Human Rights Law Review*, 1998, pp. 264 ss.

<sup>18</sup> Sentenza 16 giugno 2000, in (2000) UKHRR 439. Si trattava del primo caso in cui la Corte era chiamata a vagliare la legittimità di un atto legislativo scozzese, ai sensi della sez. 29, par. 1, dello *Scotland Act* 1998. La questione da decidere era se la sez. 1 del *Mental Health (Public Safety and Appeals) (Scotland) Act* 1999 – che prevedeva l'internamento in strutture sanitarie dei malati mentali che erano stati sottoposti a procedimento penale ("restricted

E non va dimenticato che la capacità di incidere sull'ampiezza e sull'effettività della tutela è agevolata dal fatto che, spesso, la configurazione dei diritti, anche di più recente affermazione, è operata in modo indefinito dalla *common law* e dagli *statutes* ed è lasciata così alle in ampia misura amministrazioni pubbliche, non solo centrali ma anche locali.

Basti pensare al diritto alla salute: il *National Health Service Act* del 1977, riprendendo quanto disposto dalla precedente legge del 1946, impone al Ministro competente di promuovere un servizio sanitario generale, che assicuri miglioramenti nella salute fisica e mentale della popolazione e sviluppi azioni e servizi per la prevenzione, diagnosi e cura delle malattie. Pur indicandone alcune (come periodici esami medici per gli studenti delle scuole pubbliche), la legge non contiene un elenco generale delle prestazioni che devono essere garantite (e che configurerebbero altrettanti diritti soggettivi in capo ai beneficiari), ma assegna al Ministro il potere di decidere quali servizi siano necessari per soddisfare «ragionevolmente» le esigenze indicate. Né maggiori precisazioni sono contenute in atti subordinati o complementari: ad esempio, è previsto che le autorità sanitarie locali (che sono distinte dagli enti territoriali) debbano far sì che i medici di base forniscano un «accettabile livello di servizi» alla popolazione residente, mentre il contratto nazionale di questi ultimi impone loro di offrire «tutte le prestazioni mediche personali necessarie ed appropriate, del tipo usualmente fornito dai medici di base».

Non a caso si è sentito il bisogno di indicare diritti e standard più precisi nella «Carta del paziente» (*Patient's Charter*) – adottata nel 1991 dal Governo conservatore di John Major nell'ambito della più ampia iniziativa della «Carta del cittadino», che si proponeva il miglioramento qualitativo dei servizi pubblici e l'incremento della possibilità di scelta degli utenti fra settore pubblico e settore privato – ma essi sono stati considerati non giustiziabili<sup>19</sup>.

Ragionamenti analoghi posso farsi in riferimento ai diritti attinenti alle molteplici ed importanti materie assegnate alla competenza del *local government*: dalla pubblica sicurezza alla protezione civile e antincendio, dall'istruzione ai servizi sociali, dal governo del territorio ai trasporti pubblici e alla disciplina del traffico, ecc.

#### 4. Verso una concezione meno insulare dei diritti in Gran Bretagna

Negli ultimi anni, i processi di c.d. “*glocalizzazione*” hanno fatto emergere dimensioni spaziali che non coincidono più con i confini dello Stato sovrano, accentuando, da un lato,

---

*patients*”) fino a che risultasse necessario per la salute e l'incolumità degli stessi pazienti e dei terzi, e che aveva effetto retroattivo – avesse, in tutto o in parte, ecceduto la competenza legislativa del Parlamento scozzese ai sensi della sez. 29, par. 2, lett. d), dello *Scotland Act* 1998, violando i diritti sanciti dall'art. 5, par. 1, lett. e), e dall'art. 5, par. 4, della CEDU. Gli stessi ricorrenti, peraltro, ammettevano che «*the Scottish Parliament may have a “margin of appreciation”, or area of discretion, in relation to legislative interference with Convention rights*», pur se «*narrowly confined and closely scrutinised by the court*». Sia Corte scozzese che, in seguito, il *Judicial Committee of the Privy Council* (sentenza 15 ottobre 2001, in (2002) UKHRR 1), davanti a cui era stata impugnata la prima decisione, hanno ritenuto che il Parlamento scozzese non abbia ecceduto rispetto alle sue competenze, in quanto le restrizioni alla libertà personale dei pazienti in questione risultano tanto «*suitable*» quanto «*necessary*» e sono conformi al principio di proporzionalità.

