

# La città come istituzione, entro e oltre lo Stato

a cura di

Giuseppe Allegri, Laura Frosina, Alessandro Guerra, Andrea Longo





Collana Convegni 65

# DIRITTO, POLITICA, ECONOMIA

# La città come istituzione, entro e oltre lo Stato

*a cura di*

*Giuseppe Allegri, Laura Frosina, Alessandro Guerra, Andrea Longo*



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ EDITRICE

2023

Il presente volume è stato pubblicato grazie al Progetto di ricerca di Ateneo – Sapienza, Università di Roma, 2018, dal titolo *Il diritto alla città dalla modernità europea all'età digitale* (coordinato da Andrea Longo) e con il contributo del Progetto di ricerca di Ateneo – Sapienza, Università di Roma (SEED PNR 2021) dal titolo *Città e modelli di governance nel XXI secolo. Trasformazioni giuridiche, istituzionali e sociali della dimensione urbana in prospettiva comparata* (coordinato da Laura Frosina).

Copyright © 2023

**Sapienza Università Editrice**

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto:editrice.sapienza@uniroma1.it)

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

*Registry of Communication Workers registration n. 11420*

ISBN: 978-88-9377-276-1

DOI: 10.13133/9788893772761

Publicato nel mese di giugno 2023 | *Published in June 2023*



Opera distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 3.0 Italia e diffusa in modalità open access (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

*Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 3.0 Italy (CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

In copertina | *Cover image: The Ideal City*, Walters Art Museum, <https://art.thewalters.org/detail/37626/the-ideal-city/>. “[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Florentine\\_painter\\_-\\_The\\_Ideal\\_City\\_-\\_Walters\\_Art\\_Museum\\_-\\_Google\\_Art\\_Project.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Florentine_painter_-_The_Ideal_City_-_Walters_Art_Museum_-_Google_Art_Project.jpg). Fra Carnevale (attribuito), Public domain, via Wikimedia Commons”

# Indice

1. La città come istituzione entro e oltre lo Stato.  
Una prefazione tra tradizioni costituzionali  
e innovazioni tecno-sociali 7  
*Giuseppe Allegri*

## PARTE I – RIFLESSIONI TEORICHE

2. Civitas, “villaggio globale”, urbs – la città come luogo  
di relazioni umane “reali”, contenitore di memoria storica,  
di valori comuni – cenni sulla necessaria interfaccia giuridica 31  
*Augusto Cerri*
3. Città oltre lo Stato? 43  
*Cesare Pinelli*
4. Le mura di Gerico 53  
*Andrea Longo*
5. La città tra innovazione e *commonification* 67  
*Daniela Festa*

## PARTE II – PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE

6. Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia  
e prospettive di costituzionalizzazione 93  
*Laura Frosina*
7. *Social scoring* e città distopica: la profilazione  
del cittadino con finalità di policy urbana alla prova  
dei valori costituzionali 117  
*Ylenia Maria Citino*

- |  |     |
|--|-----|
| 8. Città, intelligenza artificiale, socialità dell'uomo.<br>Una diversa prospettiva<br><i>Dario Martire</i>  | 133 |
| 9. La regolazione del mondo lavorativo digitale<br>nelle città d'Europa: frenare l'innovazione o rafforzare<br>l'autonomia soggettiva?<br><i>Giuseppe Bronzini</i> | 143 |
| 10. Città e lobbying<br><i>Fabio Bistoncini, Paola Perrotti</i>  | 161 |
| 11. Città, ambiente e qualità della vita<br><i>Giovanna Montella</i>   | 173 |

PARTE III – ESPERIENZE URBANE

- |  |     |
|--|-----|
| 12. «Parigi è una città immensa». Note per uno studio<br>della città rivoluzionaria<br><i>Alessandro Guerra</i>  | 185 |
| 13. Le città e i mutamenti della cittadinanza nell'era digitale<br>globale. La città del quarto d'ora<br><i>Francesco Gaspari</i>  | 203 |
| 14. La rigenerazione urbana come pratica democratica<br>e plurale. Il caso della <i>Fondazione per l'Innovazione Urbana</i><br>e di <i>Bologna attiva</i><br><i>Chiara Faini</i> | 223 |
| 15. Le città in America Latina: tra aree metropolitane<br>e autonomie indigene<br><i>Rosa Iannaccone</i>   | 235 |
| 16. Il governo di Roma, tra città artificiale e città naturale<br><i>Francesco Severa</i>  | 253 |

# 1. La città come istituzione entro e oltre lo Stato. Una prefazione tra tradizioni costituzionali e innovazioni tecno-sociali

*Giuseppe Allegrì*

*Misteriose attività si svolgono dentro queste città verticali,  
che la città orizzontale ignorava, dolcemente stesa nella sua pianura,  
con i suoi palazzotti bassi e i suoi giardini chiusi*

Alberto Savinio,

*Ascolto il tuo cuore, città, 1944*

*Tutte le città sono geologiche e non si possono fare due passi senza  
incontrare fantasmi, armati di tutto il prestigio delle loro leggende.*

Ivan Chitchev aka Gilles Ivain,

*Formulario per un nuovo urbanismo, 1953*

**Sommario.** 1.1. Un progetto di ricerca a partire dal “diritto alla e della città” nel solco di minori tradizioni costituzionali comuni. 1.2. Le città nella comparazione storico-giuridica: fondamenti teorici, problemi regolativi, prospettive evolutive.

## **1.1. Un progetto di ricerca a partire dal “diritto alla e della città” nel solco di minori tradizioni costituzionali comuni**

Questo volume è frutto di un *Progetto di Ricerca di Ateneo* titolato *Il diritto alla città dalla modernità all'età digitale*, finanziato dal *Bando Ricerca 2018* di Sapienza, Università di Roma, coordinato da Andrea Longo. Con questo progetto si è inteso indagare, in una prospettiva comparatistica storico-giuridica, l'evoluzione del “diritto alla e della città” – *droit de la ville/droit à la ville/droit de cité/right to the city* – a partire dai classici studi

di Henri Lefebvre (1901-1991)<sup>1</sup>, portati avanti nel solco e poi anche in contrasto rispetto agli attivisti del movimento dell'*Internazionale Situazionista* (IS), con i quali dialogò nel passaggio tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, a partire dalla lettura comune dei suoi due celebri volumi sulla *Critique de la vie quotidienne* (1947 e 1961), legata alla visione di un *Urbanisme Unitaire* attraverso il quale i Situazionisti aspiravano a “fondare delle città, l’ambiente favorevole all’illimitato dispiegarsi di nuove passioni”, dirà Guy Debord nel 1972, all’indomani dello scioglimento dell’IS che aveva contribuito a fondare.

In quel *milieu* culturale parigino del dopoguerra, del formarsi del pensiero critico e dell’affermarsi dell’*État providence*, che giunge agli eventi del maggio 1968 e all’emergenza di nuove istanze sociali, si rivendicava il *diritto alla città*, che qui può essere intesa come l’informalità relazionale e sociale oltre la pensabilità giuridica della *cit *, come necessit  di rendere accessibile a tutti i soggetti attivi nella “rivoluzione urbana” la fruizione dei luoghi (a partire dal centro storico) e dei beni prodotti dalla libera interazione sociale nella dimensione cittadina. Con, in aggiunta, il *diritto* di partecipare attivamente alle decisioni e ai progetti sulle trasformazioni della metropoli (post-)industriale da parte delle “classi lavoratrici e pericolose”<sup>2</sup> che Lefebvre aveva indagato a partire dagli eventi della *Commune* parigina del 1871 e del problematico nesso industrializzazione/urbanizzazione, nella conflittualit  urbana<sup>3</sup>. Si trattava di una sorta di “utopia urbana”, intesa come “utopia concreta”, per restituire la citt  ai suoi abitanti, nell’“esplosione della citt  tradizionale” che generava continui conflitti tra blocchi e interessi socio-economici diversi, con i connessi rischi di speculazioni edilizie e marginalizzazioni sociali e generazionali, in “tristi periferie nella solitudine di una grande citt ”<sup>4</sup>, in

<sup>1</sup> Lefebvre 1968, 1973 e 2018. Sul pensiero e sulla biografia intellettuale di Lefebvre si veda ora il bel volume di Biagi 2019.

<sup>2</sup> Chevalier 1976, mentre sull’avvento della societ  postindustriale si veda, proprio in quegli anni, il seminale studio di Touraine 1970.

<sup>3</sup> Lefebvre 1965 e 1973, quindi Della Pergola, 1972 e Harvey 2013. Sia concesso rinviare anche ad Allegri 2022, dove si   approfittato del centocinquantennale della Comune parigina per interrogare la storia minore dei movimenti costituenti nelle citt , come alternativa europea, municipalista e federata. Riguardo alla relazione tra “metropoli e progetto”, anche alla luce delle avanguardie culturali e politiche novecentesche, e del lavoro di Manfredo Tafuri e della Scuola di Venezia nel passaggio degli anni Settanta del Novecento, si veda il bel libro di Assennato 2019.

<sup>4</sup> Lefebvre 2018, p. 87 e pp. 72 e ss., quindi Pr vost 1979, autore ventenne di un breve

cui i meccanismi di inclusione/esclusione e separazione/integrazione transitano dagli artigiani e operai di fine Ottocento, agli attuali migranti e precari-e<sup>5</sup>.

Da quelle spinte immaginative, in quest'ultimo trentennio si è giunti ai profili più strettamente giuspubblicistici di ripensamento istituzionale e amministrativo del ruolo delle città, nel senso del *diritto della città*, reinterpretando la tensione tra *ville/urbs* e *cit /civitas* che spesso debordano l'una nell'altra<sup>6</sup>. E qui le città sono intese come soggetto istituzionale di mediazioni e trasformazioni urbane, spazio di autogoverno locale e di promozione sociale, nell'evoluzione degli Stati costituzionali, tra dimensione sovra-statuale, processi federali e neo-municipalismo, in quella "pluralità di ordini" reticolari e di "istituzioni multiple" che ci conducono dalla rigida società salariale statale fino ai movimenti urbani (economici, sociali, culturali) nel post-fordismo della società dell'informazione e della comunicazione, dove la città tiene insieme lavoro e tempo libero, intrapresa e ozio, produzione e consumo, operosità e sottoccupazione, nella "Informational City" dell'era digitale<sup>7</sup>.

Con la consapevolezza, da un lato, che l'intreccio tra *micro* e *macro* accompagna le trasformazioni delle città nel plurisecolare evolversi del sistema-mondo, dalla prima e seconda modernità alle rivoluzioni industriali e a quelle delle comunicazioni, nella società del rischio<sup>8</sup>:

---

romanzo che è uno spaccato di vita dei giovani precari delle classi popolari nella periferia parigina delle *banlieues* degli anni Settanta del Novecento.

<sup>5</sup> Sennett 2018.

<sup>6</sup> Si veda in questo senso quanto enunciato in alcuni passaggi del fulminante libretto di Nancy 1999 (spec. pp. 44 e ss.) in cui si afferma che "la ville ouvre l'espace d'une liberté", intesa come autonomia, indipendenza, emancipazione (p. 51); quindi soprattutto quanto ricostruito nel raffinato e profondamente acuto volume di Gentili 2009, spec. pp. 21 e ss.

<sup>7</sup> Per dirla con lo studio sulle "forme di governo nel postfordismo" di Perulli 2000 e con i cinquantennali lavori di Manuel Castells, allievo eretico di Lefebvre, su questione urbana e movimenti sociali dall'età industriale a quella dell'informazione, a partire da Castells 1973, 1974 e 1989, fino alla proposta del "diritto alla città digitale" di Shaw, Graham 2017. Mentre sul versante più amministrativistico si ricorda Auby 2013 e la riflessione sul "nuovo diritto delle città" proposta da Cortese 2016 (ma si vedano anche gli altri saggi contenuti in quel numero di "Munus", 2/2016). Per un sistemico ripensamento attualizzante dell'antica tesi del diritto alla città, sempre in connessione con la prospettiva giuspubblicistica/amministrativistica si veda più recentemente e diffusamente Saitta 2020.

<sup>8</sup> Seguendo gli insegnamenti di Immanuel Wallerstein, Ulrich Beck e Niklas Luhmann, quindi del già ricordato Manuel Castells.

i processi di trasformazione macrostrutturali – industrializzazione, rivoluzione dei trasporti, formazione di classi dipendenti dal mercato, diffusione del consumo di massa – influenzarono lo sviluppo delle città nella stessa misura in cui le città stesse contribuirono alla dinamizzazione di questi processi<sup>9</sup>.

Mentre, dall'altro, proprio l'oramai secolare proliferare delle metropoli e della loro critica (ripensando ai primi studi di Georg Simmel, con *La metropoli e la vita dello spirito*, 1903, all'alba della sociologia urbana) mette in dubbio le premesse e promesse libertarie, emancipatrici, innovatrici della vita cittadina che Max Weber<sup>10</sup> aveva rintracciato a partire dal motto medievale "l'aria della città rende liberi, dopo un anno e un giorno", per quei servi che, fuggendo dalla condizione servile nei campi della società rurale medievale, conquistavano la libertà approdando nelle città. Sicché, da tempo "l'aria di città non rende più liberi, bensì fa male", come del resto narrava già il romanzo industriale tra Otto e Novecento, con lo spazio cittadino sospeso tra speranza utopica di emancipazione individuale e collettiva e luogo di "caos, minaccia del mondo disumano di domani"<sup>11</sup>. Seppure, proprio per questo, è sempre utile tornare a mettere in tensione la "fallacia della dicotomia urbano/rurale", ora che questa tensione deve essere aggiornata al tempo della pandemia e dei legami con il futuro delle aree interne, soprattutto nel caso italiano<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Zimmermann 2004, p. 212.

<sup>10</sup> Weber 2003. Si veda anche Petrillo 2001.

<sup>11</sup> Zimmermann 2004, pp. 7 e ss. Si ricorda quindi la descrizione della città, divenuta oramai metropoli, nelle pagine iniziali del capolavoro degli anni Trenta del Novecento europeo di Musil 1996, p. 6, dove la caotica materialità dell'urbano è immersa nelle stratificazioni temporali di costruzioni ideali, fisiche e giuridiche: "non diamo dunque particolare importanza al nome della città. Come tutte le metropoli era costituita di irregolarità, avvicendamenti, precipitazioni, intermittenze, collisioni di cose e di eventi, e, frammezzo, punti di silenzio abissali; da rotaie e da terre vergini, da un gran battito ritmico e dall'eterno disaccordo e sconvolgimento di tutti i ritmi; e nell'insieme somigliava a una vescica ribollente posta in un recipiente materiato di case, leggi, regolamenti e tradizioni storiche".

<sup>12</sup> Si veda già Ferrarotti 1973, pp. 231 e ss. che riprende le osservazioni di Louis Wirth (*The Ghetto*, 1928 e *Urbanism as a Way of life*, 1938) a proposito del rischio di schematica contrapposizione nello studio della società urbana, tra "rurale e urbano", "tradizionale e moderno", "statico e dinamico", etc. Il tema torna di attualità nel caso italiano della polarizzazione territoriale (tra città e aree interne, meridione e settentrione, etc.) e degli investimenti pubblici per il PNRR, come ricostruito da Della Morte 2021, riguardo il meridione, e da Corazza 2022, rispetto alle aree interne (anche considerando i suoi studi e le sue ricerche in qualità di Direttrice del *Centro di ricerca per le Aree Interne e gli Appennini – ArIA*, dell'Università del Molise).

Ricordando che, nel passaggio di millennio, il filosofo e urbanista Paul Virilio parlò di “città panico”<sup>13</sup>, dove il concentrarsi di un’esplosiva miscela di paura, acuirsi di diseguaglianze e insicurezza sociale, quindi accelerazione della mobilità e dei tempi di vita e lavoro trasforma l’idea di *cosmopolis*, città aperta al mondo e alle trasformazioni, in un’oscura *claustropolis*, città chiusa in circuiti identitari, fondata su segregazione, esclusione e isolamento, tra ghetti e *gated communities*, centri urbani prima spopolati e poi frequentati dai vincenti della globalizzazione e della comunicazione digitale, in un processo di *gentrification* globale, quindi diffusione di periferie, banlieue, bidonville e slum nella *Global City*, dove è confinata una “povertà localizzata” o in movimento tra i margini<sup>14</sup>. Così, proprio nell’attuale *Urban Age*<sup>15</sup>, in cui oltre la metà della popolazione mondiale vive in città, metropoli e megalopoli che si rivelano anche luoghi inospitali, di inimicizia, ad altissima densità abitativa, sembra d’altro canto di assistere al “trionfo delle città”<sup>16</sup>, come dimensione economica e produttiva privilegiata, facendo quasi tornare di attualità la provocatoria e celebre ricostruzione proposta da Jane Jacobs<sup>17</sup> sulla “centralità delle città” – e non dello stato-nazione – come concreta base di partenza per una “ricchezza delle nazioni”, perché l’orizzontale e stratificata dimensione cittadina, malgrado tutto, riesce a tenere insieme conflitti tra diversità e innovazione sociale, scambi tra pari e benessere, capacità imitativa e *socialità-sociability*. Il tutto calato ora in una rete transnazionale anche di *élite urbana*, una sorta di “classe dirigente globale”, in cui la visione della “città si perde nella metamorfosi planetaria”, fino a indurci a

---

<sup>13</sup> Virilio 2004.

<sup>14</sup> In questo senso si vedano i coevi studi di Davis, 2004 e 2006, quindi le analisi intorno ai processi di *gentrification* intesi come “the transformation of a working-class or vacant area of the central city into middle-class residential or commercial use” (Lees et alii 2010, p. XV). Per una ricostruzione più sistemica si veda Beck 2000, pp. 132 e ss. che parlava di nuove classi sociali nelle città e società globali: i “Colombo”, vincenti dell’era globale e tecno-finanziaria; un “precariato ad alta formazione e specializzazione” privo delle garanzie della società salariale; quindi sacche di “povertà localizzata”, stanziale e relegata ai margini periferici delle città e delle società. Per una panoramica sul recente dibattito costituzionalistico italiano riguardo al ruolo delle città, tra diseguaglianze e insicurezza sociale, si rinvia a Costa 2018 e Olivito 2020.

<sup>15</sup> Seguendo il titolo di un importante progetto di ricerca globale attivo dal 2005 (<https://urbanage.lsecities.net/>), ma si veda anche Brenner, Schmid (2014).

<sup>16</sup> Glaeser 2013, il quale insiste sul futuro di una rete planetaria di città attrattive per investimenti, istruzione, qualità della vita, socialità, etc.

<sup>17</sup> Jacobs 1984.

riflettere sulla “fine della città moderna”<sup>18</sup>, quasi al termine di una parabola millenaria?

Anche alla luce di questi interrogativi, il progetto del gruppo di ricerca prende le mosse dal passaggio rivoluzionario del costituzionalismo europeo di fine Settecento, dove si forma il “cittadino repubblicano”, in cui si lega appartenenza alla città e fondazione di nuove istituzioni, con l’affermazione della dimensione comunarda nelle città, come spazio di invenzione istituzionale contro l’*Ancien Régime*, a partire dalla Parigi del 1792<sup>19</sup>. L’esportazione dei principi rivoluzionari si diffonderà poi nelle città d’Europa, con il “primo esperimento costituzionale d’Italia”, la Municipalità Repubblicana di Alba dell’aprile-giugno 1796<sup>20</sup>, per arrivare alla Repubblica napoletana del 1799 (sconfitta dalla mobilitazione delle campagne sanfediste contro la città rivoluzionaria) e a quella romana del 1849: forse le sperimentazioni costituzionali pre-unitarie più radicali, nella loro connessione tra autogoverno cittadino dei molti e movimento costituente che redige le proprie carte costituzionali, in una aspirazione istituzionale più ampia. Si tratta di processi costituenti che si inseriscono in una tradizione costituzionale minore di un’Italia e un’Europa di città che rivendicano libertà e autonomia, nel solco di una relazione produttiva tra “città e società civile”, utile alla nascita e allo sviluppo della “coscienza critica”<sup>21</sup>. Quasi alla ricerca di una possibile *tradizione europea del repubblicanesimo cittadino*, nel solco della classica *Storia delle Repubbliche italiane nel Medio Evo* di Sismondi (1968, ed. or. 1828), il cui compendio in francese fu intitolato *Histoire de la Renaissance de la liberté en Italie* (1832), e che può risalire ad una interpretazione spinoziana della teoria machiavelliana fortemente radicata nel “suo orizzonte storico: le città italiane che, dandosi delle istituzioni libere a partire dal secolo XI, si sono sottratte alla duplice tutela della Chiesa e dello Stato, sottraendosi con ciò all’eternità della rivelazione ed alla sempiternità dell’impero ed esponendosi alla variazione dei tempi, all’irruzione della novità”<sup>22</sup>. In quella valorizzazione

<sup>18</sup> Per ricordare uno degli ultimi interventi ancora una volta di Henri Lefebvre (1989), tradotto e commentato in Cuppini 2017, quindi Benevolo 2011.

<sup>19</sup> Ricostruita nello storico studio di Braesch 1911.

<sup>20</sup> Indagato dal classico lavoro di Pivano 1913.

<sup>21</sup> Si rinvia alla ricostruzione proposta da Delle Donne 1973, spec. pp. 65 e ss., specificamente riguardo la transizione “della città e della mercatura” verso le “rivoluzioni borghesi nel demarcare urbano-industriale”.

<sup>22</sup> Morfino 2004, spec. p. 18.