<sup>19</sup> Tra gli altri, in detta Carta sono indicati: il diritto di fruire delle prestazioni di un medico di base; il diritto di ricevere cure mediche di emergenza in ogni momento; il diritto di rivolgersi ad uno specialista di proprio gradimento, quando il medico di base lo ritenga necessario, e di richiedere eventualmente, in accordo con quest'ultimo, un secondo consulto; il diritto di ricevere una chiara illustrazione di ogni trattamento sanitario proposto, inclusi i rischi e le alternative, prima di decidere se lo si accetta; il diritto di accedere ai propri dati sanitari e l'obbligo per il Servizio sanitario nazionale (*NHS*) di mantenerli riservati; il diritto di essere ammessi a tutti i trattamenti entro una specifica data, comunque non oltre due anni da quando si è stati inseriti in lista d'attesa (cfr. ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Health Care Systems in Transition - United Kingdom*, in [www.euro.who.int/document/e68283.pdf](http://www.euro.who.int/document/e68283.pdf), pp. 36-37).

le interdipendenze tra diversi ordinamenti e, dall'altro, le spinte verso la differenziazione territoriale all'interno degli Stati<sup>20</sup>.

E, visto che i diritti vanno ormai collocati, nello stesso tempo, nella dimensione universale, in quella europea, in quella nazionale, ed in quella locale, potrebbe incrementarsi, in futuro, il ruolo degli enti territoriali nella concreta garanzia dei diritti medesimi, magari attraverso la valorizzazione delle tradizioni seguite sul territorio, dopo che già si assiste ad una integrazione tra le tutele predisposte dal diritto internazionale e sovranazionale e quelle previste dall'ordinamento nazionale.

Se in Italia la revisione dell'art. 117, co. 1°, Cost. ha sistematizzato ed ampliato l'obbligo di adeguamento del diritto interno a quello esterno (già previsto in riferimento a quello comunitario o "eurounitario", ed ora esteso a quello internazionale, in particolare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo<sup>21</sup>), in Gran Bretagna – e precipuamente in Inghilterra – il contatto con il diritto dell'Unione europea e con la CEDU sta introducendo un modo di redigere le norme scritte in parte differente dal passato, un nuovo stile interpretativo per i giudici e – come conseguenza, ma anche come premessa, di ciò – una nuova "cultura" dei diritti umani.

La relazione sempre più stretta tra Regno Unito ed Europa non ha quindi introdotto nel contesto britannico nuovi significativi diritti dell'uomo, ma sta contribuendo a modificare la loro concezione: lo *Human Rights Act* del 1998 – come affermava all'epoca il *Lord Chancellor* – «rappresenta un passo limitato e gestibile per le nostre corti, ma è un salto enorme per la nostra costituzione e la nostra cultura; ha trasformato il nostro sistema giuridico in uno di diritti, responsabilità e libertà positive, mentre prima avevamo solo la libertà di fare ciò che non era proibito»<sup>22</sup>.

Se ciò che «determina una diversità radicale tra i principi delle costituzioni dell'Europa continentale e quelli della costituzione inglese [è che] nel primo caso i diritti sono dedotti dai principi, nel secondo i principi sono dedotti dai diritti»<sup>23</sup>, «lo *Human Rights Act* 1998, tuttavia, ha alterato radicalmente questa situazione, dal momento che in futuro i ... diritti dovranno essere ricavati non induttivamente, ma dai "principi della ... Convenzione europea"»<sup>24</sup>. Esso ha avuto l'effetto, più che di riordinare in profondità la gerarchia normativa e il diritto sostanziale, di produrre «un cambiamento di enfasi»<sup>25</sup>. Cambiamento che riguarda la natura dei diritti (*rights*) e del diritto (*law*), ma anche – e, forse, soprattutto – il modo di proteggere i diritti stessi.

<sup>20</sup> I processi di globalizzazione presentano, infatti, non solo una dimensione omologante indotta dal mercato, ma anche una dimensione competitiva ed una dimensione identitaria: di qui la fortuna del lemma *glocalizzazione* (M.R. FERRARESE, *La "glocalizzazione del diritto": una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO - G. PONZANELLI (a cura di), *Global Law vs. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica.*, Torino, 2006, pp. 19 ss.).

<sup>21</sup> Cfr. i *dicta* della Corte cost., in partic. nelle sent. n. 39 del 2008, n. 311 e n. 317 del 2009, n. 80 del 2011.

<sup>22</sup> Lord IRVINE, *The Impact of the Human Rights Act: Parliament, the Courts and the Executive*, in *Public Law*, 2003, n. 2, p. 324.

<sup>23</sup> G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino, 1990, p. 107.

<sup>24</sup> V. BOGDANOR, *Constitutional Reform in Britain: the Quiet Revolution*, in *Annual Review of Political Science*, 2005, n. 1, p. 90. Già a seguito dell'*European Communities Act* del 1972 le corti inglesi avevano dovuto iniziare ad interpretare le norme comunitarie con un approccio teleologico, che tenesse conto dell'*intentio legis*, secondo lo stile delle corti europee (come puntualmente sottolineato da un grande studioso quale Raoul VAN CAENEGEM, *I signori del diritto: giudici, legislatori e professori nella storia europea*, trad. it., Milano, 1991, p. 22). Per di più, «diversamente dalle leggi britanniche, la legislazione comunitaria è meno precisa [*loosely drafted*] e si basa, almeno in misura maggiore, su affermazioni generali di principio piuttosto che sulle indicazioni rigorose [*narrow determinative provisions*] della tradizione formale» (così J.E. LEVITSKY, *The Europeanization of the British Legal Style*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, n. 2, p. 350), ciò che i giudici inglesi hanno potuto constatare fin da subito. In una famosa sentenza del 1974, ad esempio, Lord Denning rimarcava così la differenza tra i due sistemi giuridici: «quanto differente è questo trattato! Stabilisce principi generali, esprime scopi e propositi ... ma manca di precisione ... Le norme offrono solo un progetto di massima: i dettagli devono essere inseriti dai giudici. È lo stile europeo [*the European way*]» (*Bulmer Ltd. v. Bollinger S.A.* (1974), 2 All ER 1226).

<sup>25</sup> K. MALLESON, *The New Judiciary*, Aldershot, 1999, p. 119.

Insomma, se già più di un decennio fa il nostro Ugo Mattei avvertiva che «l'orgogliosa insularità non sembra destinata a durare come caratteristica profonda del diritto inglese»<sup>26</sup>, ora sono gli stessi giuristi britannici a ritenere che sia stata posta «fine all'isolamento dell'Inghilterra dalla cultura giuridica europea»<sup>27</sup>.

## 5. I diritti nella “cittadinanza amministrativa (g)locale”

Di fronte al fatto che lo Stato tende a costituire sempre meno il baricentro della vita delle persone, dato che i diritti sorgono ora anche fuori dall'organizzazione statale e si riferiscono, più che al cittadino, all'essere umano e alle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, da varie parti viene avanzata l'idea che debba essere ripensata anche l'idea di cittadinanza, affiancando a quella tradizionale una “cittadinanza locale”, così da offrire a tutti gli abitanti di un territorio l'opportunità di partecipare effettivamente alla vita della comunità ed al godimento dei diritti.

Perciò si sostiene che, «nell'ambito di un percorso che deve essere necessariamente graduale, appare rispondente alle necessità sociali e politiche l'introduzione della c.d. “cittadinanza amministrativa”, intesa come appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano»<sup>28</sup>: dalla cittadinanza amministrativa deriverebbe così un accrescimento dei diritti rispetto a quelli classici connessi alla cittadinanza tradizionalmente intesa. Si tratta di un “pacchetto di diritti” relativo, precipuamente, al rapporto con l'amministrazione, riconosciuto a tutti i soggetti che risiedono in una data comunità e che, in quanto tali, entrano in contatto con l'amministrazione stessa, come il diritto all'informazione (inteso sia come diritto ad essere informati dall'amministrazione, sia come diritto di accesso alle informazioni amministrative); il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa e quello alla sua efficienza, efficacia ed economicità; il diritto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi ed il diritto alla conclusione in tempi certi di tali procedimenti; il diritto alla motivazione dei provvedimenti amministrativi e, su un altro piano, il diritto alla qualità dei servizi pubblici sancito dalle varie Carte dei servizi e quello alla verificabilità dei risultati dell'azione amministrativa.

Una formulazione completa dei diritti che si ritengono connessi a tale forma di cittadinanza si ritrova nella “Carta europea dei diritti dell'uomo nella città”<sup>29</sup>. Si tratta non di un trattato in

<sup>26</sup> U. MATTEI, *Il modello di common law*, Torino, 1996, p. 66.