“dell'autogoverno come unica forma accettabile per salvaguardare la libertà dei cittadini”, insieme con il ruolo positivo dei conflitti sociali nella città<sup>23</sup>, in una sorta di tumultuaria “repubblica della moltitudine” che precede lo Stato<sup>24</sup>.

È l'apertura all'accordo e al disaccordo “tra le varie associazioni, città, province” che indagherà Althusius<sup>25</sup> e porterà ai movimenti del pluralismo sociale e istituzionale (delle formazioni sociali e delle città, in una sorta di policentrismo dinamico) nella dialettica, anche conflittuale, con le esigenze di ordine e di unitarietà delle diverse forme di governo e di Stato nel farsi dell'Europa moderna e contemporanea<sup>26</sup>. E che troverà in Gian Domenico Romagnosi (1761-1835) e in Carlo Cattaneo (1801-1869), de *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane* (1858), i teorici dei “municipali consorzj” come spazi politici di cooperazione e solidarietà, in una visione municipalista e federativa che arriva fino al secondo Novecento, alle teorie e alle pratiche di una “democrazia molecolare”, di “nuovo federalismo”, care ad Adriano Olivetti nel senso di un pluralismo sociale ed istituzionale interrogato anche da costituzionalisti come Costantino Mortati<sup>27</sup>, quindi Massimo Severo Giannini, che lavorò con Olivetti nella fase costituente, fino alla scuola intorno a Feliciano Benvenuti, nell'epoca repubblicana. Nel mentre, l'intero vecchio Continente fu attraversato dalle sperimentazioni del “movimento comunale”, di quel “socialismo municipale” delle classi operose, di artigiani e operai, a partire dalla Terza Repubblica francese che, sulle ceneri della Comune parigina del 1871, istituzionalizza una prima partecipazione locale delle masse popolari, contadine ed operaie, per anticipare e fondare quelle che diverranno le istituzioni del *Welfare State* del secondo Novecento<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Visentin 2004, spec. p. 4, sottolineando il fatto che i conflitti cittadini nella repubblica producono buone leggi, secondo un celebre passo del Machiavelli dei *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, di cui si riporta solo un breve estratto (Libro Primo. IV. *Che la disunione della Plebe e del Senato romano fece libera e potente quella repubblica*): “perché li buoni esempi nascono dalla buona educazione, la buona educazione dalle buone leggi, e le buone leggi da quelli tumulti che molti inconsideratamente dannano”.

<sup>24</sup> Ricciardi 1999, pp. 42 e ss.

<sup>25</sup> Duso 1999, diffusamente, spec. p. 85.

<sup>26</sup> Sia concesso rinviare ad Allegri 2017.

<sup>27</sup> Mortati 1972. Si è riflettuto sul lascito di Adriano Olivetti in Allegri 2019, cui si rinvia, mentre si è tentato un primo ragionamento sulla rilettura del pensiero di Gian Domenico Romagnosi e Carlo Cattaneo in Allegri 2016, spec. pp. 138 e ss.

<sup>28</sup> Cfr. Dogliani 1992 e Dogliani, Gaspari 2003.

Nel progetto di ricerca si è interrogato come quel costituzionalismo delle moderne origini, sospeso tra processi costituenti cittadini e dimensione costituzionale statuale-nazionale ed europea, sia attualmente immerso nella scomposizione dei piani istituzionali tra Stati, grandi metropoli e megalopoli, *Global Cities*, reti di città medie e piccole del tessuto euro-mediterraneo, margini periferici locali e globali, aree interne e vaste, e i molteplici soggetti di una globalizzazione sempre più in trasformazione e in discussione tra tensioni neo-imperiali e ripiegamenti nazionalistici, tanto più dinanzi al conflitto russo scatenato in Ucraina e alle accelerazioni dell'economia digitale nell'epoca (post-)pandemica, con predominanza di una *governance* tecno-finanziaria e affievolimento dei tradizionali poteri pubblici, rispetto all'emergere di "poteri nuovi, penetranti, privati, opachi" e di "nuovi localismi"<sup>29</sup>.

Nel corso dei lavori di ricerca promossi da questo progetto, si è tenuto un primo incontro seminariale di dibattito pubblico dal titolo *Il diritto alla città dalla modernità europea all'età digitale*, svoltosi la mattina del 22 ottobre 2021, presso la Sala lauree della facoltà di Giurisprudenza di Sapienza, Università di Roma, con la partecipazione di studiosi, ricercatrici e analisti in larga parte presenti anche in questa pubblicazione: da Cesare Pinelli, Laura Frosina e Luca Scuccimarra, a Paola Perrotti e Chiara Faini.

A questa prima giornata di studio e confronto ha fatto seguito l'incontro dal titolo *Livelli della rappresentanza e forme di partecipazione. Dalle città all'Europa*, svoltosi il 30 marzo 2022 presso la facoltà di Giurisprudenza di Sapienza, Università di Roma e organizzato nel quadro della nuova edizione 2022 dei *Dialoghi sull'Europa*, promossi dal Dipartimento di Scienze politiche della stessa università e all'interno del progetto PNR 2021 intitolato *Città e modelli di governance nel XXI secolo. Trasformazioni giuridiche, istituzionali e sociali della dimensione urbana in prospettiva comparata*, di cui è responsabile Laura Frosina. In quest'occasione si è aggiunta la partecipazione tra gli altri di Francesco Gaspari e l'interlocuzione con Andrea Catarci (*Assessore al decentramento, partecipazione e servizi al territorio per la città dei 15 minuti*, del Comune di *Roma Capitale*), con l'intenzione di mettere in connessione studi e ricerche intorno al ruolo delle città nei mutamenti delle forme di partecipazione politica e rappresentanza degli interessi, nel

---

<sup>29</sup> Cfr. Ferrarese 2022 e Katz, Novak 2018.

divenire quotidiano dell'azione amministrativa locale, nel senso di un dialogo inter- e trans-disciplinare su presente e futuro della dimensione urbana nella società digitale, che questa pubblicazione vorrebbe ulteriormente favorire.

Con l'accortezza, per riprendere una suggestione che si deve a David Harvey, proprio in relazione alla centralità della questione sociale nelle città<sup>30</sup>, di mettere in dialogo le prospettive liberal-democratiche e democratico-sociali di un comune ragionare sul presente e sul futuro delle città nell'evolversi del costituzionalismo contemporaneo.

## **1.2. Le città nella comparazione storico-giuridica: fondamenti teorici, problemi regolativi, prospettive evolutive**

I saggi che aprono questo volume ci inducono immediatamente a riflettere sui fondamenti teorici e pratici del rapporto, nel senso tanto della continuità quanto del conflitto, tra *città* e *Stato*, tra l'affermazione plurisecolare di un diritto autonomo, emergente dalle città, e la moderna nascita del diritto costituzionale statale. In questo senso Augusto Cerri ci guida in una rapida digressione storica sulle interfacce giuridiche che dalle antiche "città-stato", passano per la Roma imperiale della "cittadinanza universale proclamata dall'editto di Caracalla", la "rinascenza medievale" dell'autonomia comunale per giungere a una riflessione sul "villaggio globale" nell'era digitale, invitandoci a pensare la stratificazione geologica e l'articolazione territoriale delle città che abitiamo, sia nell'*orizzontalità* delle relazioni sociali che nella *verticalità* di quelle istituzionali, quasi evocando i due esergo posti all'inizio di questa prefazione. Assumendo il valore polisemico del termine città, "nome collettivo, che può indicare la sintesi dei molti nell'unità dell'ordinamento, ma anche la pluralità dei soggetti che lo compongono. 'Città' implica 'cittadinanza' e questo termine a sua volta si riferisce all'insieme degli abitanti della città, ma anche alla condizione del cittadino come membro della comunità"<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Harvey 1978, dove i due volumi erano suddivisi in un'analisi delle tesi liberali e di quelle socialiste intorno al nesso tra "giustizia sociale e città".

<sup>31</sup> Costa 1999, vol. I, p. 4.

Perciò Andrea Longo, nel suo tessere il legame evolutivo tra città e Stato, ricostruito come “un *continuum* culturale, punti concreti di emersione di un medesimo disegno teorico”, frutto dell’artificio umano nel vivere collettivo, osserva che “non casualmente città e civiltà in latino portano lo stesso nome: *civitas*. La città è infatti il primo coagulo della cultura moderna, con i suoi crismi di differenziazione del lavoro, organizzazione del potere, divisione in classi; la stessa cultura che dà vita allo Stato”. Questo è un passaggio teorico che rintraccia nella *civitas* e nella *polis* dei modelli “per la cultura europea”, nel crocevia della già ricordata rinascenza medievale, fino al XIII secolo (intorno al 1260), quando giunge la traduzione latina, ad opera di Guglielmo di Moerbeke, della *Politica* di Aristotele, che riporta l’attenzione sulle antiche “libertà cittadine”<sup>32</sup>, nei tempi in cui quelle comunità cittadine

sorgono, nello stesso momento, intorno al 1100, nell’Europa nord-occidentale fra il Reno e la Loira, e, seppure in forma in qualche modo diversa, nell’Italia settentrionale e centrale. Da questi ambiti d’origine esse si sono poi sempre più diffuse fino a raggiungere, intorno al 1300, i confini orientali dell’Europa medievale. Tale processo segna l’affermazione di un’organizzazione cittadina, la formazione di una rete, anche se non dovunque ugualmente fitta, di città grandi, medie e piccole<sup>33</sup>.

Sono quelli i secoli in cui la città “si separa del tutto dalla campagna e si cristallizza una contrapposizione – organizzativa, politica, giuridica ed economica – fra la sfera feudale-contadina e quella borghese-cittadina”, con la consapevolezza che “lo Stato amministrativo dell’età moderna seppe utilizzare molto bene gli antichi diritti della signoria cittadina al fine di inglobare la città nel proprio sistema assolutistico di potere”<sup>34</sup>, a conferma di quelle ricostruzioni teoriche che esaltano polemicamente la dialettica conflittuale e produttiva tra istituzioni cittadine e statuali nel farsi del diritto costituzionale della modernità europea, a cominciare da quella lettura *repubblicana* e *cittadina* della teoria machiavelliana ricordata in precedenza, che in realtà esalta il ruolo delle città come spazi di autogoverno, che precedono la forma-Stato moderna.

<sup>32</sup> Cambiano 2000, pp. 9 e ss.

<sup>33</sup> Brunner 2000, p. 127.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 128.

Dialettica interrogata da Cesare Pinelli a fronte di una tendenziale polarizzazione globale del ruolo delle città, divise tra l'essere uno spazio urbano dove emerge un diritto degli enti locali con i suoi connessi diritti collettivi e servizi pubblici (mobilità, istruzione, salute, etc.), rispetto a un'interpretazione funzionalista di una dimensione territoriale locale vincolata ad attrarre capitali finanziari, dinanzi al "contrasto stridente fra gli spazi pubblici lasciati a 'investitori finanziariamente irresistibili' e quelli occupati da individui o associazioni in funzione variamente intesa di riqualificazione del territorio" e rigenerazione urbana e sociale di luoghi altrimenti destinati all'abbandono e all'incuria, tanto del privato, quanto del pubblico. E Pinelli continua osservando che queste opposte tendenze fanno addirittura capo a due diversi tipi di città: "da una parte le 'città-santuario' degli Stati Uniti, che hanno garantito agli stranieri irregolari l'accesso a servizi sanitari e scolastici opponendosi all'*executive order* di Trump che privava di finanziamenti gli Stati che ostacolassero le azioni federali di lotta all'immigrazione; dall'altra, da Singapore a Dubai e ad aree dell'America latina, le *free economic zones*, ovvero spazi urbani destinati a divenire poli di attrazione di risorse finanziarie, economiche e umane su cui convergono stranieri per coglierne le opportunità di lavoro"<sup>35</sup>, spesso in condizioni precarie, insicure, intermittenti. Ecco che la città del XXI secolo appare tanto come spazio di contro-potere locale, autonomo rispetto a quello centrale, per affermare tutele e garanzie in favore di quei soggetti banditi da scelte di politiche pubbliche statuali; quanto, dall'altro, sembra di assistere all'affermazione di novelle "città-stato post-democratiche"<sup>36</sup>, guidate da un management tecnocratico svincolato dalla rispondenza a principi democratici e orientato al soddisfacimento di domande di benessere per una cittadinanza sempre più esclusiva, selettiva e limitata.

Nel mezzo emerge quel "diritto pubblico informale", una sorta di "diritto creativo delle città", in cui l'amministrazione pubblica locale può investire in una relazione fiduciaria con "la capacità delle comunità sociali di dare soddisfazione ai bisogni sociali", valorizzando "relazioni informali" che mettono le stesse autorità pubbliche locali nelle condizioni di sperimentare "nuovi strumenti per conseguire i propri

---

<sup>35</sup> Si veda anche Pin 2022. Per una visione sul ruolo "diplomatico" internazionale delle città si veda Kihlgren Grandi 2021.

<sup>36</sup> Cfr. Khanna 2017, diffusamente.

compiti”<sup>37</sup>, dando una lettura evolutiva anche del principio di sussidiarietà orizzontale (a partire dall’art. 118, comma 4, Cost., nel caso italiano). Radicalizzando questa prospettiva, Daniela Festa recupera il dibattito italiano, europeo e globale intorno ai beni comuni urbani (*commons*), intesi come “beni funzionali alla realizzazione dei diritti fondamentali della persona”, per riprendere una formula cara a Stefano Rodotà<sup>38</sup> e interrogando una tradizione giuridica che rilegge i “valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica”<sup>39</sup>. In questo senso Festa, riflettendo su alcune esperienze metropolitane, indaga le sperimentazioni dell’innovazione sociale, dell’associazionismo e dei movimenti nella co-progettazione e gestione condivisa dei beni comuni locali, con la loro capacità di trasformazione delle stesse istituzioni locali di governo, verso una possibile “democrazia urbana”, “vivo scenario di una democrazia futura”<sup>40</sup>, tema che da oltre un ventennio attraversa il dibattito globale sulla necessità di “democratizzare la democrazia”, dal livello locale a quello statale e macroregionale/continentale, da quello sudamericano a quello europeo<sup>41</sup>.

È la questione delle città del presente e del futuro, sospese tanto tra valorizzazione dei beni comuni e processi di privatizzazione, quanto tra “democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione”, come osserva Laura Frosina a partire dal nodo centrale emergente dalla sempre più diffusa esigenza di “maggiore partecipazione cittadina alla vita locale, soprattutto davanti ai potenziali rischi connessi a una evoluzione tecnologica e digitale che non sia accompagnata da un adeguato rafforzamento della partecipazione democratica, della coesione sociale e della tutela dei diritti fondamentali”. Frosina indaga il quadro europeo e globale delle trasformazioni urbane con la prospettiva costituzional-comparatistica, auspicando processi di costituzionalizzazione che vincolino la dimensione istituzionale locale “ai valori del costituzionalismo democratico contemporaneo, primi tra tutti il pluralismo e l’uguaglianza sostanziale”. Tanto più dinanzi agli effetti dell’innovazione tecnologica su città, cittadinanze e loro governo e amministrazione, in quel

<sup>37</sup> Giglioni 2018, p. 17 e Di Lascio, Giglioni 2017.

<sup>38</sup> Rodotà 2011.

<sup>39</sup> Cfr. la ricostruzione di Politi 2013, nel senso anche dei classici studi di Paolo Grossi, a partire dal celebre Grossi 1977.

<sup>40</sup> Settis 2018.

<sup>41</sup> A partire dalla ricognizione sui processi di democrazia partecipativa presentati un ventennio fa da de Sousa Santos, a cura di, (2003).

percorso di necessaria ulteriore “giuridicizzazione della *smart city*” sul quale riflette Dario Martire, anche per evitare il rischio di un cortocircuito tra “start-up city”, “smart city e capitalismo della sorveglianza”<sup>42</sup> da “città distopica” di “panottico digitale” – da Jeremy Bentham, agli albori della società industriale, alla critica foucaultiana della *società disciplinare*, fino a quella deleuziana sulla *società di controllo* – come ricostruisce Ylenia Maria Citino, dove la profilazione urbana e del cittadino, tramite quelle fabbriche algoritmiche di “decisioni automatizzate”, sfida i poteri pubblici e le garanzie dei diritti fondamentali degli individui, sospesi tra tutela della *privacy* e della dignità umana e sociale dei singoli e commercializzazione dei dati. Sia Martire che Citino riportano anche le evoluzioni giuridico-istituzionali che in tali ambiti si dispiegano al livello euro-unitario, come ricostruisce Giuseppe Bronzini dal punto di vista della regolazione giuridica del mondo lavorativo digitale, dell’economia di piattaforma nei servizi e nella mobilità cittadina, con l’intento di legare le spinte normative provenienti dalle istituzioni e dalla giurisprudenza comunitaria in favore di un’autonomia soggettiva e di nuove tutele sociali, in una relazione evolutiva con le sperimentazioni che in tal senso si possono realizzare nelle città d’Europa, “nell’auspicio di tenere insieme lo spazio urbano di rigenerazione e innovazione sociale con le aspirazioni di coesione economica, sociale e territoriale delle politiche dell’Unione europea”. Perché, come osservano Fabio Bistoncini e Paola Perrotti, le città costituiscono un “vero e proprio incubatore di un nuovo modo di fare politica, che parte dal basso, pragmatico, non ideologico, che dialoga alla pari con gli altri soggetti politico-istituzionali”, in quella prospettiva multilivello che supera la tradizionale rappresentanza politica per provare a tenere insieme nuove forme di azione collettiva e mediazione, tra spazi sociali e soggetti istituzionali, tra *lobbying* e *advocacy*. Questo è un modo per porsi in una prospettiva evolutiva rispetto alle necessarie trasformazioni urbane nel senso della “città sostenibile”, inquadramento terminologico che Giovanna Montella collega ai processi di “miglioramento delle condizioni sociali ed economiche delle persone grazie allo sviluppo scientifico, tecnologico, culturale e commerciale”. Rifiutando con determinazione il “carattere mercatistico della cittadinanza”, come ribadito da Francesco Gaspari nella sua approfondita ricostruzione del legame tra “cittadinanza amministrativa e

---

<sup>42</sup> Per riprendere le ricostruzioni di Rossi, Di Bella 2017 e Venanzoni 2019.

mobilità urbana sostenibile”<sup>43</sup>, nel solco di quella “città del quarto d’ora” già presente nella tradizione locale italiana e calata nella più ampia prospettiva della “connettività urbana”, in modo che “gli elementi che compongono il territorio (aree urbane, città intermedie, centri minori, insediamenti produttivi, aree interne, ma anche piste ciclabili, percorsi pedonali, interporti, *hub* urbani, ecc.) entrino in relazione tra loro per formare ‘un insieme insediativo e relazionale interconnesso’, vale a dire un sistema”, che possiamo definire come “intercomunale”, in grado di legare infrastrutture materiali e immateriali per una nuova cittadinanza sociale multilivello.

E di ripensamento della città, e quindi di lotte per l’affermazione di una nuova cittadinanza, si occupa Alessandro Guerra nel suo affresco sulla Parigi città rivoluzionaria, “la città proletaria e dell’intreccio tra spazio fisico e situazione socio-politica”<sup>44</sup>, dove “il desiderio dei cittadini di influenzare il discorso pubblico, di ritrovare un’armonia naturale, e perciò stesso egualitaria, è già parte del processo rivoluzionario e veicola l’invenzione dell’autonomia urbana che proprio nel corso del XVIII secolo è stato percepito come parte fondante della modernità politica”, in cui la “forza collettiva” della cittadinanza parigina prende progressivamente “coscienza della propria capacità di determinare l’azione collettiva”. E questa analisi storica incrocia l’attualità, mentre si scrivono queste note, con gli effervescenti cortei parigini – e non solo – che contestano la riforma delle pensioni proposta dal Governo del Presidente Emmanuel Macron e della Prima Ministra Élisabeth Borne, inquadrati nel duraturo scontento delle *banlieues* che attraversa da oltre un ventennio la storia francese<sup>45</sup>. Ai tempi, era la “Parigi capitale del XIX secolo” attraversata da Charles Baudelaire, quindi da *flâneur* e *flâneuse*, e descritta da Walter Benjamin<sup>46</sup>: la città “telegrafo del passato, microscopio del presente e cannocchiale del futuro”<sup>47</sup>, il “mito di Parigi”, per dirlo con le rigogliose pagine di Giovanni Macchia (1965), ai tempi della *nouvelle vague*, la “Parigi o cara”, nell’affabulazione eruditissima di Alberto Arbasino, trent’anni dopo, che fecero innamorare di quella città diverse generazioni di cugine e cugini d’oltralpe. Una

<sup>43</sup> Tema sul quale riflette da Gaspari 2021, cui si rinvia.

<sup>44</sup> Insolera 1975, p. 127.

<sup>45</sup> Lagrange, Oberti 2006.

<sup>46</sup> Benjamin 2000.

<sup>47</sup> Per riprendere una definizione di Ludwig Börne citata in Zimmermann 2004, p. 211.

Parigi che però Guerra induce a ripensare in una prospettiva inedita, quella della Comune del 1871, già ricordata con Henri Lefebvre (1965), dove “il riconoscimento della propria autonomia comunale era la miglior garanzia del primato federalista della nuova Francia”. Una mossa del cavallo per ripensare le possibilità sopite di un costituzionalismo repubblicano di città che si autogovernano in processi federati, oltre il tradizionale centralismo statualista francese, tenendo insieme rigenerazione urbana con rigenerazione dell’intera struttura sociale.

Tensione rigenerativa urbana e federalismo cooperativo, più o meno occultamente presenti in tutti i saggi qui raccolti, vengono esplicitate nei successivi interventi, a partire dal caso della *Fondazione per l’Innovazione Urbana* e di *Bologna Attiva* presentato in prima persona da Chiara Faini che insiste proprio sull’interrogare prospettive di ripensamento delle città “come opportunità di rigenerazione sociale”, tanto più nel contesto (post-)pandemico dell’emergenza sanitaria che da una parte “ha accentuato la domanda di luoghi che funzionino come presidi sociali, dall’altro la rete degli spazi dismessi ha svolto un ruolo attivo e curativo che si è rivelato centrale nel ripensare l’infrastruttura sociale in una rinnovata chiave mutualistica” e in una valorizzazione della collaborazione tra istituzioni e tessuto sociale e imprenditoriale cittadino per applicare in chiave solidale e cooperativa il principio di sussidiarietà, tanto orizzontale che verticale, nel senso di una “democrazia policentrica”<sup>48</sup>.

La sensibilità federalistica viene esplicitata da Rosa Iannaccone nella sua ricostruzione riguardo le forme di Stato “a geometria variabile” nel continente latinoamericano, in cui la formazione e il riconoscimento di “aree metropolitane” e di “autonomie indigene” genera uno “spazio complesso sia territorialmente che istituzionalmente”,

---

<sup>48</sup> Si è tentato un primo ragionamento in questo senso in Allegri 2017, successivamente aggiornato all’epoca pandemica e alla luce della Sent. n. 131, del 20 maggio 2020, della Corte Costituzionale, dove si ricostruisce come gli Enti del Terzo Settore siano intesi come “rappresentativi della ‘società solidale’, del resto spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale” (cfr. Allegri 2020, ma anche Leondini 2019). Sul ruolo anticipatore delle sperimentazioni bolognesi si veda quanto già ricostruito in Chirulli, Iaione, 2018. Sulla valorizzazione delle connessioni tra innovatori sociali, spazi ibridi di socializzazione e il doppio movimento di lavoro agile e *near working* nel ripensamento in chiave inclusiva delle città in epoca pandemica e in relazioni con altri territori di prossimità, esterni alla città, si veda lo studio di Tajani 2021, a partire dalla sua esperienza di Assessore del Comune di Milano (2011-2021). Sull’urgenza di ripensare radicalmente le città alla luce dei due anni pandemici, si veda ora Niessen 2023.

attraversato da tensioni contraddittorie: la prima (area metropolitana) “espansiva, aggregativa di diversità, che risponde a fenomeni globali”, l'altra (autonomia indigena) intesa come “comunitaria”, limitata e ristretta a “persone accomunate dalle stesse caratteristiche etniche e culturali”, spesso combattute, marginalizzate ed escluse dai processi di modernizzazione urbana e istituzionale<sup>49</sup>.

Di tempi storici e consapevolezza federalistica è fortemente impregnato l'intervento di Francesco Severa, incentrato sul ripensamento di una “progettualità costituzionale per la Roma repubblicana” e dedicato al Professore Beniamino Caravita di Toritto, a lungo docente presso la facoltà di Scienze Politiche di Sapienza, Università di Roma e morto prematuramente oramai un anno e mezzo fa e che ebbi la buona sorte di incontrare come Tutor nel mio percorso dottorale in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* nei secondi anni Novanta dello scorso secolo. Con la fortuna di essere coinvolto nella nascita di quel progetto avanguardistico, visionario e programmatico articolato nell'*Osservatorio sui processi di governo* e poi nella connessa Rivista digitale *Federalismi.it* e portato avanti con potente determinazione dal nostro Professore, convinto che condivisione e diffusione di spazi comunicativi digitali per lo studio, la ricerca, il confronto e la divulgazione scientifica intorno alle relazioni sociali, democratiche e giuridico-istituzionali tra città, regioni e dimensione continentale fosse fondamentale per ripensare un costituzionalismo sociale, democratico e pluralistico, delle libertà e dell'eguaglianza, in una federalistica prospettiva multilivello continentale<sup>50</sup>. Memore di questi insegnamenti, Severa riflette sulle prospettive istituzionali della città di Roma, “città eterna”, *caput mundi*, capitale repubblicana immersa nella sua periferia<sup>51</sup>, area metropolitana nella annosa problematicità italiana<sup>52</sup>, “esempio estremo di metropoli europea priva di industrializzazione”<sup>53</sup>, sostenendo

<sup>49</sup> Seguendo i classici studi di Germani 1975.

<sup>50</sup> Si ricorda, sempre in quel frangente storico, intorno al tentativo di costituzionalizzare il processo di integrazione continentale, con le Convenzioni europee degli anni 1999-2004, la ricerca collettiva sulla democrazia locale e regionale nell'UE, curata dallo stesso Caravita, 2004.

<sup>51</sup> Per riprendere il titolo della storica ricerca di Ferrarotti 1973 sulle baraccopoli che infestavano le borgate romane nel centenario di Roma Capitale.

<sup>52</sup> Acquarone 1970, quindi si veda Lucarelli 2014, p. 5, nel tentativo di legare affermazione delle città metropolitane e ripensamento della forma stato a partire dal “pluralismo territoriale, tra regioni e collettività locali di area vasta”.

<sup>53</sup> Caracciolo, 1975, p. 165.

che “l’idea di un ente di coordinamento metropolitano, chiamato a gestire alcune macrofunzioni nell’ambito di area vasta, è forse la soluzione che meglio recepisce la necessità di armonizzare la pluralità di dimensioni che abbiamo visto insistere sulla città eterna”.

In tal modo il filo del nostro ragionare si riavvolge intorno a Roma, evocata nella sua apertura alla cittadinanza universale proclamata da Caracalla, ricordata da Cerri nel primo saggio qui presentato, e ripensata ora, nel suo presente e futuro ancora attraversato da grandi contraddizioni, su mobilità, traffico automobilistico e di ciclomotori, questione abitativa, qualità dei servizi pubblici, inquinamento ambientale e acustico, la sporczia e il drammatico stato del ciclo dei rifiuti e delle strade urbane, tutti costanti malanni che possiamo rintracciare già nei capolavori cinematografici di Federico Fellini (soprattutto con *Roma*, 1972 e il suo epico ingorgo notturno sul Grande Raccordo Anulare e poi dinanzi al Colosseo) o nelle fulminanti provocazioni di Ennio Flaiano (*Un marziano a Roma*, 1954, e non solo!), che quei film li sceneggiava, per limitarci a ripartire dal secondo Novecento. “Contro Roma”<sup>54</sup>, quella Roma che “più che una città è una parte segreta di voi, una belva nascosta”<sup>55</sup>, “quella Roma anni Cinquanta” dalla quale il poeta, pittore, attore, scultore e cantore Remo Remotti se ne andava (“Me ne andavo da quella Roma che ci invidiano tutti”, in *Mamma Roma Addio*, 2005), con parole struggenti di amore duraturo nei confronti di questa “città eterna”, a tratti invivibile, spesso irrinunciabile, sempre “inconoscibile” (ancora Flaiano).

Allora, proprio da Roma, e dalla più grande tra le sue università pubbliche, La Sapienza, grazie a un suo finanziamento di Ateneo e alla sua casa editrice, è ripartito questo piccolo gruppo e progetto di ricerca, che aspira a tenere aperto un cantiere di riflessione comune sulle città *entro e oltre* le istituzioni statuali. Per auspicare che questo libro collettivo venga letto, discusso, criticato, integrato e arricchito dal confronto e dibattito pubblico e scientifico, abbiamo deciso di proporlo in *Open Access*, perché possa circolare il più liberamente possibile. Buona lettura.

---

<sup>54</sup> Come era titolato un celebre libro del 1975, in cui alcuni tra i maggiori scrittori e scrittrici (romani e non) dell’epoca, da Moravia a La Capria, da Maraini a Bellezza, scrissero su e contro i problemi di Roma, testi riproposti in una recente pubblicazione dall’identico titolo, accompagnata da interventi di scrittori degli anni Dieci del Duemila, come Lagioia e Raimo, Magrelli e Scego (Aa. Vv. 2018)

<sup>55</sup> Calligarich 2021, p. 19.

## Bibliografia

- AA. VV. (2018), *Contro Roma*, Laterza, Roma-Bari
- ACQUARONE A. (1970), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna
- ALLEGRI, G. (2016), *Il ritorno al futuro del costituzionalismo: un progetto di ricerca su spazi politici, soggetti sociali, nuove istituzioni*, in "Giornale di Storia Costituzionale", n. 32, II semestre, pp. 131-155
- ID. (2017), *Autonomie sociali e territoriali*, Voce in *Diritto on line – Enciclopedia Treccani*
- ID. (2019), *Da Adriano Olivetti al Quinto Stato? Alla ricerca di nuove istituzioni sociali e politiche*, in "Rivista di Engramma", n. 166, pp. 41-50
- ID. (2020), *Nuove istituzioni per attività e lavori "remoti" in pandemia. Appunti sulle Officine Municipali come spazi comuni*, in "centroriformastato.it", 1 ottobre
- ID. (2022), *A centocinquant'anni dalla Comune di Parigi. Per un'alternativa europea, municipalista e federata*, in A. Guerra e M.C. Marchetti (a cura di), *Dialoghi sull'Europa. Vol. I*, DeriveApprodi, Roma, pp. 37-49
- ASSENNATO M. (2019), *Progetto e metropoli. Saggio su operai e architettura*, Quodlibet, Macerata
- AUBY J.-B. (2013), *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris
- BECK U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino (1999)
- BENEVOLO L. (2011), *La fine della città. Intervista a cura di F. Ermani*, Laterza, Roma-Bari
- BENJAMIN W. (2000), *I «passages» di Parigi*, a cura di R. Tiedemann, ed. it. a cura di E. Ganni, Einaudi, Torino
- BRENNER, N., SCHMID, C. (2014), *The 'Urban Age' in Question*, in "International Journal of Urban and Regional Research", Vol. 38, 3, pp. 731-755
- BIAGI F. (2019), *Henri Lefebvre. Una teoria critica dello spazio*, Jaca Book, Milano
- BRAESCH F. (1911), *La Commune du 10 août 1792. Etude sur l'histoire de Paris du 20 juin au 2 décembre 1792*, Hachette, Paris
- BRUNNER O. (2000), *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, Vita e Pensiero, Milano (1980)
- CALLIGARICH G. (2021), *L'ultima estate in città*, Bompiani, Milano (1973)
- CAMBIANO, G. (1999), *Polis. Un modello per la cultura europea*, Laterza, Roma-Bari
- CARACCILO A. (ed.) (1975), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, il Mulino, Bologna
- CARACCILO A. (1975), *Dalla città tradizionale alla città nell'età del capitalismo*, in Caracciolo A. (ed.) (1975), 155-171
- CARAVITA B. (ed.) (2004), *Il rafforzamento della democrazia locale e regionale nell'Unione europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles
- CASTELLS M. (1973), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, Paris
- ID. (1974), *La questione urbana*, Marsilio, Venezia (1972)

- ID. (1989), *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Oxford – UK; Cambridge Mass. – USA
- CHEVALIER L. (1976), *Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale*, Laterza, Roma-Bari (1958)
- CHIRULLI P., Iaione C. (ed.) (2018), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli
- CORAZZA L. (2022), *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, “Rivista il Mulino”, 9 giugno
- CORTESE F. (2016), *Il nuovo diritto delle città*, in “Munus”, 2, pp. V-XI
- CORVAJA F., Pizzolato F., Scalone A. (ed.) (2019), *La città e la partecipazione politica tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino
- COSTA, Paolo (2018), *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 101-122
- COSTA, Pietro (1999-2001), *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Laterza, Roma-Bari
- CUPPINI, N. (ed.) (2015) *La città: spazi, tempi e soggetti nella transizione globale*, numero monografico della Rivista “Scienza & Politica”, vol. 27, n. 53
- ID. (2017), *Una città-pianeta? Introduzione alla traduzione di: «Quand la ville se perd dans la métamorphose planétaire» di Henri Lefebvre*, in “Scienza & Politica”, vol. 29, n. 56, pp. 223-239
- DAVIS M. (2004), *Città morte. Storie di inferno metropolitano*, Feltrinelli, Milano (2002)
- ID. (2006), *Il pianeta degli slum*, Feltrinelli, Milano (2005)
- DELLA MORTE M. (2021), *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, “Costituzionalismo.it”, 2, pp. 1-19
- DELLA PERGOLA G. (1972), *La conflittualità urbana*, Feltrinelli, Milano
- DELLE DONNE M. (1973), *Città e società civile. Vol I. Formazione illuminata del capitale, nascita e sviluppo della coscienza critica*, Edizioni dell’Ateneo/Officina Edizioni, Roma
- DE SOUSA SANTOS B. (ed.) (2003), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta, Enna
- DI LASCIO F., Giglioni F. (ed.) (2017), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto alla città*, Bologna, il Mulino
- DOGLIANI P. (1992), *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia 1870-1920*, Franco Angeli, Milano
- DOGLIANI P., Gaspari O., (ed.) (2003), *L’Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell’Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma
- DUSO G. (ed.) (1999), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carocci, Roma

- ID. (1999), *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, in Duso G. (ed.) (1999), pp. 77-94
- FERRARESE M.R. (2022), *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, il Mulino, Bologna
- FERRAROTTI F. (1973), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari (1970)
- GASPARI F. (2021), *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali. Una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, Cacucci editore, Bari
- GENTILI D. (2009), *Topografie politiche. Spazio urbano, cittadinanza, confini in Walter Benjamin e Jacques Derrida*, Quodlibet, Macerata
- GERMANI G. (1975), *Urbanizzazione e modernizzazione. Una prospettiva storica*, il Mulino, Bologna
- GIGLIONI F. (2018), *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in "Rivista Giuridica dell'Edilizia", LXI, n. 1, pp. 3-21
- GLAESER E. (2013), *Il trionfo delle città*, Bompiani, Milano (2011)
- GROSSI P. (1977), «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano
- HARVEY D. (1978), *Giustizia sociale e città*, 2 voll., Feltrinelli, Milano (1973)
- ID. (2008), *The Right to the City*, in "New Left Review", 53, pp. 23-40
- ID. (2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano (2012)
- INSOLERA I. (1975), *Europa XIX secolo: ipotesi per una nuova definizione delle città*, in Caracciolo A. (ed.) (1975), 123-132
- JACOBS J. (1984), *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*, Penguin, NY
- KATZ B. – NOWAK J. (2018), *The New Localism. How Cities Can Thrive in the Age of Populism*, Brookings Institution Press, Washington (DC)
- KHANNA P. (2017), *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi editore, Roma
- KIHLGREN GRANDI L. (2021), *Diplomazia delle città. Strumenti e pratiche per una centralità strategica internazionale*, Egea, Milano
- LAGRANGE H., Oberti M. (ed.) (2006), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano
- LEES L., Slater T., Wyli E. (2010), *The Gentrification Reader*, Routledge, Oxon
- LEFEBVRE H. (1965), *La proclamation de la Commune. 26 mars 1871*, Gallimard, Paris
- ID. (1968), *Le Droit à la ville*, Éditions Anthropos, Paris
- ID. (1973), *La rivoluzione urbana*, Armando Editore, Roma (1970)
- ID. (2018), *Spazio e politica. Il diritto alla città II, ombre corte*, Verona (1972)
- LEONDI G. (2019), *La riforma del Terzo Settore e la partecipazione ai procedimenti amministrativi negli enti locali*, in Corvaja F. et alii, a cura di (2019), pp. 261-287
- LUCARELLI A. (2014), *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo delle regioni: il modello a piramide rovesciata*, in "Federalismi.it", 13, pp. 1-9

- MORFINO V. (2004), *Temporalità plurale e contingenza: l'interpretazione spinoziana di Machiavelli*, in "Etica & Politica", 1, pp. 1-37
- MORTATI C. (1972), *Autonomie e pluralismo nel pensiero di Adriano Olivetti*, in Id., *Raccolta di scritti – IV. Problemi di politica costituzionale*, Giuffrè, Milano, pp. 233-250 (1963)
- MUSIL R. (1996), *L'uomo senza qualità*, ed. it. a cura di A. Frisé, II vol., Einaudi, Torino (1978)
- NANCY J.-L. (1999), *La ville au loin*, Éditions Mille et une nuits, Paris
- NIESSEN B. (2023), *Abitare il vortice. Come le città hanno perduto il senso e come fare per ritrovarlo*, UTET, Milano
- OLIVITO E. (2020), *(Dis)eguglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in "Rivista AIC", 1, pp. 1-58
- PERULLI P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino
- PETRILLO A. (2001), *Max Weber e la sociologia della città*, Franco Angeli, Milano
- PIN A. (2022), *Città-Stato e città-santuario. Residenti o utenti?* in Pizzolato, F., Rivosecchi, G., Scalone A. (ed.) (2022), 119-128
- PIVANO S. (1913), *Albori costituzionali d'Italia (1796)*, Fratelli Boccia, Milano
- PIZZOLATO F., Rivosecchi G., Scalone A. (ed.) (2022) *La Città oltre lo Stato*, Giapichelli, Torino
- POLITI F. (2013), *Assegni fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in "Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi della proprietà collettiva", 1, pp. 37-60
- PRÉVOST W. (1979), *Tristi periferie. Avere vent'anni oggi nella solitudine di una grande città*, Savelli, Roma (1978)
- RICCIARDI M. (1999), *La repubblica prima dello Stato. Niccolò Machiavelli sulla soglia del discorso politico moderno*, in Duso G. (ed.) (1999), pp. 37-49
- RODOTÀ S. (2011), *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in "Questione Giustizia", 5
- ROSSI U., Di Bella A. (2017), *Start-up urbanism: New York, Rio de Janeiro and the global urbanization of technology-based economies*, in "Environment and Planning A", Vol. 49(5), pp. 999–1018
- SAITTA F. (2020), *Il diritto alla città: l'attualità di una tesi antica*, in "Ordines", 2, pp. 53-84
- SENNETT R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano
- SETTIS S. (2018), *Come è bella la città di qualità*, in "Domenica" de "Il Sole – 24 ore", 3 giugno, p. 29
- SHAW, J., Graham, M. (2017), *Il nostro diritto alla città digitale*, ed. it. Openpolis
- SISMONDI, J.C.L. Simonde de (1968), *Storia delle Repubbliche italiane nel Medio Evo*, 3 voll., Avanzini e Torraca Editori, Roma (1828)

- TAJANI C. (2021), *Città prossime. Dal quartiere al mondo: Milano e le metropoli globali, go ware* – Guerini & Associati, Firenze – Milano
- TOURAINÉ A. (1970), *La società post-industriale*, il Mulino, Bologna (1969)
- VENANZONI A. (2019), *Smart cities e capitalismo della sorveglianza: una prospettiva costituzionale*, in “Forum di quaderni costituzionali”, 20 ottobre, 1-40
- VIRILIO P. (2004), *Città panico. L'altrove comincia qui*, Raffaello Cortina, Milano
- VISENTIN S. (2004), *Acutissimus o prudentissimus? Intorno alla presenza di Machiavelli nel Trattato politico di Spinoza*, in “Etica & Politica”, 1, pp. 1-17
- WEBER M. (2003), *Economia e società. La città*, Donzelli, Roma (1921)
- ZIMMERMANN C. (2004), *L'era delle metropoli*, il Mulino, Bologna (1996)

PARTE I

RIFLESSIONI TEORICHE



## 2. Civitas, “villaggio globale”, urbs – la città come luogo di relazioni umane “reali”, contenitore di memoria storica, di valori comuni – cenni sulla necessaria interfaccia giuridica

*Augusto Cerri*

**Sommario.** 2.1. Premessa. 2.2. Le città-stato antiche – cenni. 2.3. L'autonomia comunale nella rinascenza medievale – cenni. 2.4. Le profonde trasformazioni semantiche dei termini linguistici. 2.5. Le mutazioni economiche e politiche a monte. 2.6. Dalla *civitas* alla *urbs* come luogo di relazioni umane, materiali e culturali.

### 2.1. Premessa

La città è un luogo del territorio nel quale varie attività umane lavorative e produttive si intrecciano e si coordinano in modo sinergico; nel quale, dunque, avvengono gli scambi a ciò necessari e, cioè, commerci di varia natura e dimensione; nel quale sono erogati i servizi pubblici (scuola, sanità, etc.) utili a supportare l'attività delle persone. La città presuppone una ormai consolidata divisione del lavoro ed attività economiche che hanno un qualche rapporto con il territorio. Essa non solo diviene un moltiplicatore di energie economiche di incredibile potenza ma un luogo di interazione e di crescita umana, centro di relazioni sociali indispensabili e care. Come le montagne elevate al cielo, le cime ineguali note soltanto a chi è cresciuto fra loro del celebre luogo manzoniano, così le chiese, le strade, le piazze e, quando ci sono, i monumenti sono luoghi cari all'immaginario collettivo e individuale, fanno parte della nostra inconsapevole cultura, elevano, raffinano i sentimenti, rischiarano il grigiore della vita quotidiana.

### 2.2. Le città-stato antiche – cenni

Nel mondo antico le città più importanti molto spesso esprimono un'indipendenza politica fra di loro e nei confronti anche di complessi

territoriali più ampi che anticipa la moderna categoria della sovranità. Le città mantengono la loro indipendenza dagli imperi o contengono le orde barbariche talvolta realizzando alleanze o varie forme di coordinamento fra di loro. Le città greche, fra loro temporaneamente alleate (confederate), respinsero due volte le mire espansionistiche dell'impero persiano. Noi ricordiamo questi eventi perché presero una civiltà che è fra le radici di quella nostra e di quella europea.