<sup>27</sup> Lord Steyn, citato da D. WOODHOUSE, *The English Judges, Politics and the Balance of Power*, in *Modern Law Review*, 2003, n. 6, p. 930. Ed infatti, con il tradizionale pragmatismo britannico, vengono raccolti vari tipi di dati per misurare la rilevanza crescente del diritto europeo in Inghilterra: i dibattiti sul diritto europeo presenti sulle riviste e sui saggi giuridici inglesi, il numero di citazioni della Corte di giustizia dell'U.E. e della Corte europea dei diritti umani da parte delle corti inglesi, i sondaggi sulla conoscenza che i cittadini hanno delle due corti europee, ecc. (v., ad esempio, H.M. KRITZER, *Courts, Justice, and Politics in England*, in H. JACOB, E. BLANKENBURG, H.M. KRITZER, D.M. PROVINE, J. SANDERS, *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*, New Haven - London., 1996, p. 170). E tutti i dati sono concordi nel mostrare un sensibile e costante incremento dell'importanza del diritto europeo (comunitario e convenzionale).

<sup>28</sup> Così, ad esempio, S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 13; V. LEPORE, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, Paper n. 1, 2009, Cittalia, in [www.anci.it/Contenuti/Allegati/Paper.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Paper.pdf), secondo cui «essere cittadino oggi significa in primo luogo appartenere ad una comunità locale, rispetto alla quale si diviene titolari di un insieme di diritti e imputabili di specifici doveri, ed in secondo luogo partecipare alla vita economica, sociale e politica di quella realtà territoriale» (p. 20).

<sup>29</sup> Dove si proclama, innanzitutto, il diritto degli abitanti «alla città» (art. I), ossia a «trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà»; il diritto a «esercitare la loro libertà culturale, linguistica e religiosa» (art. III); il diritto a «partecipare alla vita politica locale mediante elezioni libere e democratiche dei loro rappresentanti locali» e ad «accedere ai dibattiti pubblici, presentare delle interrogazioni alle autorità comunali sulle poste in gioco riguardanti gli interessi dell'ente locale ed esprimere il proprio parere, sia in modo diretto mediante dei ‘referendum comunali’, sia

senso giuridico, ma di un documento programmatico, firmato a Saint-Denis il 18 maggio 2000 da quaranta città appartenenti a Paesi comunitari ed anche extracomunitari, che vuole fornire delle costanti di riferimento sia per i cittadini – affinché tutti siano consapevoli dei propri diritti e degli strumenti necessari per farli valere –, sia per le istituzioni locali che saranno chiamate ad adottare politiche volte a garantire l'effettività di questi diritti<sup>30</sup>.

Al di là dell'uso enfatico di termini giuridici di grande pregnanza (come “diritti dell'uomo” e “cittadinanza”), tutto ciò sembra indicare un possibile *trend*: nell'ambito dell'Unione europea si prospetta un impegno degli enti territoriali – che già oggi concorrono, in varia misura, al raggiungimento di numerosi obiettivi comunitari e nazionali – non più solo a gestire compiti amministrativi in sede locale<sup>31</sup>, ma a costruire ciascuno, nel rispetto delle norme nazionali e sovranazionali, un proprio “microsistema” economico-sociale – e quindi anche giuridico –, in grado di competere con analoghi microsistemi di altri enti, per conservare e migliorare il livello di sviluppo raggiunto dal proprio territorio<sup>32</sup>.

Il Regno Unito vede già presenti non pochi fattori che possono agevolare tale ruolo del suo *local* e del suo *devolved government*. Come è noto, il *local government* gode da sempre di *self-government*: si tratta di una formula organizzatoria peculiare, basata su un principio non di “separazione”, ma di “unione”, per cui gli enti esponenziali delle collettività locali sono anche organi decentrati dello Stato, il quale è costituito da un complesso coordinato di enti, alcuni centrali, altri locali. Ma tale formula organizzatoria tende a perseguire il medesimo fine dell'autonomia politica, che caratterizza gli enti locali italiani e lo stesso *devolved government* gallese, scozzese e nordirlandese: suddividere l'esercizio delle funzioni pubbliche (precipuamente di quella amministrativa) tra più centri d'autorità, dotati di (relativa) indipendenza decisionale<sup>33</sup>. Ciò che conta è che, mancando un'organizzazione statale periferica a sé stante, gli enti territoriali minori sono da sempre coinvolti, più che sul

---

mediante delle riunioni pubbliche e l'azione popolare» (art. VIII); il diritto al «libero accesso ai servizi comunali di interesse generale» (da cui consegue l'impegno delle città firmatarie a «creare dei servizi essenziali di qualità, a prezzi stabili corrispondenti al prezzo di costo negli altri settori dei servizi pubblici» e ad opporsi «alla commercializzazione dei servizi di assistenza sociale alle persone»).