Anche in Italia le città sovrane del mondo antico si coordinano all'interno di complessi culturali più ampi (etruschi, latini, ad es.) attraverso *concilia* che ne ribadiscono la parità e l'indipendenza ma ne accrescono la forza esterna. Una città poi finisce con il divenire egemone rispetto alle altre, senza tuttavia cancellarne la originaria fisionomia. Un complesso sistema federativo, che ha come riferimento obbligato la città di Roma, si sviluppa con varie articolazioni. L'alternativa fra inclusione nella cittadinanza romana e conservazione di alcuni tratti essenziali di un'originaria sovranità diviene talvolta sofferta (ricordo i *municipia*, le colonie, etc.). Ma, col tempo, la tendenza all'omologazione finisce con il prevalere, la cittadinanza universale dell'editto di Caracalla dichiara uno stato di fatto ormai affermatosi, favorito da commerci paritari, mentre in genere persistono alcuni simboli delle antiche origini, insieme con proprie strutture amministrative.

Il diritto civile (*ius civile*) era, nel pensiero romano (come espresso da Gaio ed anche da altri giuristi), il diritto proprio della comunità politica cittadina considerata e, in primo luogo, della città di Roma<sup>1</sup>, anche se poi Gaio è ben consapevole che non tutti i "popoli" si reggevano con la forma della "città-stato"<sup>2</sup>. Il diritto comune (*ius commune, ius gentium*) era l'insieme delle norme comuni ai diversi popoli, l'insieme delle norme

<sup>1</sup> Dice Gaio, nel celebre luogo introduttivo delle sue Istituzioni, trasposto nel Digesto (D. I, 1, 9): "[...] *quod quisque populus ipso sibi ius constituit, id ipsius proprium civitatis est vocaturque ius civile, quasi ius proprium ipsius civitatis*". Dice Ulpiano (D. I, 1, 6): "*com aliquid addimur vel detraimur iuri communi, ius proprium id est civile efficitur*". Il diritto civile, dunque, è pur sempre il diritto proprio di una certa comunità politica cittadina (*civitas*).

<sup>2</sup> Esordisce Gaio, nel detto luogo: "*Omnes populi qui moribus aut legibus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utuntur*". Gaio, dunque, è ben consapevole che esistevano comunità umane non riconducibili ai *regna* ed alle *civitates*, rette non da leggi ma da consuetudini (*moribus*): si tratta delle comunità allo stato diffuso, della contemporanea teoria generale del diritto. Cfr., ad es., Cesarini Sforza 1963; Höbel 1973; Pigliaru 1993. Il trapasso una società primitiva ad una società barbarica è segnato, secondo l'insegnamento di Montesquieu, dall'avvento della pastorizia. Possono esistere, comunque, comunità allo stato diffuso anche all'interno di una società ormai strutturata, secondo il pluralismo romaniano.

su cui tutte le “genti” finivano con il concordare, frutto di una *naturalis ratio* che le giustificava<sup>3</sup>. Questo diritto comune, nel pensiero dei giuristi romani, si confonde talvolta con il diritto naturale, mentre altre volte se ne distingue. Certo è che era il diritto applicato dal *praetor peregrinus* nei rapporti commerciali con persone che appartenevano ad ordinamenti diversi da quello della città di Roma<sup>4</sup>.

Con la progressiva estensione della cittadinanza romana, il diritto civile (il diritto proprio della città di Roma) diviene diritto comune di tutti i popoli che sono ricompresi nell’Impero<sup>5</sup>; riducendosi, in corrispondenza, l’estensione dello *ius gentium*. All’interno del diritto civile si distingue diritto privato e diritto pubblico<sup>6</sup>, nel quale ultimo viene progressivamente attratto il diritto penale.

### 2.3. L’autonomia comunale nella rinascenza medievale – cenni

Le città mai davvero si estinguono anche dopo le invasioni barbariche e, segnatamente, dopo quella longobardica che segna la cesura definitiva con il mondo antico, ma la rinascita delle attività produttive e mercantili segna una loro nuova crescita prodigiosa<sup>7</sup>. Si riconoscono nell’Impero ma affermano una loro autonomia statutaria e giurisdizionale, che non è più contenibile nelle strutture feudali, sia quando queste abbiano radice nella tribù germanica sia quando derivino immediatamente dalle necessità di difesa delle popolazioni rurali<sup>8</sup>. E registrano,

---

<sup>3</sup> Prosegue Gaio nel detto luogo: “*quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit, id apud omnes peraeque custoditur, vocaturque ius gentium quasi quo iure omnes gentes utuntur*”.

<sup>4</sup> Ricordo sul tema Bonfante 1986, p. 53 ss. (tale diritto era applicato ad es. dal *praetor peregrinus* nei rapporti fra cittadini romani e stranieri); Capogrossi Colognesi 2009.

<sup>5</sup> Ricordo, ancora, Capogrossi Colognesi 2009.

<sup>6</sup> Ricordo il ben noto luogo di Ulpiano: “*Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*”.

<sup>7</sup> Ricordo anche Bonfante 1982.

<sup>8</sup> Nella tribù germanica, secondo le narrazioni di Cesare e di Tacito, si distinguevano i principi, per nascita, ed i condottieri eletti dall’assemblea degli armati con incarichi di volta in volta determinati. I principi amavano circondarsi di giovani valorosi, che erano a loro più vicini e combattevano al loro fianco. Una volta che la tribù germanica si “territorializza”, abbandonando il suo nomadismo, le persone più vicine ai principi divengono i signori feudali, legati ai primi da un vincolo di fedeltà (ricordo le pagine di Montesquieu nei cap. XIX e XX de *Lo spirito delle leggi*; cfr. anche Cattaneo [2021]). Ma, in realtà, la progressiva dissoluzione dell’impero aveva già favorito, come è noto, il formarsi di entità territoriali (*villae*) guidate dal proprietario, alimentate dal

attraverso rinnovate forme di coordinamento, limitate contrapposizioni allo stesso Impero.

Le entità territoriali superiori coordinano le città nei loro impegni militari attraverso figure distinte dai signori del territorio<sup>9</sup>, perché ormai la città è fuori del feudo.

Le città celebrano una loro rigogliosa ed orgogliosa autonomia che è ai confini della sovranità ma in genere si mantiene al di sotto di essa. L'autonomia è potere normativo e potere giurisdizionale, quasi fusi tra loro, ma col tempo destinati a distinguersi.

Come nel mondo antico anche questa volta, il rigoglio delle città si accompagna ad una crescita esponenziale del dato culturale.

I menzionati luoghi del Digesto acquisiscono significazioni nuove nel nuovo contesto e nel pensiero dei giuristi medievali. Essi segnano le relazioni fra autonomia cittadina e degli ordinamenti particolari e diritto dell'Impero, che poi tende a coincidere con la *ratio scripta* nei testi giustinianeî (e, dunque, ancora, con la *naturalis ratio* del luogo di Gaio). *Ratio* scritta però non una volta per tutte, come pretendeva lo stesso Giustiniano nell'emanare il *corpus iuris* complessivo, perché persiste sottile e resistente l'elaborazione dei glossatori e poi dei commentatori. Il diritto comune si evolve ma resta la rete che unifica le diverse componenti dell'Impero, al di là dell'autonomia statutaria e di giurisdizione di ciascuna di esse<sup>10</sup>.

---

lavoro di chi vi risiedeva (economia curtense) e difese da costoro. Anche altrove, fuori dalla struttura, in qualche modo gerarchica, della tribù germanica, si formano entità territoriali (i clan dei celti ed altro) guidate da personalità socialmente eminenti, che poi si confederano in entità più ampie di difesa: la tavola rotonda è solo un esempio di un fenomeno diffuso. Le popolazioni germaniche stesse sono varie e fra loro indipendenti, costituiscono, dunque, principati, i cui vertici sono i grandi elettori dell'Impero (pluralismo questo che talvolta è stato visto come un elemento di debolezza rispetto ai più compatti stati assoluti: Meinecke 1977). La base comune di tutte queste entità è il carattere territoriale nell'ambito delle forme di un'economia ancora non sviluppata. Ad un certo punto il *dominium* del proprietario e l'*imperium* sembrano confondersi: il quesito che l'imperatore pone a Martino e Bulgaro (an imperator sit dominus mundi necne) rispecchia bene questa oscurità concettuale e terminologica ed è sintomatico che la distinzione di Bulgaro non venne apprezzata.

<sup>9</sup> Il "conte" appunto è dato dal Re, dall'Imperatore come guida della forza militare della città, distinta dagli apporti militari dei baroni e dei marchesi.

<sup>10</sup> Nel pensiero di Bartolo (commento alla detta costituzione "*omnes populi*" di Gaio), ad es., l'autonomia statutaria trae fondamento sia dal diritto consuetudinario locale sia dalla *iurisdictio* che l'Impero stesso riconosce alle città. Sul primo punto, Bartolo riecheggia un ben noto luogo di Salvo Giuliano per cui la consuetudine, traendo fondamento dalla volontà popolare, equivale alla legge (Iulianus, D. I, 3, 32; ma

In genere i "comuni medievali" non sono fisicamente e geograficamente diversi dalle città antiche (quale che fosse la loro origine), ma la civiltà è nuova anche se la presenza dei segni fisici (dei monumenti, delle opere, ad es.) del tempo trascorso costituisce uno stimolo per molti versi fecondo.

Ancora una volta questo rigoglio di vita autonoma finisce con l'essere in notevole parte riassorbito in entità territoriali più vaste che, in Italia, sono dapprima le signorie e poi i principati, altrove i regni che si formano sotto la copertura formale dell'Impero.

L'Impero va dissolvendosi ed i giuristi riferiscono i suoi attributi di superiorità, che già preannunziano un potere sovrano, a queste nuove entità territoriali, idonee a favorire commerci più ampi superando il particolarismo feudale, oltre che a reclutare milizie più numerose<sup>11</sup>.

Ma persiste l'idea di una comune civiltà giuridica che trova riscontro nel diritto comune europeo.

Il superlativo relativo che veniva riferito ai regni ed anche alle città, come anche alle signorie, ai principati (*rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*<sup>12</sup>) tende a trasformarsi in superlativo assoluto, che predica una onnipotenza pur difficile da sostenere (*maiestas come summa in subditos ac legibus soluta potestas*<sup>13</sup>). Lo stato assoluto afferma

---

anche Hermogenieanus, D. I, 3, 35); percorre, tuttavia, una strada, in certo senso, inversa: se l'Impero riconosce il diritto consuetudinario delle popolazioni locali, deve riconoscere anche un potere statutario. Il secondo argomento è, forse, meno noto e si radica nel significato antico e risalente del termine *jurisdictio*: se le popolazioni locali sono dotate di propria giurisdizione, debbono essere dotate anche di potere statutario "*quia facere statuta nihil aliud est nisi jurisdictio in genere sumpta*" (perché approvare statuti null'altro è se non esercizio in via generale della giurisdizione). *Ius dicere*, nel pensiero medievale era, appunto, sia interpretare ed applicare la norma giuridica in concreto, sia formularla o precisarla in astratto: cfr., ad es., McIlwain 1956, pp. 76 ss.; Matteucci 1976, *passim*; ed entrambe queste funzioni erano proprie dei "parlamenti" medievali (Marongiu 1962, *passim*). Solo più tardi emerge un concetto diverso di *ius condere*. Al di là della storia dell'*impeachment* inglese che presuppone un ruolo giurisdizionale (in termini moderni) della Camera Alta, è facile ricordare un'accentuazione del ruolo giurisdizionale anche dei parlamenti francesi (cfr. Alatri 1977).

<sup>11</sup> Ricordo l'analisi di Barrington Moore Jr. 1969. Ricordo anche Machiavelli, *Discorsi sulla prima deca di Tito Livio*, L. I, cap. LV. La ricostruzione del sociologo americano è più completa perché considera fattori economici che sfuggono al pensatore fiorentino.

<sup>12</sup> Su Marino da Caramanico (giurista del regno normanno siciliano, in rapporti amichevoli con Tommaso di Aquino) ricordo Calasso 1957, pp. 22 ss.; ma l'espressione era anche presente in giuristi francesi contemporanei: cfr. E. Cortese 1995.

<sup>13</sup> È l'espressione, forse enfatica, di Jean Bodin (*De republica*, I, capitolo VIII). Anche l'immagine del Leviathano (di Hobbes) esprime l'idea di una potenza superiore a qualsiasi ostacolo umano.

di sé un'onnipotenza di cui talvolta anche riconosce i limiti<sup>14</sup>, destinata, comunque, a naufragare di fronte alle difficoltà del dato reale<sup>15</sup>.

Il pluralismo degli Stati e degli ordinamenti è percepito dal giurista ben prima che sia definitivamente sancito con la pace di Westfalia<sup>16</sup>; ma coesiste, al tempo stesso, con un potere, in principio assoluto, ma anche con una comune cultura giuridica, espressa dal diritto comune europeo. Le stesse peculiarità di ciascun ordinamento tendono ad essere comunicate agli altri, nei limiti del possibile, attraverso l'*argumentum a comparatione*, quasi modo di unificare su nuove basi le diverse esperienze giuridiche<sup>17</sup>. L'assolutismo illuminato, d'altra parte, esprime una vocazione di servizio verso la collettività, che non cancella, tuttavia, l'origine indipendente del potere: lo "Stato di polizia" è al servizio

<sup>14</sup> Si ritenevano fuori della disponibilità del sovrano, ad es., le leggi di successione al regno e le leggi di garanzia della proprietà: cfr., ad es., de Jouvenel 1971, pp. 249 ss., 255 ss. (parte III, cap. III). Lo stesso Montesquieu valutò positivamente la patrimonialità delle cariche giurisdizionali, come idonea a formare una sorta di aristocrazia burocratica indipendente (*L'esprit des lois*, V, 19). Ciò a prescindere dal richiamo frequente alla costituzione "*digna vox*" dell'imperatore Teodosio, che esprime un ideale legalitario.

<sup>15</sup> I fallimenti di molti Stati assoluti (ricordo Bonfante 1982) e, in definitiva, anche di quello francese mostrano come l'espressione fosse davvero enfatica. Cfr., del resto, Mortati 1962, p. 139, che ricorda i naturali limiti di ogni cosa umana (cfr. ancora, Barbera 2010, p. 311). Lo stesso Parlamento che, nella rivoluzione inglese, prende il posto del sovrano, con operazione che a taluno è apparsa troppo semplice (de Jouvenel 1971), trova limite nelle proprie procedure (Kelsen 1928), come la legge (in regime di costituzione flessibile, onnipotente) lo trova nella sua problematica modificabilità (Esposito 1964, pp. 63-65, 70, 146; Hart 1965, pp. 173 ss.). Ciò vale anche, in regime di costituzione rigida, per la revisione costituzionale (Ross 1929, p. 360; Ross 1982, p. 205; ma anche Esposito 1964, *loc. cit.*). Lo stesso potere costituente (che da Sieyès a Carl Schmitt assume un ruolo sovrano) e la costituzione che ne deriva risultano condizionati da fattori storici, sociali, internazionali ineliminabili (ricordo, ancora, Mortati [1962]). E fin anche la rivoluzione (Romano 1983, pp. 1901-1990) è un ordinamento giuridico limitato dalla sua intrinseca struttura. Più di recente si è osservato che un potere davvero assoluto non sarebbe costituzionalizzabile: Böckenförde 1996, p. 247.

<sup>16</sup> Ricordo le parole di Baldo degli Ubaldi a commento, come sempre, della costituzione "*omnes populi*": "*quia populi sunt de iure gentium ergo regimen populi est de iure gentium [...] sed regimen non potest esse sine legibus et statutis, ergo eo ispo quod populus habet esse, habet per consequens regimen in suo esse, sicut omne animal regitur a suo spiritu et anima, et si bene se regit, non potest superior se impedire, quia propter bene viventes non sunt factae leges prohibitoriae, sed propter errantes, nam si naturaliter ea quae legis sunt, faciunt, ipsi sibi sunt lex, et sanis non opus est extranea medicina. Si ergo statuta sunt bona secundum exigentiam et conservationem publicam illius loci non indigent alio direttore, quia confirmata sunt ex propria naturali iustitia*".

<sup>17</sup> Cfr. Gorla 1981, p. 619; Ridola 2006; Ridola 2010; Repetto 2011. Ricordo, ancora, le tradizioni costituzionali ed amministrative comuni nella giurisprudenza della Corte UE e l'art. 6 del TUE.

della collettività (della “*polis*”), ma la sovranità resta dello Stato e non si riferisce più a questa.

Le città sono consegnate allo stato rappresentativo ove in vario modo convivono con un potere centrale che, quali che siano i risultati effettivi dei suoi ordinamenti, intende coordinarle senza soffocarle.

Le aree fisiche di insediamento urbanistico (questa volta il significato del termine attuale rispecchia quello del termine antico<sup>18</sup>) sono ancora presso a poco quelle originarie (scontati i successivi ampliamenti) di città ora greche, ora etrusche, ora romane, ora anche fenice, ora, infine, di civiltà più oscure che lasciano traccia di sé nelle mura ciclopiche a difesa dell’acropoli. I gonfaloni, le feste, le rivalità, i tornei sono quelli medievali, ora celebrati con festosa allegria che supera le asprezze del passato.

## 2.4. Le profonde trasformazioni semantiche dei termini linguistici

Dietro questo quadro brevissimo e, per necessità lacunoso, di vicende storiche imponenti e secolari sono mutazioni semantiche di incredibile spessore, che, in genere, passano inosservate ma che segnano anche le distanze fra varie epoche del diritto.

Nel linguaggio contemporaneo il termine “diritto comune” viene sovente impiegato a designare la normativa che regola i rapporti giuridici fra soggetti eguali, anche quando un soggetto sia portatore di un potere autoritario che, nella sede considerata, tuttavia non può esercitare e tende proprio a coincidere con il diritto civile; mentre sorge, a lato, come diritto speciale, quello amministrativo che regola l’esercizio di poteri non eguali e comuni, ma propri ed esclusivi dei soggetti muniti di autorità<sup>19</sup>.

Il diritto comune non ha più nulla a che fare con il diritto di altri popoli, né con il diritto delle genti, che viene regolato, in una prima e lunga fase, dai soggetti portatori della nuova sovranità, dagli Stati, attraverso un complicato e ingegnoso gioco di rinvii, e, in una seconda fase, anche da accordi internazionali o da norme sovranazionali<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Urbs*, appunto, era luogo fisico, diverso dalla *polis* o dalla *civitas* che è una entità politica. Il termine odierno di “urbanistica” conserva questo significato.

<sup>19</sup> Si tratta della terminologia di Massimo Severo Giannini, che poi è prevalsa negli studi amministrativistici del nostro paese.

<sup>20</sup> Cfr. Convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e

Chi oggi parlasse di diritto civile, di diritto comune, di diritto delle genti ascrivendo a questi termini i significati del giurista romano, non sarebbe letteralmente compreso (e, viceversa, chi pretendesse di riferire i moderni significati ai testi antichi, li fraintenderebbe completamente), tanta è la mutazione dei secondi pur nell'apparente quasi invarianza dei primi. E ciò varrebbe anche per i significati ascritti ai termini dai giuristi medievali, i quali, forse, erano meno consapevoli di noi della loro distanza dal mondo antico. Anche rispetto ai termini medievali i significati sono profondamente mutati. Diritto comune non è più diritto delle società politiche che si richiamano all'Impero o che derivano da esso, ma diritto fra eguali, naturalmente espansivo in assenza di deroghe.

## 2.5. Le mutazioni economiche e politiche a monte

Le grandi entità territoriali (gli Stati) hanno eroso, insieme con il particolarismo feudale, il ruolo sovrano o quasi sovrano delle città, introducendo mercati ampi sotto regole uniformi e comuni; ed ora anche queste entità sono in crisi nella ricerca di comunità politiche e di mercati più ampi, di regole sempre più uniformi e più razionali. Il diritto internazionale e sovranazionale morde sempre più i confini del diritto costituzionale, utilizzando e qualche volta forzando le sue clausole di apertura (penso agli articoli 10, comma 1, 11, 117 comma 1, della nostra Costituzione). Ciò non è senza problemi, sussistendo un evidente rischio di "vuoti di potere", di "zone franche" ove non più arriva la sovranità degli Stati ed ancora non è arrivata una competenza delle entità sopranazionali. Ma, intanto, è certo che la comunità cittadina ha perduto per sempre la sua centralità.

A differenza della Provincia (di origine napoleonica), che risponde ad una razionalità astratta, e forse anche della Regione che non coincide davvero con gli Stati preunitari, a loro volta non sempre omogenei nella loro composizione territoriale e sociale, il Comune, tuttavia, continua ad essere una "entità naturale", che rispecchia non solo tradizioni storiche e culturali interiorizzate ma anche realtà di lavoro intrecciato e sinergico. Non a caso il Comune, a differenza della Provincia, è sempre stato attributario di competenze generali: le vecchie leggi consentivano

---

commerciale; Regolamento UE n. 1215/2012, art. 25, 26; L. n. 218 del 1995. In dottrina cfr. M. Gnes 2004; J. Allard, A. Garapon 2005.

spese facoltative a certe condizioni di sanità finanziaria, la nuova legge (n. 142 del 1990) lascia interamente all'autonomia dell'ente territoriale la determinazione delle aree di suo intervento. Ciò coesiste, peraltro, con una normativa finanziaria che prevede il trasferimento di risorse statali misurate sul costo di erogazione dei servizi normali<sup>21</sup>.

## 2.6. Dalla *civitas* alla *urbs* come luogo di relazioni umane, materiali e culturali

Il Comune continua ad essere un centro di attività di produzione ed erogazione ed allora un ruolo fondamentale assume il sistema dei trasporti delle persone e delle cose, di smaltimento dei rifiuti di fornitura di tutti i servizi pubblici collaterali e necessari (a cominciare dall'istruzione e dalla sanità). Tutto ciò favorisce sinergie produttive ed un miglioramento della qualità della vita delle persone che restano protagoniste e destinatarie del ciclo produttivo, come anche una loro crescita culturale. In relazione a ciò, le sue competenze sfuggono ad elenchi tassativi, come i servizi pubblici che supportano le persone impegnate nelle attività produttive sono anche nuovi rispetto a quelli tradizionali e legati a fenomeno insorgenti come quello dell'emancipazione femminile (si pensi agli asili-nido, ad es.).

Ma, per un verso, il Comune, sovente, copre un'area troppo ampia rispetto alla vita effettiva delle persone, mentre, per altro verso, è troppo ristretto. Le immense periferie delle grandi città di raro comunicano fra loro se non per ragioni di lavoro e negli stretti limiti da ciò richiesti, mentre la vita effettiva delle persone (e degli anziani) resta circoscritta nell'ambito più ristretto dei municipi, con rare sortite al "centro cittadino", che resta luogo comune frequentato da tutte le periferie.

Per altro verso, lo sviluppo della telematica, di relazioni comunicative sempre più vaste, il lavoro a distanza, la formazione di un ambito culturale quasi senza confini, di un "villaggio globale", come è stato detto<sup>22</sup>, di una cultura che si svolge quasi "in presenza" e che sempre meno presuppone l'isolamento della cultura scritta e richiama il contesto comunitario della antica "cultura orale"<sup>23</sup>, erodono i presupposti economici ed anche i valori della comunità cittadina. Sorgono comunità

---

<sup>21</sup> Decreto legislativo n. 216 del 2010.

<sup>22</sup> Ricardo McLuhan 1982, *passim*.

<sup>23</sup> Mi riferisco, ancora, agli studi di Marshall McLuhan.

particolari, motivate da interessi religiosi, culturali, sportivi od altro di alcuni soli dei componenti della collettività generale (ricordo Tocqueville), talvolta in concorrenza con il potere pubblico.

Qual è il futuro di questa comunità? È difficile dirlo. Le meraviglie del "mondo virtuale", direi, non potranno mai distruggere la necessità di una comunicazione "in presenza fisica"; come anche non potranno mai del tutto sradicare la persona da un contesto che è fatto di luoghi naturali (colline, monti, fiumi, laghi, mari) ma anche di luoghi frutto della cultura (chiese, strade, piazze, monumenti, ville), di storie particolari che si intrecciano con quella generale dello Stato nazionale ed anche di comunità più ampie. Le grandi città del nostro paese appartengono di certo alla nostra storia nazionale, ma sono anche luoghi di una storia universale, come lo sono anche le grandi città degli altri paesi europei e non europei; luoghi ove si deposita, nelle cose materiali, una cultura visiva che non passa attraverso i termini simbolici (oltre la cultura orale di Marshall McLuhan), ma in via diretta parla alla nostra mente ed al nostro sentimento.

Nelle grandi città si tratta, a mio avviso, di rendere vivibili le periferie, come luogo di intrattenimento e di compresenza, godibile nelle stagioni calde come in quelle fredde, e non come dormitorio, collegato ai luoghi di lavoro da una sola strada, magari stretta e assolata, senza marciapiedi adeguati, percorsa da veicoli sempre più ingombranti, cui si aggiungono altri che sono piccoli ed esigui ma impongono distanze di sicurezza maggiori. Si tratta di portarvi la cultura, come anche di curare le comunicazioni agevoli con il centro cittadino, portatore ed emblema di una "grande cultura", di una appartenenza, di una storia comune, attraverso mezzi di trasporto che siano rapidi, comodi e non inquinanti. Si tratta di ripristinare la centralità di un piano regolatore urbanistico, oltre i facili ed affrettati programmi di fabbricazione. La *civitas* non è più qualcosa che ha a che fare con un diritto proprio o speciale, un centro di potere che somiglia alla sovranità ma un centro di servizi che sempre più si collega alla *urbs*, al dato materiale e territoriale, ai luoghi fisici che hanno a che fare con la vita e la socialità quotidiana delle persone, con il loro radicamento su un territorio, che talvolta esprime anche una storia comune, legata e intrecciata con altre storie, con quella del paese; ed altre volte sviluppa un contatto con la natura unico e non ripetibile. Forse i problemi sono più semplici per le piccole città e per i paesi, ove i dati materiali, appartengano essi alla natura o alla cultura, sono, in qualche modo, necessariamente presenti e ineludibili. Ma i problemi sono pur

sempre i medesimi: migliorare la qualità della vita di cui la socialità in una presenza fisica sembra elemento necessario, senza lacerare il tessuto produttivo, senza negare un naturale decentramento sul territorio che gli sviluppi telematici favoriscono, senza ostacolare quel degradare sfumato della città nella campagna che vi si collega.

## Bibliografia

- ALATRI, P. (1977), *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Laterza, Roma-Bari.
- ALLARD, J., Garapon, A. (2005), *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Edit. du Seuil, Paris.
- BARBERA, A. (2010), *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, XXX, n. 2, pp. 311-358.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. (1996), *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (eds.), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, pp. 231-252.
- BONFANTE, P. (1982), *Lezioni di storia del commercio*, a cura di G. Bonfante e G. Crifò, Giuffrè, Milano. Bonfante, P. (1986), *Lezioni di filosofia del diritto*, a cura di G. Crifò, Giuffrè, Milano.
- CALASSO, F. (1957), *I glossatori e la teoria della sovranità*, Giuffrè, Milano.
- CAPOGROSSI COLOGNESI, L. (2009), *Storia di Roma fra diritto e potere*, il Mulino, Bologna.
- CATTANEO, C. (2021), *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, a cura di M. Campopiano, Edizioni della Normale, Pisa.
- CESARINI SFORZA, W. (1963), *Il diritto dei privati (1929)*, ora in Id., *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano.
- CORTESE, E. (1995a), *Il diritto nella storia medievale. Vol. I. L'alto Medioevo*, Il Cigno Galileo Galilei, Roma.
- CORTESE, E. (1995b) *Il diritto nella storia medievale. Vol. II. Il basso Medioevo*, Il Cigno Galileo Galilei, Roma.
- DE JOUVENEL, B. (1971), *La sovranità*, a cura di E. Sciacca, Giuffrè, Milano.
- ESPOSITO, C. (1964), *La validità delle leggi (1934)*, rist., CEDAM, Padova.
- GORLA, G. (1981), *Il ricorso alla legge di un «luogo vicino» nell'ambito del diritto comune europeo*, ora in Id., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano.
- GNES, M. (2004), *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano.
- HART, H. L. A. (1965), *Il concetto di diritto*, trad. it. di Mario Cattaneo, Einaudi, Torino.
- HÖBEL, E.A. (1973), *Il diritto delle società primitive. Uno studio comparato sulla dinamica dei fenomeni giuridici*, trad. it. di A. Colajanni, il Mulino, Bologna.
- KELSEN, H. (1928), *Das Problem des Souveränität und die Theorie des Volkerrechts*, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen.

- McILWAIN, C. H. (1956), *Costituzionalismo antico e moderno*, a cura di V. De Caprariis, Neri Pozza, Venezia.
- McLUHAN, M. (1976), *La galassia Gutenberg. Nascita dell'uomo tipografico*, trad. it. di G. Galameri, Armando Editore, Roma.
- McLUHAN, M. (1982), *Dall'occhio all'orecchio*, trad. it. di G. Galameri, Armando Editore, Roma.
- MARONGIU, A. (1962), *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano.
- MATTEUCCI, N. (1976), *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Torino.
- MEINECKE, F. (1977), *L'idea della ragion di stato nella storia moderna*, trad. it. D. Scolari, Sansoni, Firenze.
- MOORE, B. Jr. (1969), *Le origini sociali della democrazia e della dittatura. Proprietari e contadini nella formazione del mondo moderno*, a cura di D. Settembrini, Einaudi, Torino.
- MORTATI, C. (1962), *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano.
- PIGLIARU, A. (1993), *Il banditismo in Sardegna. La vendetta barbaricina*, Giuffrè, Milano.
- REPETTO, G. (2011), *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teoria dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Jovene, Napoli.
- RIDOLA, P. (2006), *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in G. Alpa (ed.), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica*, Giuffrè, Milano, pp. 15 ss.
- RIDOLA, P. (2010), *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa. Tra passato e futuro: questioni di metodo comparativo nella costruzione di un "diritto costituzionale europeo"*, in A. Cerri (ed.), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, vol. IV, Aracne, Roma, pp. 181-250.
- ROMANO, S. (1983), *Rivoluzione e diritto*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, rist., Giuffrè, Milano.
- ROMANO, S. (1990), *L'instaurazione di fatto di un ordinamento giuridico e la sua legittimazione (1901)*, ora Id., in *Scritti minori. Vol. I. Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- ROSS, A. (1929), *Theorie der Rechtsquellen*, Franz Deuticke, Leipzig-Wien.
- ROSS, A. (1982), *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» di diritto costituzionale*, ora in Id., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, a cura di A. Febbrajo, R. Guastini, il Mulino, Bologna.

## 3. Città oltre lo Stato?

*Cesare Pinelli*

**Sommario** 3.1. Primi inquadramenti. – 3.2. L’irresistibile ricorso al diritto informale. – 3.3. I contrastanti usi dello spazio pubblico. – 3.4. L’ipotesi di un diritto delle città oltre il diritto statale. – 3.5. Il problema dei rapporti fra livelli di governo.

### 3.1. Primi inquadramenti

Il tema delle città, oggi uno dei più trattati dalle scienze sociali<sup>1</sup>, in una prospettiva giuridica evoca subito una forte discrasia fra la dinamica trasformativa delle città e il passo lento e faticoso dei pubblici poteri. Trainata dalle innovazioni tecnologiche, dal commercio globale e dalle grandi migrazioni, la crescita degli aggregati urbani è tale da far prevedere che nel 2025 vi risiederà il 70% della popolazione mondiale<sup>2</sup>, mentre i tentativi di regolarla con i tradizionali strumenti del diritto appaiono spesso vani: i pubblici poteri arrancano, anche perché nel frattempo costretti a ripensare il proprio ruolo.

In una recente raccolta di scritti intitolata “La città oltre lo Stato”, i curatori osservano che quell’“oltre” intende alludere anzitutto “all’autonoma fondazione della politicità della città che si rispecchia nell’autonomizzazione crescente dei processi interni alla sfera della cittadinanza (intesa come sociologica o amministrativa) rispetto a quella legale e nel disallineamento, significativo e problematico, tra la nozione di città (e di un diritto *della* città e *alla* città) – di sempre più largo

---

<sup>1</sup> Donati 2019, p. 947.

<sup>2</sup> Dato riportato in Floridi 2020, p. 87.

uso – e quella, istituzionale e giuridicamente più consueta, di Comune o ente locale”; in secondo luogo, l’“oltre” vuole designare “la crescente apertura dei Comuni (e delle città) alla dimensione internazionale e sovranazionale”, che non si può racchiudere nelle competenze di mero rilievo internazionale ma riflette un “dinamismo cittadino” che ha bisogno “di categorie e di strumenti interpretativi aggiornati”<sup>3</sup>.

La vicenda solleva un interrogativo tutt’altro che nuovo, ma mai risolvibile una volta per tutte: le dinamiche in corso vanno subito inquadrate nelle regole giuridiche, o vanno lasciate libere di svilupparsi fino a quando non si consolidino in un disegno che il diritto si limiterà a riconoscere? Nel primo caso è facile cogliere una pretesa costruttivista destinata a schiantarsi sui fatti, ma nel secondo vedremmo facilmente sacrificati principi costituzionali di convivenza in nome di un malinteso realismo. È un dilemma. Come potremmo scomporlo per poi cercare di venirne a capo?

### 3.2. L’irresistibile ricorso al diritto informale

L’accennata crescita delle città, con la progressiva strutturazione di una rete di reti di città integrate a livello globale, “sembra prescindere quasi del tutto dal ruolo degli attori giuridici tradizionali”, e proprio la “de-statalizzazione e de-territorializzazione del diritto” ha indotto a ritenere che “pensare la città senza Stato [...] equivalesse a pensare la città senza il diritto”<sup>4</sup>. Tuttavia l’equazione, prosegue l’autrice, “contraddice in modo radicale il presupposto della natura originariamente politica della città [...] favorendo l’insorgere e il consolidamento di logiche già definite privatistiche ed economicistiche”, in un clima dove si combinano “presenza massiccia di investitori finanziariamente irresistibili, amministrazioni pubbliche deboli e involuzione della capacità di progettazione utopistica dello spazio in funzione della collettività che lo abita”<sup>5</sup>.

In alternativa, si prospetta un diritto che ricorre largamente a strumenti di tipo stipulativo e partecipativo in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, e che per altro verso integra la tradizionale titolarità dei diritti di cittadinanza con la costruzione di una coscienza

<sup>3</sup> Pizzolato, Rivosecchi, Scalone 2022, pp. XIX-XX.

<sup>4</sup> Labriola 2018, pp. 14-15.

<sup>5</sup> Ibid., pp. 15-16.

civica affidata a prassi pedagogiche, onde “realizzare il primato del pubblico e del giuridico nel governo della città, in modo sensibile ai regimi di disuguaglianza che vivono al di fuori del confine urbano e in accordo con le altre molteplici forze che agiscono entro il suo perimetro, con la legittima ambizione di governare entrambi”<sup>6</sup>.

In una prospettiva in parte diversa si muove chi dà conto delle sperimentazioni sociali avviate nelle città, con particolare riguardo alla rigenerazione a fini di interesse generale di spazi e beni urbani<sup>7</sup>. Qui predomina il diritto informale, con un avvicinamento progressivo a quello formale che è stato distinto in cinque tappe: tolleranza, riconoscimento, qualificazione giuridica innovativa, patti di collaborazione e riuso dei beni in transizione<sup>8</sup>.

La prima tappa è a mio avviso la più interessante. La tolleranza si riferisce a situazioni di diffusa illegalità nelle quali l'autorità pubblica interviene senza applicare il diritto formale ma prospettando soluzioni di compromesso, come nel caso delle azioni di cittadini e associazioni per garantire alloggi od ospitalità a stranieri privi di adeguata assistenza, o dell'occupazione di capannoni o stabilimenti industriali abbandonati al fine di svolgere lavori in cooperativa o attività artistiche e culturali<sup>9</sup>.

Quanto alle altre tappe, si può dire che il riconoscimento può seguire, fra l'altro, alla mancata rivendicazione del possesso da parte del proprietario del bene occupato, che la qualificazione giuridica di un bene la cui fruizione è assegnata a determinate comunità è adottata con delibera del Consiglio comunale, che i patti di collaborazione consentono ai cittadini di concordare con le amministrazioni una serie di interventi su beni pubblici o privati per garantirne la fruizione a tutti, e che il riuso di beni in transizione consiste nell'assegnazione da parte dei Comuni ad associazioni di cittadini di beni oggetto di procedure di privatizzazione, o relative ai beni confiscati alla criminalità organizzata, affinché il bene sia utilizzato prima che la procedura si esaurisca<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 27.

<sup>7</sup> Giglioni 2018, p. 36.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., p. 38.

<sup>10</sup> Ibid., pp. 39 ss.

Nei termini descritti, il ricorso al diritto informale risolve una serie di situazioni che attraverso la rigorosa applicazione di quello formale non troverebbero soluzione. Nello stesso tempo il pubblico potere svolge qui un ruolo altrettanto cruciale dei cittadini o delle associazioni di cittadini coi quali di volta in volta si confronta. Da questo punto di vista, la vicenda non somiglia ai casi in cui cittadini singoli o (ben più spesso) associati suppliscono alla carenza di interventi pubblici in determinati campi in nome del principio di sussidiarietà. Casomai quella carenza può risultare a monte della situazione che ha spinto singoli o associazioni a muoversi, dallo stabile o dal capannone industriale abbandonato alla mancata assistenza al migrante.

È importante segnalare i punti di partenza di quelle situazioni, che è impossibile vedere a valle, cioè dal lato della legislazione. È il caso ad esempio della previsione per cui “per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all’ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l’ente medesimo. L’ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. [.....]” (art. 23 d.l. n. 185 del 2008, conv. in l.n. 2 del 2009). La sequenza procedimentale, ma non la finalità della disciplina, si inverte in una normativa successiva, in base alla quale “i comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli 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 [.....]” (art. 24 d.l. n. 133 del 2014 conv. in l.n. 164 del 2014). Ancora, risponde a una *ratio* simile l’accordo sottoscritto fra Roma Capitale, l’associazione Walls e 21 Grammi s.r.l. del 2010 con cui l’autorità locale assicura l’affidamento di ‘muri legali’ a esponenti della *Urban Street Art* per la regolamentazione e valorizzazione di questa forma artistica.

In questo genere di discipline, si anniderebbe per alcuni “il pericolo che ‘il pubblico’ abdichi in parte alle proprie funzioni, che finiscano per realizzarsi sostanziali ‘privatizzazioni’ di beni e utilità pubbliche, una

scarsa rispondenza ai reali interessi collettivi o che, comunque, il connubio pubblico-privato possa far perdere di vista le rispettive responsabilità e i principi di disciplina”<sup>11</sup>. Diverso è il giudizio di chi vede nelle forme di convivenza fra diritto informale e formale realizzate nelle città di medie e grandi dimensioni l’affermazione di “metodi di governo innovativi e sostenibili, fondati sull’innovazione sociale, su servizi collaborativi, su investimenti nella creatività artistica e sociale”<sup>12</sup>.

### 3.3. I contrastanti usi dello spazio pubblico

È fuori discussione, e proprio per questo può costituire un buon punto di partenza del nostro discorso, il contrasto stridente fra gli spazi pubblici lasciati a “investitori finanziariamente irresistibili” e quelli occupati da individui o associazioni in funzione variamente intesa di riqualificazione del territorio, su cui il pubblico potere interviene con le diverse modalità che si sono prima ricordate. Un esempio, forse il più estremo. Nella capitale più sporca d’Europa le stazioni e gli aeroporti, in quanto gestiti da grandi società, sono altrettanto puliti delle altre capitali; e quando marciapiedi e aiuole risultano anch’esse pulite, lo si deve spesso a giovani migranti i quali ritengono più dignitoso chiedere qualche moneta quale ricompensa anziché mendicare, con la palese tolleranza dell’amministrazione.

Nel mondo queste opposte tendenze fanno addirittura capo a tipi di città: da una parte le “città-santuario” degli Stati Uniti, che hanno garantito agli stranieri irregolari l’accesso a servizi sanitari e scolastici opponendosi all’*executive order* di Trump che privava di finanziamenti gli Stati che ostacolassero le azioni federali di lotta all’immigrazione; dall’altra, da Singapore a Dubai e ad aree dell’America latina, le *free economic zones*, ovvero spazi urbani destinati a divenire poli di attrazione di risorse finanziarie, economiche e umane su cui convergono stranieri per coglierne le opportunità di lavoro<sup>13</sup>.

La stessa Unione europea guarda alle città ora come “oggetto di diritti” ora come “fulcro strategico dell’economia”<sup>14</sup>. Priva di attribuzioni in materia, l’Unione interviene con strumenti di *soft law* o con strumenti

---

<sup>11</sup> Della Scala 2016, p. 347.

<sup>12</sup> Giglioni 2018, p. 73.

<sup>13</sup> Cfr. Pin 2022, pp. 121 ss.

<sup>14</sup> Mastropietro 2013, p. 21.

normativi tradizionali formalmente riferiti ad altri ambiti ma con conseguenze indirette notevoli sullo sviluppo urbano. Ritroviamo qui l'oscillazione fra logiche di profitto e logiche di tutela e promozione di diritti già incontrata ad altri livelli di governo.

### **3.4. L'ipotesi di un diritto delle città oltre il diritto statale**

Il contrasto fra l'affidamento di spazi pubblici a grandi investitori privati e la tolleranza o la blanda regolamentazione di iniziative di uso del suolo pubblico da parte di cittadini o migranti riflette dunque una tendenza su scala mondiale, e dimostra che le città sono ovunque divenute un termometro sensibile di vecchie diseguaglianze, quando non un volano per la produzione di nuove. Come è stato notato, "i processi di appropriazione ed espropriazione che contrassegnano le nuove forme dell'esistenza spaziale dell'uomo risultano particolarmente evidenti proprio nei contesti urbani"<sup>15</sup>.

Da una tale constatazione si è partiti per lanciare un "diritto delle città" sganciato dal diritto statale, imperniato sulla triade Stato-territorio-sovrànità e incapace di "articolare e controllare i rapporti tra capitale e politica", in vista della "configurazione di 'reti di solidarietà' che, sul presupposto dell'insufficienza di spazi limitati come città, regioni e Stati nel governo dei processi tecnologici, economici e sociali della contemporaneità, possano invertire i rapporti di forza con il capitalismo finanziario e cognitivo"<sup>16</sup>.