<sup>30</sup> Le Disposizioni finali, intitolate «Valore giuridico della Carta e meccanismi di applicazione», impegnano comunque i Comuni firmatari ad assicurare carattere vincolante alle proposizioni della Carta, prevedendo anche forme di controllo e verifica del loro rispetto: «2. I Comuni integrano nei loro regolamenti comunali, dando loro un valore vincolante, i principi e le norme, come pure i meccanismi di garanzia proposti dalla Carta e la citano in modo esplicito nei *considerando* di qualsiasi atto comunale. 3. Le città firmatarie riconoscono il carattere di diritto imperativo generale dei diritti enunciati nella Carta e si impegnano a rifiutare o a denunciare qualsiasi atto giuridico, in particolare qualsiasi contratto comunale, le cui conseguenze potrebbero ostacolare i diritti riconosciuti o essere contrarie alla loro realizzazione, e ad adoperarsi per far sì che gli altri soggetti di diritto riconoscano ugualmente il valore giuridico superiore dei suddetti diritti. 4. Le città firmatarie si impegnano a creare una commissione incaricata di elaborare ogni due anni una valutazione dell'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Carta e a renderla pubblica. 5. La riunione della Conferenza delle Città per i Diritti dell'Uomo, costituita in assemblea plenaria delle città firmatarie, deciderà di istituire un meccanismo di monitoraggio appropriato in vista di verificare il recepimento e la buona applicazione di tale Carta da parte delle città».

Inoltre, la seconda disposizione addizionale prevede che, «per permettere il controllo giurisdizionale dei diritti contenuti nella presente Carta, le città firmatarie si impegnano a chiedere ai loro Stati e all'Unione europea di completare le dichiarazioni costituzionali relative ai Diritti dell'Uomo e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

<sup>31</sup> Ruolo svolto in passato anche dalle Regioni che, da noi, al di là del dato costituzionale, sono state chiamate ad attuare o, al massimo, ad integrare – magari con strumenti formalmente legislativi – decisioni prese a livello statale oppure a gestire interessi territorialmente localizzati mediante una legislazione di spesa e una amministrazione di erogazione (cfr. le considerazioni svolte già negli anni Settanta da G. AMATO, *I limiti innovativi dell'esperienza regionale* (1975), ora in *Una Repubblica da riformare. I dibattiti sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, 1980, pp. 114 s.).

<sup>32</sup> Dato che una tale competizione tende ad accentuare le differenziazioni esistenti o a crearne di nuove – cosa di per sé ammissibile, perché, altrimenti, si negherebbe la stessa ragion d'essere di una strutturazione composita dello Stato – occorrerà far sì che essa si orienti verso dinamiche virtuose, compatibili con i principi e i valori portanti dell'ordinamento costituzionale (da noi, con gli artt. 2, 3 e 5 Cost., che strutturano l'ordinamento su basi indivisibili e solidaristiche e ne delincono la connotazione “sociale”).

<sup>33</sup> Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, p. 306.



continente, nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli stranieri residenti, bisogni la cui giuridicizzazione fa poi sorgere i diritti.

Se, dunque, si vuole coniugare l'universalismo dei diritti con l'autonomia delle comunità territoriali e consentire a queste ultime di sperimentare forme di più ampia tutela delle esigenze dei loro abitanti, pur nell'intreccio con gli ambiti nazionale ed europeo<sup>34</sup>, non è affatto inutile guardare alla pur peculiare esperienza britannica.

\*\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo

---

<sup>34</sup> Su tale intreccio esiste ormai ampia letteratura: fra i tanti, si segnalano i saggi raccolti in S. PENSABENE LIONTI (a cura di), *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell'integrazione comunitaria*, Torino, 2008.