L'ipotesi che un diritto delle città così concepito possa invertire quei rapporti di forza pare a me non solo illusoria, ma soprattutto basata su un fraintendimento. In gran parte delle democrazie europee i principi costituzionali sulle autonomie territoriali riflettono la consapevolezza della necessità di un compiuto superamento della triade Stato-territorio-sovrànità, e sempre dalla Costituzione promana la più ferma indicazione al rispetto dell'eguaglianza fra cittadini, e a perseguire politiche egualitarie prescindendo da differenziazioni basate sul principio autonomistico (art. 117, secondo comma, lett. m). In termini non dissimili la Commissione europea, nell'affinare la nozione di coesione politico-territoriale, ha precisato che "le persone non dovrebbero

---

<sup>15</sup> Comazzetto 2022, p. 51.

<sup>16</sup> Ibid., p. 53.

trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione europea"<sup>17</sup>. Infine, nel diritto dell'Unione (art. 4 Trattato dell'Unione europea) non meno che nel diritto costituzionale (art. 118 Cost.), l'eguaglianza va perseguita senza imporre una uniformità di modelli organizzativi alle Regioni o agli Stati membri, ma rispettando e facendo valere il principio di differenziazione<sup>18</sup>.

La consapevolezza delle difficoltà dei pubblici poteri a regolare la crescita delle aggregazioni urbane non porta giocoforza a sganciare la riflessione sulla sua regolazione possibile, e necessaria, dal quadro dei principi costituzionali e sovranazionali di convivenza. Diversamente non si saprebbe nemmeno giustificare, sul piano giuridico, l'auspicio di un'inversione dei rapporti di forza fra pubblico potere e capitalismo finanziario.

Ma l'ipotesi di costruire un diritto delle città sulle ceneri del diritto statuale diventa una fuga in avanti anche al di là della mancata considerazione dei principi costituzionali. Intanto, sul piano effettuale, è pur sempre "grazie all'infrastruttura coercitiva dello Stato" che si possono assorbire i costi di costruzione delle nuove città, senza contare il suo ruolo certificatore e regolatore in ordine alla possibilità di commerciare i diritti ad inquinare o i certificati *green*: per cui gli Stati nazionali, pur perdendo sovranità, rimangono essenziali nel permettere lo sviluppo urbano<sup>19</sup>.

Inoltre, prima di ipotizzare che solo le nuove città, e non gli stati, potrebbero controllare i rapporti tra capitale e politica, occorre soffermarsi sulle ragioni del fallimento dei pubblici poteri tradizionali e verificare se sia davvero irrimediabile. Ciò porta intanto a riconoscere che il contrasto relativo all'uso degli spazi pubblici urbani a seconda dell'interlocutore tradisce in ogni caso una grande debolezza del pubblico potere. Da cui la ricerca delle sue cause, che non potrebbe non differenziarsi a seconda dei contesti nazionali ed anche subnazionali. Cosa dire al riguardo, anche sinteticamente, del caso italiano?

### 3.5. Il problema dei rapporti fra livelli di governo

La domanda principale ruota intorno all'organizzazione, quale premessa di ogni capacità di governo dei territori. Vale cioè la pena di chiedersi se i Comuni italiani fossero, e tuttora siano, attrezzati a rispondere

---

<sup>17</sup> Commissione europea 2004, p. 27.

<sup>18</sup> Brocca 2016, pp. 158-159.

<sup>19</sup> Solari 2022, pp. 104-105.

sul piano dimensionale e funzionale alle sfide poste dalla globalizzazione dei mercati, dalle innovazioni tecnologiche e dai flussi migratori.

La l.n. 56 del 2014 ha assegnato alle Città metropolitane “interventi di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio e compiti per la programmazione dello sviluppo urbano riconducibili agli obiettivi di *smart city*”<sup>20</sup>, perché proprio il livello metropolitano è quello più in grado di garantire una “duplice missione di promozione socio-produttiva di territori di vasta scala (e, per il tramite di questi, di contributo determinante alla crescita dell’intero Paese), e di lotta agli squilibri interni tra centro e periferia, favorendo uno sviluppo uniforme ed equilibrato, che sappia rispettare, anzi valorizzare, le specificità locali”<sup>21</sup>.

Questa sarebbe tuttavia solo la premessa di un’indagine, peraltro limitata alle città di maggiori dimensioni. Le zone d’ombra si sono rivelate subito, a partire dalla forma di governo: a parte le questioni anche di ordine costituzionale relative all’elettività di secondo grado degli organi di governo, ciò che qui rileva maggiormente è il risultato che ne consegue, ovvero l’attribuzione della sfera politica “agli stessi amministratori locali, in una sorta di valorizzazione ‘estrema’ della sussidiarietà, che, invece, espone l’ente al rischio di appiattimento sui comuni”<sup>22</sup>.

I limiti organizzativi e funzionali dell’attuale assetto delle città metropolitane riflettono peraltro un più generale deficit nei raccordi fra enti territoriali, che si può considerare una sorta di buco nero della nostra organizzazione costituzionale<sup>23</sup>. Il che aiuta a reimpostare anche la questione di cui ci siamo occupati.

Troppo spesso continuiamo ancora a leggere della necessità di superare l’assetto gerarchico statale, anche attraverso la redistribuzione dei processi decisionali che passa dalle nuove dimensioni assunte dalle città. Ma la questione è mal posta. Quell’assetto è da tempo superato, ed anche il perdurante accentramento finanziario ne risente, trasformando come si è detto lo Stato centrale in ente certificatore e controllore di processi decisionali sempre meno gestibili dall’alto. È piuttosto ai forti limiti dell’assetto organizzativo della Repubblica che occorrerebbe volgere l’attenzione, anche per capire le specifiche ragioni italiane del successo del diritto informale. La pressione che viene

---

<sup>20</sup> Costantino 2022, p. 193.

<sup>21</sup> Brocca 2016, p. 170.

<sup>22</sup> Ibid., p. 171.

<sup>23</sup> Pinelli 2022, pp. 65 ss.

dall'esterno, si tratti di grandi imprese globali, di innovazioni tecnologiche o di migranti, non trova adeguata risposta nei poteri pubblici, nazionali e locali, non per via del rifiuto del vecchio Stato che si chiude alla modernità, ma per incapacità e inerzia.

Più che come espressione di una prevalenza di spontanee forze sociali sullo Stato weberianamente inteso, il diritto informale delle città si impone allora sullo sfondo di un perenne stato di necessità. Non si tratta perciò di condannarlo né di esaltarlo, ma di risalire pazientemente alle radici della sua affermazione per proporre rimedi ai guasti degli apparati pubblici adeguati alle nuove sfide che stanno incontrando. Compito ingrato, ma più convincente di una fuga in avanti verso la pura legittimazione dei fatti.

## Bibliografia

- BROCCA M. (2016), *Coesione territoriale e città metropolitane*, in G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri (ed.) (2016), *La coesione politico-territoriale, in A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana, II*, Firenze University Press.
- COMAZZETTO G. (2022), *Città, spazio, diritto. Ripensare il diritto alla città nell'età dell'informazione*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (ed.) (2022).
- COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*.
- COSTANTINO F. (2022), *Brevi note su intelligenza artificiale e smart cities*, in ASTRID, *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, il Mulino, Bologna.
- DELLA SCALA M. G. (2016), *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in De Giorgi Cezzi G. e Portaluri P.L. (ed.) (2016).
- DONATI D. (2019), *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in "Istituzioni del federalismo", 4/2019.
- FLORIDI L. (2020), *Il verde e il blu*, Cortina, Milano.
- GIGLIONI F. (2018), *Le città come ordinamento giuridico*, in "Istituzioni del federalismo", 1/2018.
- LABRIOLA G.M. (2018), *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in "Istituzioni del federalismo", 1/2018.
- MASTROPIETRO E. (2013), *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di riqualificazione urbana*, Mimesis, Milano.
- PIN A. (2022), *Città-Stato e città santuario. Residenti o utenti?*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (ed.) (2022).
- PINELLI C. (2022), *Il principio di leale cooperazione e le sue traduzioni istituzionali*, in Antonetti N., Pajno A. (ed.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna.

PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (ed.) (2022), *La città oltre lo Stato*, Giapichelli, Torino.

PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (2022), *Introduzione*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (ed.) (2022).

SOLARI S. (2022), *La città oltre lo Stato, ma non senza lo Stato*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (ed.) (2022).

## 4. Le mura di Gerico

*Andrea Longo*

Credo che intorno alla città, almeno ad alcune latitudini intellettuali, stia fiorendo un eccesso di enfasi retorica, un'apologia che ne esalta le peculiarità (alcune vere, altre supposte) e, con pari forza suggestiva, la contrappone all'altro grande modello di convivenza: lo Stato. Allora la città rappresenterebbe un *naturale* luogo di convivenza, rispetto all'*artificialità* del sistema statale, essa sarebbe il luogo dell'autonomia, della società che si auto-organizza, dei rapporti orizzontali, laddove lo Stato è l'ovvia sede dell'eteronomia, dell'apparato che impone verticalmente i propri comandi agli aggregati sociali. Ancora, la città è il luogo possibile dell'integrazione, del reciproco riconoscimento, della cultura spontanea che viene dal basso; il luogo proprio dell'uomo, naturale portato della sua inclinazione aggregante, declinata in una dimensione altrettanto naturale, o almeno più naturale di quella statale<sup>1</sup>.

Questi giudizi (la cui fondatezza è probabilmente relativa come la maggior parte dei giudizi umani) scontano una certa suggestione culturale antistatalista (e antimodernista) che vede nello Stato la causa di molti dei malanni patiti dall'uomo nel secolo breve (e prima in quello lungo) e, forse anche sulla scorta di un'inclinazione latamente romantica, intravede negli odierni aggregati urbani la purezza della democrazia ateniese, dell'effervescenza rinascimentale o, addirittura, della perfezione utopistica. Un luogo dove sperimentare modelli giuri-

---

<sup>1</sup> Allegri 2021, secondo il quale il c.d. *diritto alla città* rappresenta una "pratica sociale e giuridica che tiene insieme innovazione istituzionale e sociale, trasformazione delle istituzioni urbane, spazialità politica, inclusione, partecipazione civica, regolazione giuridica, affermazione di nuovi diritti dinanzi a ripiegamenti populistici e post-democratici", ma diffusamente già in Id. 2017, pp. 117-139. Cfr. anche Martire 2020, *passim*.

dici che trascendano il verticismo piramidale del diritto classicamente inteso, fin quasi a scardinare lo stesso modello eteronomo “ricorrendo a un insieme di strumenti di tipo stipulativo e partecipativo più che tipicamente potestativo”<sup>2</sup>.

Non mi ritengo una persona pregiudizialmente ostile alla retorica, eppure mi chiedo se questo ottimismo affondi i propri giudizi nella vera essenza della città o, se al contrario, non poggi su un’immagine idealizzata e addirittura contraria a molti dei suoi aspetti strutturali.

*Naturalità, inclusività, autonomia*, ma davvero possiamo pensare che queste parole indichino qualità intrinseche delle città, quasi ne fossero dei trascendentali kantiani, le sue stesse condizioni di pensabilità? Davvero la città rappresenta la sede naturale della ragione deliberativa, dell’accordo che sorge dal basso, della politica che si compone tramite la discussione?<sup>3</sup>

La mia posizione sul punto è cautamente scettica.

Se pensiamo alla qualità della *naturalità*, dal punto di vista genetico, storico e persino simbolico, la città incarna l’opposto: essa è, per più di un aspetto, la fine della natura.

Com’è noto le città sono figlie della Rivoluzione agricola; per la maggior parte dei duecentomila anni che l’*Homo Sapiens* ha vissuto su questo pianeta lo ha fatto secondo uno stile di vita e un modello sociale che oggi chiamiamo dei “cacciatori-raccoglitori”; poi, circa dodicimila anni fa, i nostri antenati, forse stanchi di inseguire antilopi e raccogliere mele, cominciarono a coltivare il frumento<sup>4</sup>. Gli effetti di questa “scelta” furono drammatici, sull’ambiente, sulla società, persino sul corpo degli esseri umani. Dando vita alla sua intima vocazione (anch’essa in certo

<sup>2</sup> Labriola 2018, p. 24; l’A. così continua: “La città è luogo di realizzazione della sussidiarietà orizzontale, di forme di collaborazione e cooperazione alla determinazione degli strumenti normativi atti al suo stesso governo ed è sempre più policentrica (fisicamente, ma soprattutto in senso figurato, perché genera una ripartizione diffusa del potere decisionale), secondo un modello di *urban collaborative governance* significativamente diffuso”.

<sup>3</sup> Ibid., p. 12, diffusamente, ma con particolare chiarezza, dove si afferma che la città è un “*corpus* politico in senso ampio [...] caratterizzato da forme pubbliche di decisione politica, assunte attraverso pratiche comunicative capaci di generare processi deliberativi di tipo razionale, infine regolato attraverso gli strumenti del diritto”.

<sup>4</sup> Cfr. Harari 2018, diffusamente ma specialmente pp. 114 ss.; la transizione dal modello dei “cacciatori-raccoglitori” a quello “agricolo-stanziale”, si consumò in tempi relativamente contenuti, tra il 12.500 e il 9.500 a.C., nei quali prese forma una cultura ibrida tra i due modelli che oggi chiamiamo *Natufiana*. Intorno all’8.500 a.C. la transizione era probabilmente compiuta in molte parti dell’odierno Medio Oriente, come testimoniano diversi ritrovamenti di insediamenti stanziali.

modo *innaturale*) l'uomo smise di adattarsi all'ambiente e cominciò ad adattare l'ambiente alle proprie esigenze. Le praterie divennero campi coltivati, la terra fu dissodata, recintata, irrigata, gli animali vennero addomesticati e aggiogati, infine l'uomo stesso, artefice e prodotto di questa rivoluzione, da nomade divenne stanziale, costretto a vivere accanto ai suoi campi, ai suoi animali, ai suoi recinti, a tutti i prodotti del suo lavoro da cui sempre più dipendeva<sup>5</sup>.

Il *surplus* calorico, finalmente disponibile, permise una esponenziale crescita demografica e, ancor di più, permise la *differenziazione del lavoro*: non era più necessario che ogni membro della tribù si alzasse ogni mattina alla ricerca del proprio sostentamento, poiché oramai una parte (per quanto preponderante) della popolazione poteva produrre abbastanza cibo per tutti.

Una semplice constatazione aritmetica cambiò la storia dell'umanità: più persone potevano (e dovevano) vivere in meno spazio. Nacque una società diversamente strutturata, in cui gli uomini si cominciavano a distinguere non solo per qualità fisiche, mentali o morali, ma per funzioni, ruoli, classi, censi, una società fatta di ricchi e poveri, potenti e inermi, governanti e governati, una società, per la prima volta, ineguale. Come sempre in natura, la funzione crea la struttura e così la differenziazione creò l'organizzazione, l'organizzazione si plasmò in gerarchia, la gerarchia diede vita al potere, i guerrieri divennero soldati, gli sciamani sacerdoti, i capi re.

Paradossalmente una simile intensità di aggregazione produsse, con pari veemenza, innumerevoli forme di distacco.

L'uomo si distaccò dal ventre sacrale della natura che cominciò a divenire oggetto delle sue azioni e progetto del suo pensiero. E con la progettualità nacque il futuro e, conseguentemente, il progressivo

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 132, dove leggiamo: "La grande maggioranza degli agricoltori viveva in insediamenti permanenti; pochi erano i pastori nomadi. Stabilirsi in un posto significò per molti ridurre in misura drastica lo spazio in cui vivere. Gli antichi cacciatori-raccoglitori vivevano di solito in territori che coprivano diverse decine se non centinaia di chilometri quadrati. La loro 'casa' era l'intero territorio, con i suoi monti, boschi, fiumi e cieli aperti. I contadini, invece, passavano la maggior parte della giornata in piccoli campi e frutteti, e la loro vita domestica si svolgeva all'interno di una piccola struttura di legno, pietra o fango che misurava non più di qualche decina di metri quadri: la casa. Il tipico contadino sviluppò un attaccamento molto forte a questa struttura. Si trattò di una rivoluzione di enorme portata, il cui impatto fu psicologico quanto architettonico. Da quel momento in poi l'attaccamento per casa e la separatezza dai vicini diventarono la caratteristica psicologica di una creatura sempre più concentrata su se stessa".

distacco dall'eterno presente del cacciatore-raccoglitore<sup>6</sup>. Bisognava, infatti, immaginare: immaginare che sarebbero arrivate carestie e, perciò, immagazzinare scorte; immaginare che ci sarebbe stato un popolo e, perciò, costruire case; immaginare che ci sarebbe stato un esercito e, perciò, costruire caserme; ci saranno sacerdoti e costruiremo templi, ci saranno re e costruiremo palazzi, ci saranno nemici e costruiremo mura.

La città è frutto di questa *immaginazione*, che è, al tempo stesso, *produttiva e separativa*; le sue mura, più di ogni altra cosa, ne sono l'archetipo simbolico: al loro interno si compie il progetto umano, una natura antropizzata, forgiata a misura d'uomo; al loro esterno vi è tutto ciò che non è città, progetto, ordine; fuori le mura vi sono i nemici, le fiere, il caos, la natura che rifiuta di piegarsi al proprio figlio ribelle.

Così le mura proteggono l'universo creato a immagine e somiglianza dell'uomo, al di là di esse il baratro della dissoluzione. Fuori dalle ciclopiche mura di Ilio (costruite da Poseidone e Apollo) Achille può fare scempio del corpo di Ettore e, ancora secoli dopo le guerre puniche, i Romani per indicare una catastrofe imminente solevano ripetere "Hannibal ad portas", disperata eco della sconfitta subita durante la Battaglia di Canne<sup>7</sup>. Non casualmente uno dei più antichi insediamenti

<sup>6</sup> Ibid., pp. 133 ss. dove l'A. scrive: "Mentre lo spazio agricolo diminuì, il tempo agricolo si espanse. Abitualmente i cacciatori-raccoglitori non sprecavano molto tempo a pensare alla settimana successiva o al mese venturo. Gli agricoltori, invece, viaggiavano con l'immaginazione spingendosi fino ad anni e decenni nel futuro [...] La rivoluzione agricola rese l'avvenire molto più importante di quanto non fosse mai stato in precedenza. Gli agricoltori dovevano tenere sempre a mente il futuro e dovevano essere al suo servizio [...] La preoccupazione per il futuro si radicava non soltanto nei cicli stagionali della produzione, ma anche nella fondamentale incertezza del sistema agricolo [...] I contadini erano obbligati a produrre più di quanto consumavano per poter costituire delle riserve. Senza grano nel silo, senza giare di olio d'oliva in cantina, senza formaggio in dispensa e senza salsicce appese ai travetti, negli anni di magra avrebbero patito la fame. E prima o poi gli anni di magra sarebbero arrivati. Il contadino che avesse ignorato questa realtà non sarebbe vissuto a lungo".

<sup>7</sup> L'episodio storico è raccontato da Tito Livio: "Poiché Annibale era alle porte – di nuovo, infatti, in direzione di Nola da Nocera levò il campo – e la plebe di Nola daccapo pensava alla defezione, Marcello subito prima dell'arrivo dei nemici si ritirò entro le mura, non perché temesse per l'accampamento, ma per non offrire ai troppi che la spiavano l'occasione di consegnare la città" (Tito Livio, *Ab Urbe condita*, XXIII, 16, 2-3, ed. it. UTET, 1989, p. 441). Un esempio letterario peculiare dell'angoscia suscitata dal ricordo di "Annibale alle porte" di Roma si ha in una delle opere di Marco Tullio Cicerone, dove, immaginando di dialogare con Catone l'Uticense, l'A. critica l'uso delle parole da parte dei filosofi stoici, accusati di fraintendere il reale concetto di bene e di male, e chiede ironicamente: "Un avvocato alla perorazione [...]"

umani fu Gerico, città passata alla storia per le sue immani mura e per la rovina di queste ad opera del Dio di Israele<sup>8</sup>.

Il problema dei muri è che quando si comincia a costruirli difficilmente si smette<sup>9</sup>. Così i muri, come cicatrici, cominciarono a segnare il volto della città, creando altra separazione: le mura del Palazzo, le mura del Tempio, le mura della Guarnigione e poi i muri invisibili dei quartieri sorti su di un principio di aggregazione identitaria e, pertanto, di identitaria separazione: la tribù non è più egualmente distribuita intorno al fuoco sotto le stelle della sera, il re è lontano dai suoi sudditi, il mercante dal sacerdote, il soldato dal contadino.

Eppure questa separazione, sconosciuta in natura, era funzionale alla creazione di un'unità altrettanto artificiale. Gli esseri umani non si erano evoluti per vivere in aggregati così numerosi, non erano fatti per vivere circondati da estranei; per tenerli uniti serviva un'idea nuova, un universo immaginario comune, servivano simboli e regole<sup>10</sup>.

---

nel caso che parlasse in un'adunanza pubblica, se Annibale fosse giunto alle porte e avesse lanciato un dardo entro le mura, potrebbe sostenere che non è un male essere fatto prigioniero, essere venduto, essere ucciso, perdere la patria?" (Marco Tullio Cicerone, *De finibus bonorum et malorum*, IV, 9, 22, ed. it. UTET, 1976, p. 317).

<sup>8</sup> "Disse il Signore a Giosuè: 'Vedi, io ti metto in mano Gerico e il suo re. Voi tutti prodi guerrieri, tutti atti alla guerra, girerete intorno alla città, facendo il circuito della città una volta. Così farete per sei giorni. Sette sacerdoti porteranno sette trombe di corno d'ariete davanti all'arca; il settimo giorno poi girerete intorno alla città per sette volte e i sacerdoti suoneranno le trombe. Quando si suonerà il corno dell'ariete, appena voi sentirete il suono della tromba, tutto il popolo proromperà in un grande grido di guerra, allora le mura della città crolleranno e il popolo entrerà, ciascuno diritto davanti a sé' [...] Allora il popolo lanciò il grido di guerra e si suonarono le trombe. Come il popolo udì il suono della tromba ed ebbe lanciato un grande grido di guerra, le mura della città crollarono; il popolo allora salì verso la città, ciascuno diritto davanti a sé, e occuparono la città. Votarono poi allo sterminio, passando a fil di spada, ogni essere che era nella città, dall'uomo alla donna, dal giovane al vecchio, e perfino il bue, l'ariete e l'asinò" (*Giosuè*, 6, 2-5 e 20-21, ed. it. RCS Quotidiani S.p.A., 2006, pp. 284-285; 288).

<sup>9</sup> Fenomeno di cui si sta vivendo attualmente una nuova incarnazione come sottolinea Labriola 2018, p. 22 che parla di una "preoccupante ridefinizione degli spazi politici: la zonizzazione, la militarizzazione dei confini, l'ergersi di muri sempre più escludenti. Questa tendenza globale realizza, incidentalmente, la funzione di perimetrare le città per separare i cittadini, che in quanto stabilmente insediati all'interno della *polis* godono dei suoi diritti, dai *barbari* che ne sono esclusi. Si tratta di un'impostazione di tipo securitario, che sta già influenzando incisivamente le politiche di governo del territorio nelle città europee, ma non sembra produrre gli effetti desiderati, né per chi gode di ampia protezione vivendo all'interno delle mura urbane né, tantomeno, per chi preme dall'esterno, alla ricerca di una minima giustizia territoriale".

<sup>10</sup> Harari 2018, pp. 136 ss.: "Gli umani, per milioni di anni, si evolsero all'interno di piccoli gruppi di poche decine di individui. I pochi millenni che separarono la Rivoluzione agricola dalla comparsa delle città, dei regni e degli imperi non rappresentarono un tempo sufficiente perché si sviluppasse un istinto di cooperazione di massa [...]"

Chi pensa che la città sia il luogo della spontaneità e della autonomia dovrebbe riflettere sul fatto che al sorgere della città corrisponde il sorgere della moderna normazione, quasi in un'identificazione tra la nuova società e il nuovo modello normativo. È il *nomos* che si oppone al *thesmos*, la norma frutto di volontà rispetto a quella prodotta, quasi inconsapevolmente, dalla tradizione; la norma proletica rivolta al futuro, poiché funzionale alla progettazione della società<sup>11</sup>: il Codice di Hammurabi, i 613 *mitzvot* della Torah, le leggi ateniesi, sono le fondamenta di altrettanti progetti di ingegneria sociale.

E non casualmente, proprio perché l'eteronomia è il fondamento del nuovo modello di convivenza – nel quale il destinatario della norma avverte la sua estraneità ad essa – sorge il tema della *legittimazione*; come avrà modo di dire molti secoli dopo Gerhard Leibholz “ogni dominio cerca legittimità”<sup>12</sup>. Un tema nel quale ritorna il profondo e complesso rapporto tra la città e la natura, poiché la città è un regno artificiale, un progetto mentale che oppone la propria consapevolezza, la propria volontà contro i legami tradizionali che sembravano sgorgati, spontaneamente quanto inevitabilmente, dal ventre della natura. Archetipica in tal senso la riforma di Clistene che per imporre il proprio progetto cittadino, che non era fatto solo di riforme istituzionali ma anche della costruzione di un universo simbolico ed emotivo, smantellò le tradizionali tribù ateniesi, introducendo quell'aggregato artificiale che erano le trittie<sup>13</sup>; lezione, molti secoli dopo, appresa dai *philosophes*

---

Quando la Rivoluzione agricola consentì di creare città affollate e imperi potenti, la gente cominciò a inventare storie su grandiose divinità, sacre patrie e società per azioni così da rinsaldare i legami sociali. Mentre l'evoluzione umana procedeva, come di consueto, a passo di lumaca, l'immaginazione umana stava erigendo sbalorditive reti di cooperazione di massa, quali non si erano mai viste sulla faccia della Terra”.

<sup>11</sup> Per un approfondimento della dialettica tra *thesmos* e *nomos* ai fini dello sviluppo storico del costituzionalismo, rinvio all'analisi contenuta nel mio Longo 2016, pp. 336 ss.

<sup>12</sup> Leibholz 1989, p. 213.

<sup>13</sup> Erodoto definisce Clistene “colui che stabilì in Atene le varie tribù e il regime democratico” (Erodoto, *Storie*, Libro VI, 131, ed. it. Mondadori, 1988, p. 594). Racconta, inoltre, che “non appena ebbe aggiunto al suo partito la classe popolare di Atene, che fino allora era stata esclusa da ogni diritto, mutò il nome delle tribù e ne accrebbe il numero: fece che i ‘capi di tribù’ fossero dieci, invece di quattro e in dieci gruppi, pure, distribuì i ‘demi’ fra le tribù stesse. Così, essendosi guadagnato il favore popolare, divenne molto più potente dei suoi avversari politici” p. 490. L'importanza storica di Clistene è indubbia: “Nel 508/7 nasce in Grecia, e specificamente ad Atene, la democrazia. Almeno come nuovo regime essa è attestata quale frutto dell'opera del riformatore Clistene. Per l'innovazione politica di Clistene la tradizione storiografica usa sia il termine *demokratia* (Erodoto, VI, 131), sia quei parziali e potenti sinonimi

francesi che nel periodo rivoluzionario smantellarono le provincie per sostituirle con i Dipartimenti<sup>14</sup>.

La città vive di questa profonda artificialità, non solo perché al posto degli alberi vi sono i palazzi e in luogo delle praterie le mura, ma perché essa, per giustificare una convivenza innaturale, deve imporre il proprio ordine artificiale, un ordine, consciamente o inconsciamente, avvertito anch'esso come innaturale, perché volto a *trasformare l'uomo in cittadino*, educarlo, irregimentarlo, incasellarlo in un ruolo funzionale alla crescita del tutto. Come ci ricorda Constant, “[t]ra gli spartani Terpandro non può aggiungere una corda alla sua lira senza offendere gli efori”<sup>15</sup>. Nel Critone Socrate dice che le leggi della città lo hanno fatto

---

che sono *isegoria* o *isonomia*” (Musti 2013, p. 3). L’A. continua: “La riforma di Clistene, inoltre, aveva prodotto una totale trasformazione della città, una sua vera e propria rifondazione: la creazione di tribù di carattere territoriale e il ruolo portante attribuito alle unità amministrative locali – i demi, assimilabili ai nostri comuni – creavano un ponte tra città e campagna, che costituiva la base per un largo consenso” (pp. 94-95). Ancora: “A livello di IV secolo, infatti, sono presenti non soltanto le grandi ripartizioni – tribù, *trittyes* – ma anche i demi. E, a parte i demi, si tratta di strutture un po’ fittizie, di una geniale finzione, come è sempre la creazione di una struttura politica, quando cioè si inventa la forma di uno Stato” (p. 157). L’A. riferisce anche dell’opera di “Pierre Lévêque e di Pierre Vidal-Naquet su *Clisthène l’Athénien* (1963), sullo spirito geometrico, ma anche aritmetico, che presiede all’organizzazione della città e dello spazio civico sotto Clistene, e che non lascia ricondurre semplicemente al pitagorismo tutti gli sforzi di organizzazione quantitativa” (p. 81).

<sup>14</sup> Assai nota e particolarmente suggestiva è, a tal proposito, la posizione di Edmund Burke: “Ci si vanta della nuova politica fondata sull’astrazione geometrica, per cui la gente non dovrebbe essere più Guascone, Piccarda, Bretone, Normanna ma Francese, con una sola patria, un solo cuore, una sola Assemblea. Ma sembra più probabile che gli abitanti di una qualsiasi regione non solo non diventeranno Francesi, ma si troveranno a non aver più patria. Perché le classificazioni basate sulla geometria non hanno mai infiammato il cuore di orgoglio, di fanatismo nazionale, di vera affezione. Un uomo non potrà mai vantarsi di appartenere allo scacchiere n. 71 o a simili altre insegne. L’origine dell’amore per la patria è nella famiglia. Nessuna relazione basata sulla freddezza produrrà mai un buon cittadino. Dalla famiglia muoviamo verso i vicini e verso le relazioni nella nostra provincia. Ma queste sono ancora come locande, luoghi dove ci si ferma a riposare, pietre miliari su un lungo cammino. Perché queste divisioni nell’ambito del nostro paese, quando siano formate dall’abitudine e non da un’improvvisa e autoritaria imposizione, altro non sono che piccole immagini di quella grande patria dove il cuore ha trovato di che riempirsi” (Burke 1963, p. 385).

<sup>15</sup> Constant 2010, p. 19. Si tratta effettivamente di un richiamo a quanto aveva riportato Plutarco a proposito degli Spartani negli *Istituta Laconica*, 17, a sua volta contenuto nei *Moralia*, 238 c, dove l’A. scrive che “[u]na volta gli efori punirono perfino Terpandro, citaredo antichissimo, che fu il miglior musicista della sua epoca e autore di canti patriottici, perché aveva aggiunto una corda in più alla sua cetra per avere maggiore varietà di note: gli strapparono di mano lo strumento e lo appesero al muro, dicendo che le migliori melodie erano quelle più semplici” (Plutarco, *Gli antichi costumi degli Spartani*, ed. it. Adelphi, 1996, pp. 149-150).

studiare, gli hanno permesso di allenarsi nel ginnasio, lo hanno fatto diventare un soldato e secondo le leggi della città egli ha preso moglie, e, se quelle stesse leggi lo metteranno a morte, egli in virtù del bene ricevuto accetterà una condanna ingiusta. Nei versi di Simonide i guerrieri di Leonida rivendicano orgogliosamente di giacere morti alle Termopili perché “obbedienti alle leggi di Sparta”.

La città pretende un'obbedienza, un valore, un sacrificio, sconosciuti al mondo tribale, perché tale obbedienza, tale valore, tale sacrificio, non sono tributati al proprio naturale mondo affettivo, non si va in guerra solo per i propri figli, non si beve la cicuta per i propri amici, non ci si inginocchia per i comandi del proprio padre, tutto questo si fa per l'ideale, gli dei, il Re, lo si compie per la città.

Dal punto di vista teorico-generale si può affermare che qualunque norma pratica sia eteronoma, persino quella che il soggetto pone a sé stesso<sup>16</sup>; ma dal punto di vista emotivo e psicologico, sia che consideriamo l'individuo, sia che consideriamo il gruppo, non può negarsi che tanto è maggiore la distanza tra il creatore e il destinata-

---

<sup>16</sup> Franco Modugno lo illustra efficacemente: “per ritenere giuridiche in sé anche le norme di condotta che il singolo detta a sé stesso per disciplinare la propria attività e la propria vita, appare necessario ricondurle alla loro unità, al disegno complessivo che l'individuo concepisce o che comunque realizza, applicando regole della più varia natura e provenienza ... È l'unità del disegno di vita individuale che rende queste regole giuridiche ‘per’ l'individuo ... In questo modo anche l'ordinamento individuale diviene necessariamente sociale, proprio perché non è concepibile ordinamento alcuno che non supponga l'alterità, la relazionalità tra punti o centri di riferimento ... Nell'ordinamento cosiddetto individuale della propria condotta l'individuo si scinde e recita almeno due parti (*duas personas sustinet* ...), nel momento che pone la regola e nel momento che pone in essere l'azione conforme o contraria alla regola medesima. Non è concepibile ordinamento senza alterità, senza dualità o molteplicità di soggetti” (Modugno 1985, pp. 12-13). L'A. si è espresso in tal senso anche in occasione dell'analisi della nozione di norma, che è esaminata come “sinonimo di regola di situazioni, di azioni o di comportamenti ‘umani’ e, nel linguaggio comune, è spesso scambiata con la ‘legge’, nell'accezione più specifica di ‘legge della pratica’, contrapposta alla legge naturale, intesa quale relazione determinata e costante fra le quantità variabili che entrano a far parte di un fenomeno ‘naturale’ [...] Mentre la ‘norma morale’ è autonoma, ossia assoluta, universale e concreta nel rapporto che si istituisce tra essa stessa e il soggetto che vi è obbligato, in quanto è necessariamente valida per tutti e per ciascuno degli uomini e scaturisce dalla (e si impone alla) coscienza di essi, dal loro intimo, impegnando la globalità delle loro azioni, la ‘norma o regola di condotta o di azione’ è eteronoma, ossia contingente, limitata e astratta, in quanto valida nelle ipotesi che ne condizionano l'applicabilità per i soli soggetti ai quali propriamente essa si rivolge (destinatari), oggettivata e contrapposta alla loro volontà e quindi esterna rispetto ad essi, vincolante, nell'ambito della condotta di questi ultimi, particolari e determinate situazioni astrattamente tipizzate (cosiddetti frammenti di azione)”, cfr. Modugno 1978, pp. 328-329.

rio della norma tanto maggiormente è avvertita la pressione dell'eteronomia, intesa come senso di estraneità dal comando. Proprio tale estraneità genera il problema tipico del diritto positivo, vale a dire la sua legittimazione che ne assicura (nei naturali limiti del dover essere) il rispetto.

La norma della città non è dunque meno artificiale della città stessa e, per assicurarsi obbedienza, deve cercare un nuovo fondamento a tale obbedienza; così, con scoperto paradosso, il *nomos*, al suo nascere, ricerca il proprio fondamento nella *physis*: Hammurabi si richiama alle leggi divine, Mosè riceve i comandamenti da Dio in persona, secondo Socrate le leggi della città sono sorelle di quelle eterne che regnano nell'Ade<sup>17</sup>. *La città cerca forza nella natura, nel momento stesso in cui sta cercando di soppiantarne l'ordine spontaneo con il proprio ordine artificiale*; un'ipocrisia, quella del diritto naturale, che percorrerà a lungo la storia delle istituzioni e del potere costituito: 2.175 anni dopo la morte di Socrate, i redattori della Costituzione americana assumeranno che le proprie pretese indipendentiste e il nuovo ordine che stanno creando trae legittimazione da "verità autoevidenti".

Ma una menzogna rimane tale anche se a lungo ripetuta, così Antigone si scaglia contro Creonte affermando l'empietà (e dunque l'innaturalità)

---

<sup>17</sup> Nella celeberrima prosopopea delle Leggi di fronte a Socrate emerge in tutta la sua lucidità il legame tra le Leggi della città e le Leggi dell'Ade: "Ma, o Socrate, dà ascolto a noi che ti abbiamo allevato e non tenere i figli, né il vivere, né altra cosa, in più alta considerazione che non la giustizia, affinché, arrivato all'Ade, tu possa avere tutte queste cose da dire in tua difesa a coloro che laggiù governano. Infatti, appare chiaro come il far questo, qui sulla terra, non sia né meglio, né più giusto, né più santo per te, e neppure per alcuno dei tuoi; né una volta arrivato all'Ade, per te sarà meglio. Invece, ora, tu morirai, se deciderai in questo senso, vittima di un trattamento ingiusto, non già da parte di noi Leggi, ma da parte degli uomini; se, invece, tu te ne andrai di qui, in modo così vergognoso, rispondendo all'ingiustizia con ingiustizia, e ricambiando male con male, trasgredendo gli accordi ed i patti che avevi contratto con noi, e facendo male a chi meno dovresti: a te stesso, ai tuoi amici, alla Patria e a noi, ebbene, noi saremo ostili verso di te finché sarai vivo, e, laggiù, le nostre sorelle, le Leggi dell'Ade, ti accoglieranno non benevolmente, sapendo che, per quanto era in tuo potere, tu hai tentato di distruggere noi" (Platone 1995, 54 b-d). In questo passaggio è ripresa una concezione già espressa da Eraclito nel suo *Frammento 114*: "Infatti tutte le leggi umane si nutrono della sola legge divina, perché la legge divina domina nella misura in cui vuole, basta per tutte le cose e ha prevalenza su di esse", cfr. Reale 2017, p. 367. È pertanto inequivocabile che, in quanto *sorelle*, violare le Leggi della città significhi, al contempo, violare anche le Leggi dell'Ade.

dei suoi editti<sup>18</sup>, mentre i sofisti irridono le leggi umane che, a differenza di quelle naturali, possono sempre essere violate<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> “[Q]uesto editto non Zeus proclamò per me, né Dike, che abita con gli dèi sotterranei. No, essi non hanno sancito per gli uomini queste leggi; né avrei attribuito ai tuoi proclami tanta forza che un mortale potesse violare le leggi non scritte, incrollabili, degli dèi, che non da oggi né da ieri, ma da sempre sono in vita, né alcuno sa quando vennero alla luce” (Sofocle 2006, vv. 450-457, ed. it. Bur Rizzoli, 2006, p. 743). L’*Antigone* di Sofocle è stata interpretata da Georg Wilhelm Friedrich Hegel come l’emblema della contrapposizione tra diritto naturale e diritto positivo. Tuttavia, l’autore della tragedia aveva inteso più verosimilmente inscenare il passaggio epocale che stava vivendo in quel preciso momento storico la città di Atene, dove si stava affermando un nuovo tipo di norma, frutto della deliberazione di appositi organi istituzionali, destinato poi a imporsi sulle leggi tradizionali della *polis* (cfr., *ex multis*, Nussbaum 1996). Per la visione hegeliana della tragedia di Sofocle, cfr. Hegel 1996, pp. 277-299.

<sup>19</sup> I sofisti distinguono nettamente tra legge della *polis* (*nomos*) e legge di natura (*physis*), manifestando, in maniera più o meno accentuata, il loro generale scetticismo nei confronti delle deliberazioni politiche dell’uomo. Platone fa emergere nel *Protagora* la posizione di Ippia di Elide, consistente nella superiorità del diritto naturale su quello positivo: “Per natura il simile è parente del suo simile, mentre la legge, tiranna degli uomini, compie molte violenze contro natura” (Platone, *Protagora*, XXIV, 337 d, ed. it. Laterza, 1996, p. 63). Antifonte risulta ancora più netto: “se uno trasgredisce le leggi, nel caso in cui sfugga a coloro che le hanno concordate, evita la vergogna e la punizione; se non sfugge, invece, non le evita. Se invece, fa violenza, oltre il possibile, alle leggi date a noi dalla natura, anche se sfugge all’attenzione di tutti gli uomini, il male non è per niente minore; se tutti vengono a saperlo, il male non è per niente maggiore: infatti, non si produce un danno secondo l’opinione, ma secondo la verità”, cit. in Reale 2017, p. 1749. Crizia, invece, capo dei Trenta Tiranni di Atene oltre che sofista ateo, attribuisce una funzione ordinatrice della società alle leggi degli uomini, pur ammettendo che senza la forza della religione, appositamente inventata, l’uomo non si comporterà rettamente. Ciò traspare nel dramma satiresco *Sisifo*: “Ci fu un tempo in cui la vita degli uomini era caotica/ e ferina, e asservita alla forza, quando non esisteva/ né premio alcuno per i buoni,/ né punizione per i malvagi./ Dopo, credo che gli uomini abbiano emanato/ leggi di punizione, perché giustizia fosse/ tiranna di tutti parimenti, e avesse violenza al suo servizio,/ e, se alcuno peccava, si punisse./ Poiché dopo le leggi impedivano loro/ di sopraffare gli altri apertamente,/ ma di nascosto ancora lo facevano,/ allora credo che un uomo assennato e sapiente/ per primo inventò per i mortali il timore degli dèi,/ perché i malvagi avessero timore,/ pur agendo o parlando o pensando di nascosto./ Allora fu la divinità introdotta”, cit. in Reale 2017, pp. 1809-1811. Nella *Repubblica*, Platone presenta un dibattito sul concetto di giustizia tra Socrate e il sofista Trasimaco. Quest’ultimo ricollega il giusto all’utile del più forte, estendendo il ragionamento alla politica e così si rivolge a Socrate: “ogni governo pone le leggi che gli siano vantaggiose: la democrazia democratiche, la tirannide tiranniche, e le altre allo stesso modo. Con ciò son venute a dichiarare ai sudditi che questo è giusto, ciò che è utile a loro stesse, e puniscono chi non vi si attiene come trasgressore e operatore d’ingiustizia. Questo dunque, ottimo uomo, io dico che è il giusto, identico in tutte le città: quel che è utile al governo costituito” (Platone, *La Repubblica*, Libro I, 338 e, ed. it. Rizzoli, 1981, p. 18). La tesi di Trasimaco può ricollegarsi alla visione, ancora più radicale, di Callicle nel *Gorgia* di Platone: “quelli che fanno le leggi sono i deboli, i più; essi, evidentemente, istituiscono le leggi a proprio favore e per propria utilità, e lodi e biasimi dispensano entro questi termini. Spaventando i più forti, quelli che avrebbero la capacità di prevalere, per impedire, appunto, che prevalgano, dicono che cosa brutta e ingiusta è voler essere

Non casualmente città e civiltà in latino portano lo stesso nome: *civitas*. La città è infatti il primo coagulo della cultura moderna, con i suoi crismi di differenziazione del lavoro, organizzazione del potere, divisione in classi; la stessa cultura che dà vita allo Stato. Una contrapposizione tra Stato e città non è dunque solo empiricamente infruttuosa (poiché la città necessita dell'apparato statale<sup>20</sup>), ma, addirittura, filosoficamente fallace poiché entrambi gli enti sono epifenomeni del medesimo modello sociale<sup>21</sup>.

---

superiori agli altri e che commettere ingiustizia consiste proprio in questo, nel tentativo di prevalere sugli altri [...] Che davvero sia così, che tale sia il criterio del giusto, che il più forte comandi e prevalga sul più debole, ovunque la natura lo mostra, tra gli animali e tra gli uomini, nei complessi cittadini e nelle famiglie. Con quale diritto Serse mosse guerra alla Grecia, o suo padre mosse guerra agli Sciti? Infiniti altri esempi si potrebbero portare! tutta questa gente, io penso, così agisce secondo la natura del giusto, e sì, in nome di Zeus, per legge, ma secondo la legge di natura, non per quest'altra legge, per la legge che noi istituiamo! accalciandoli fin da bambini, mediante tale legge, plasmiamo i migliori, i più forti di noi, e, impastoiandoli e incantandoli come leoni, li asserviamo, dicendo loro che bisogna essere uguali agli altri e che in tale uguaglianza consiste il bello e il giusto. Ma, io credo, qualora nascesse un uomo che avesse adeguata natura, scossi via da sé, spezzati tutti questi legami, liberatosi da essi, calpestando i nostri scritti, i nostri incantesimi, i nostri prestiggi, le nostre leggi, tutte contro natura, emergendo, da nostro schiavo, lo vedremmo nostro padrone, e qui, allora, di luce limpidissima il diritto di natura splenderebbe" (Platone, *Gorgia*, XXXVIII-XXXIX 483 b-484 a, ed. it. Laterza, 1968, pp. 103-104). Protagora, infine, mostra fiducia nelle capacità degli uomini di porre in essere leggi, grazie al dono dell'arte politica fatto loro da Zeus. Ciò emerge dal racconto del mito di Prometeo per bocca proprio di Protagora, il cui nome è anche il titolo del dialogo di Platone già citato precedentemente. Gli uomini, infatti, "ogni qualvolta si radunavano, si recavano offesa tra di loro, proprio perché mancanti dell'arte politica, onde nuovamente si disperdevano e morivano. Allora Zeus, temendo per la nostra specie, minacciata di andar tutta distrutta, inviò Ermete perché portasse agli uomini il pudore e la giustizia affinché servissero da ordinamento della città e da vincoli costituenti unità di amicizia". È lo stesso Zeus che comanda a Ermete di distribuire egualmente a tutti gli uomini l'arte politica: "le città non potrebbero esistere se solo pochi possedessero pudore e giustizia, come avviene per le altre arti" (Platone, *Protagora*, XII, 322 b-d, ed. it. Laterza, 1996, p. 31).

<sup>20</sup> Cfr. Pinelli 2023.

<sup>21</sup> Per Romano 1908, p. 6, secondo cui il Comune "acquista così un proprio organismo, in cui quest'anima si estrinseca ed opera, un aspetto, una fisionomia sua propria, che qualifica il singolo non meno che l'appartenenza ad una famiglia, prima, e l'appartenenza ad uno Stato, poi. È precisamente nel Comune e per mezzo di esso, che l'individuo apprende il vincolo che lo lega ad un tutto maggiore, che sente di avere una patria, che si abitua ed addestra alla vita politica. Lo Stato, il grande Stato moderno è alquanto lontano ed astratto, nonostante la sua costituzione rappresentativa, perché non si senta il bisogno che gli elementi delle sue funzioni si raccolgano e si riflettano in quel suo microcosmo, che è il Comune. Alla cura inoltre e alla difesa degli interessi generali, che è compito dello Stato, non si arriva se non dopo aver provveduto alla cura e alla difesa degli interessi locali, che è compito del Comune: senza questo, molti lati e bisogni della vita sociale che sono

Questa acquisizione deve secondo me condurre ad un duplice ordine di riflessioni volte a porre in dubbio l'ottimismo con cui a volte si guarda ad alcuni recenti fenomeni.

Da un lato vi sono tendenze *ultramoderniste* come quello delle *smart cities* che, dietro la notoria retorica dell'efficienza e della sostenibilità, nascondono una serie di oscuri postulati quali la creazione di nuove forme di marginalizzazione<sup>22</sup> o di una incontrollata raccolta di dati personali e di profilazione dei cittadini, con ovvie quanto allarmanti conseguenze non solo rispetto alla tutela della *privacy* ma anche in relazione a nuovi casi di differenziazione sociale (si pensi al fenomeno dello *scoring* o della cittadinanza a punti<sup>23</sup>). Una differenziazione che lungi da annunciare una nuova età di diritti e di possibilità, sembra prodromica a nuove e più subdole forme di controllo che della *civitas* hanno da sempre incarnato l'anima più oscura<sup>24</sup>.

Da un altro lato si evidenziano fenomeni di segno opposto, ma per certi versi non meno inquietanti, quali l'appropriazione di funzioni pubbliche da parte di privati, blandamente regolati da quello che viene definito come "diritto informale". Qui credo sia necessario distinguere tra quei fenomeni, che inquadrandosi nell'organizzazione generale danno voce ad un originario spirito autonomista della città, penso alla c.d. democrazia di prossimità, ed altro genere di fenomeni che possono celare una sorta di regresso nella cultura contemporanea, l'abdicazione del disegno pubblico a favore del predominio del grande capitale<sup>25</sup> e che, dal punto di vista culturale potrebbero culminare nella fuga dal comune modello di convivenza moderna verso forme di parcellizzazione sociale incapaci di riconoscersi nel "tutto giuridico" rappresentato dallo Stato e, quindi, dalla città classicamente intesa.

In definitiva, a meno di non voler indulgere in vagheggiamenti neo-medievali<sup>26</sup>, bisogna riconoscere che città e Stato rappresentano

---

anche lati e bisogni della vita individuale, non troverebbero nelle istituzioni modo di farsi valere, e si provvederebbe alle esigenze più remote prima che a quelle più immediate, facendo un salto, che non è pur lecito immaginare impossibile".

<sup>22</sup> Si veda in questo volume il saggio di Gaspari, dove l'A. spiega con chiarezza quanto la c.d. "città del quarto d'ora", se declinata all'interno dei grandi agglomerati urbani, possa condurre all'accentuazione di fenomeni centrifughi tra centro e periferie.

<sup>23</sup> Cfr. Citino 2023.

<sup>24</sup> Si veda Martire 2023.

<sup>25</sup> Cfr. Pinelli 2023.

<sup>26</sup> Sulla "tentazione" di una critica alla modernità che acceda a visioni neomedievali sia consentito il rinvio a Longo 2022.

un *continuum* culturale, punti concreti di emersione di un medesimo disegno teorico; proprio per questo è il pubblico potere che deve impegnarsi a rimuovere le sacche di inefficienza cittadine ed impedire che queste si trasformino in altrettante sacche di disegualianza e marginalizzazione. Come ha giustamente sottolineato attenta dottrina, la difficoltà dello Stato di gestire fenomeni emergenti degli aggregati urbani non deriva da un'adeguatezza strutturale ma da forme contingenti di inerzia<sup>27</sup>; e tale inerzia va combattuta e superata, perché, in una sorta di *simul stabunt simul cadent*, ritengo che Stato e città siano destinati a prosperare insieme o insieme a cadere.

## Bibliografia

- ALLEGRI, G. (2017) *L'arte rivoluzionaria dei mutamenti sociali nelle città d'Europa. Il costituzionalismo a venire dal 1848*, in Id., A. Longo (a cura di), *Rivoluzione tra mito e costituzione. Diritto, società e istituzioni nella modernità europea*, Sapienza Università Editrice, Roma, pp. 117-139.
- ALLEGRI, G. (2021), *Intervento al Convegno Il diritto alla città dalla modernità europea all'età digitale*, svolto presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" il 22 ottobre 2021.
- BURKE, E. (1963) *Reflections on the Revolution in France, And on the Proceedings in Certain Societies in London Relative to that Event. In a Letter Intended to Have Been Sent to a Gentleman in Paris*, trad. it., *Riflessioni sulla Rivoluzione francese e sulle deliberazioni di alcune società di Londra ad essa relative: in una lettera destinata ad un gentiluomo parigino*, in Id., *Scritti politici*, a cura di A. Martelloni, UTET, Torino.
- CITINO, Y.M. (2023), *Social scoring e città distopica: la profilazione del cittadino con finalità di policy urbana alla prova dei valori costituzionali*, in questo volume.
- CONSTANT, B. (2010), *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, a cura di G. Paoletti, ed. spec. per Corriere della Sera, Milano.
- ERODOTO (1988), *Storie*, Libro V, trad. it. di L. Annibaletto, Mondadori, Milano.
- GASPARI, F. (2023), *Le città e i mutamenti della cittadinanza nell'era digitale globale. La città del quarto d'ora*, in questo volume.
- HARARI, Y.N. (2018), *From Animals into Gods: A Brief History of Humankind* (pubblicato anche come *Sapiens*), prima edizione in ebraico, Israele, 2011, trad. it., *Sapiens. Da animali a déi. Breve storia dell'umanità*, Giunti, Firenze.
- HEGEL, G.W.F. (1996), *Phänomenologie des Geistes*, 1807, trad. it. di E. De Negri, *Fenomenologia dello spirito*, La Nuova Italia, Firenze.
- LABRIOLA, G.M. (2018), *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, pp. 5-28.

---

<sup>27</sup> Cfr. Pinelli 2023.

- LEIBHOLZ, G. (1989), *Die Repräsentation in der Demokratie*, de Gruyter, Berlin, 1973, trad. it. *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano.
- LONGO, A. (2016), *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, II ed.
- LONGO, A. (2022), *Postmodernità e paradigmi giuridico-costituzionali: solo «quattro parole»*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, pp. 575-645.
- MARCO TULLIO CICERONE (1976), *Opere politiche e filosofiche*, vol. II, a cura di N. Marinone, UTET, Torino, II ed.
- MARTIRE, D. (2020), *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli.
- MARTIRE, D. (2023), *Città, intelligenza artificiale, socialità dell'uomo. Una diversa prospettiva*, in questo volume.
- MODUGNO, F. (1978) *Norma giuridica (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano.
- MODUGNO, F. (1985), *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano.
- MUSTI, D. (2013), *Demokratía. Origini di un'idea*, Laterza, Roma-Bari.
- NUSSBAUM, M. (1996), *The Fragility of Goodness. Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, trad. it. di M. Scattola, *La fragilità del bene. Fortuna ed etica nella tragedia e nella filosofia greca*, Il Mulino, Bologna.
- PINELLI, C. (2023), *Città oltre lo Stato*, in questo volume.
- PLATONE (1968), *Gorgia*, a cura di F. Adorno, Laterza, Roma-Bari.
- PLATONE (1981), *La Repubblica*, trad. it. di F. Gabrieli, I, Rizzoli, Milano.
- PLATONE (1995), *Critone*, trad. it. di G. Reale, La Scuola, Brescia, XVII ed.
- PLATONE (1996), *Protagora*, trad. it. di F. Adorno, Laterza, Roma-Bari.
- PLUTARCO (1966), *Gli antichi costumi degli Spartani*, in Id., *Le virtù di Sparta*, trad. it. di G. Zanetto, Adelphi, Milano.
- RAVASI, G. (ed.) (2006), *La Bibbia di Gerusalemme. Antico testamento*, con commenti di Gianfranco Ravasi, vol. II, RCS Quotidiani S.p.A., Milano.
- REALE, G. (ed.) (2017), *I Presocratici*, Giunti, Firenze, 2017.
- ROMANO, S. (1897), *Il Comune, (parte generale)*, in V.E. Orlando (ed.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, Società Editrice Libreria, Milano, 1897, estratto del 1908.
- SOFOCLE (2006), *Antigone*, trad. it. di F. Ferrari, in Eschilo et al, *Tragedie*, vol. I, Bur Rizzoli, Milano.
- TITO LIVIO (1989), *Storie. Libri XXI-XXV*, vol. III, a cura di P. Ramondetti, UTET, Torino.

## 5. La città tra innovazione sociale e *commonification*

*Daniela Festa*

**Sommario.** 5.1. Riconnettere e ripopolare lo spazio urbano. 5.2. La svolta spaziale e la lotta per il diritto. 5.3. Approcci e prospettive intorno ai *commons*. 5.4. Nuove istituzioni, pratiche costituenti e innovazione sociale. 5.5. Beni comuni urbani e municipalismo. 5.6. I regolamenti per i beni comuni urbani. 5.7. La co-progettazione locale come prassi di *commonification* tra innovazione e precarizzazione. 5.8. Conclusioni: prospettive di democrazia urbana.

### 5.1. Riconnettere e ripopolare lo spazio urbano

Nel pensiero sulla città si confrontano, in modo ora evidente ora più carsico, due visioni che hanno tracciato per lungo tempo un solco nel nostro modo di pensare il fenomeno urbano. La prima, che ritroviamo sin dalla definizione dell'*Encyclopedie* (1751-1780), è quella della città intesa nella sua dimensione fisica: un insieme di edifici, infrastrutture, spazi. Essa prevale soprattutto a partire dall'Illuminismo, ma persiste negli studi urbani fino alla fine del '900. La seconda è quella che guarda alla città come ad un'organizzazione politica, un insieme di relazioni sociali, economiche e istituzionali. Tale approccio nasce già all'interno del pensiero aristotelico e platonico e caratterizza gli studi più propriamente politici sulla città.

Tale visione dicotomica, divaricata tra morfologia e politica, è oggi largamente superata in gran parte grazie all'intenso lavoro che la svolta spaziale ha dispiegato negli ultimi trent'anni. Essa, a partire dalle intuizioni di Foucault<sup>1</sup> e dagli studi seminali di Lefebvre<sup>2</sup>, e

---

<sup>1</sup> Foucault 1967, 1976.

<sup>2</sup> Lefebvre 1968, 1974.

grazie all'importante ricognizione del geografo neomarxista Edward Soja<sup>3</sup>, ha saputo mettere definitivamente a nudo la dimensione indissolubilmente fisica e politica dello spazio urbano evidenziando come il carattere specifico e attrattivo della città, soprattutto nel quadro di dinamiche globalizzate, sia costituito proprio dall'intrinseca fibra materiale e corporea di qualsiasi politica urbana. Tutto ciò che attiene alla città è, insomma, immediatamente spazializzato. Ciò, come lo *spatial turn* ha più in generale mostrato, è vero per la traduzione territoriale di qualsivoglia politica. Tuttavia, nella città contemporanea, l'urbano quale ricettacolo spaziale che genera e riceve politiche non solo locali appare quotidianamente evidente nella nostra esperienza ed è oggi assunto come punto di partenza in tutti gli approcci geografico-politici alla città. Per questi il primato spaziale della fabbrica, come luogo di produzione di valore e di relazioni cede – dagli anni '70 – all'emergenza della città come nuova spazialità sociale ed economica, interamente interessata dai processi di valorizzazione, sia nei suoi spazi pubblici che negli spazi dell'abitare e del produrre. La città diviene luogo centrale per i processi di accumulazione tanto come circuito secondario del capitale (settore immobiliari e infrastrutture)<sup>4</sup> che, come sito strategico, per il circuito terziario (capitale umano, innovazione tecnologica) che qui trova il suo principale terreno di coltura.

Ciò non equivale a intrappolare il fenomeno urbano nella sua stretta località né a farne il solo precipitato spaziale di flussi globali. Sappiamo infatti quanto le città siano esse stesse oggi attori di prim'ordine nello scacchiere globale<sup>5</sup> ove agiscono sia attraverso iniziative dirette, sia attraverso la produzione di immaginari e politiche che circolano influenzando altri contesti e istituzioni anche di più ampia scala. Prendere le mosse dalla dimensione spaziale delle politiche urbane coincide dunque col muoversi tra le scale del loro raggio d'azione secondo una visione relazionale dello spazio<sup>6</sup> che ci permette di interpretare sia la produzione di ciascuno spazio urbano che di cogliere la rilevanza relazionale delle dinamiche di sviluppo urbano tra influenze, rimandi e interdipendenze che caratterizzano i rapporti globali tra città<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Soja 1989.

<sup>4</sup> Harvey 1989.

<sup>5</sup> Sassen 1991.

<sup>6</sup> Massey 2005.

<sup>7</sup> McCann 2011; Peck 2011.

La geografia politica critica ha, inoltre, ampiamente contribuito a ripopolare il paesaggio della politica urbana in parallelo con l'affermarsi di nuove progettualità urbane e di forme di attivismo diffuso evidenziando il ruolo di coalizioni di attori non istituzionali – imprese, cittadini, gruppi, collettivi – nel partecipare con strategie, poteri e percorsi variegati, alla realizzazione delle politiche urbane. Manuel Castells<sup>8</sup>, in un contesto ancora fordista-keynesiano aveva già individuato la specificità della “questione urbana” nella contesa tra gruppi sociali per l'uso di risorse comuni e per i conseguenti processi di istituzionalizzazione. Allorquando il contesto di azione delle città eccede la dimensione puramente urbana e il contesto dello Stato-nazione allora egemone, tale definizione si complica anche in ragione della necessità delle città di qualificarsi come attori economici nelle arene internazionali. È così che si concretizza, nel corso degli anni '90, una visione delle città come «attore collettivo» capace di elaborare politiche con *governance* a geometria variabile<sup>9</sup>. In prima istanza, le coalizioni di attori proposte per ambire a progetti europei o grandi eventi internazionali (giochi olimpici, competizioni sportive, *summit* internazionali) sono esito di partenariati pubblico-privati con attori prevalentemente imprenditoriali. Tale processo concertativo si estende più di recente, con esiti ambivalenti, anche al mondo del terzo settore e a quello della cooperazione sociale diffusa.

Infine, a completare il quadro della proliferazione degli attori dell'urbano, i teorici della globalizzazione hanno messo in rilievo come il transnazionalismo sia un processo attraversato da reti molteplici e spesso animato da attori non istituzionali<sup>10</sup>. Movimenti sociali, collettivi, organizzazioni non-governative e attori della cooperazione tessono oggi proprie reti internazionali costruendo discorsi e piani di azione comuni per orientare i contesti urbani di appartenenza, rafforzandosi così mutualmente come attori locali, ma agendo altresì come attori globali nella diffusione di politiche. Dai movimenti *no-global* della fine degli anni '90, al *World Social Forum* di Porto Alegre (2001) fino ai più recenti movimenti transfemministi e per la giustizia climatica possiamo disegnare un internazionalismo delle lotte che, tanto nei suoi scenari d'azioni che nelle sue proposte, acquisisce risvolti direttamente urbani.

---

<sup>8</sup> Castells 1972.

<sup>9</sup> Bagnasco, Le Galès, 1997.

<sup>10</sup> Sassen 2008.

Dagli anni '90 in poi, possiamo dunque mettere in evidenza un doppio movimento, da un lato, sull'onda dello *spatial turn*, una marginalizzazione dello Stato quale costruito territoriale isotopico, unico ed egemone della modernità<sup>11</sup> con la conseguente emergenza di altri attori *in primis* le città e, dall'altro, una moltiplicazione degli attori ormai considerati qualificati nella produzione delle politiche urbane.

## 5.2. La svolta spaziale e la lotta per il diritto

La svolta spaziale nelle scienze sociali ha avuto una parabola assai chiara in parallelo con il manifestarsi della fitta relazione tra capitalismo e urbanizzazione planetaria. Tuttavia, solo più recentemente lo *spatial turn* si è realizzato anche in seno al pensiero più strettamente giuridico<sup>12</sup> soprattutto grazie al contributo della *critical legal geography*. La geografia giuridica critica, il cui trattato fondativo viene pubblicato nel 1994<sup>13</sup>, emerge all'incrocio tra gli studi urbani critici e i *critical legal studies*, e consiste in un *corpus* di lavori interdisciplinari che indagano i legami tra diritto e questioni spaziali. Essi mettono in rilievo come le rappresentazioni dello spazio, fondamentali per realizzare concretamente qualsivoglia dispositivo legale, siano intrinsecamente ideologiche grazie ad un insieme di studi relativi al controllo dello spazio pubblico, agli effetti delle norme di pianificazione, alla questione abitativa, ai processi di stigmatizzazione e di interiorizzazione nella dominazione spaziale, alla dimensione territoriale della proprietà<sup>14</sup> e analizzano, più in generale, il ruolo della normatività nei rapporti di egemonia materiale e simbolica dello spazio. Questi studi, spesso inclassificabili, mostrano come il diritto plasmi lo spazio incidendo sulla giustizia sociale e, viceversa, come le dinamiche spaziali possano interagire con le norme rafforzandole, modulandole, contrastandole e talvolta appropriandosene in modo creativo e contro-egemonico tanto nel quadro di strategia di resistenza che come strumenti per prefigurare nuove politiche urbane di tipo trasformativo.

---

<sup>11</sup> Farinelli 2010; Sassen 2008.

<sup>12</sup> Festa 2015.

<sup>13</sup> Blomley 1994.

<sup>14</sup> Blomley *et al.* 2001.

Se lo spazio è una costruzione sociale, il diritto come particolare espressione dell'ordine sociale, gioca un ruolo importante nella sua costruzione, inoltre, con la sua carica prescrittiva, performativa<sup>15</sup> e prefigurativa<sup>16</sup>, esso è uno degli strumenti principali tanto per ordinare che per sperimentare politiche territoriali innovative. In questo senso possiamo indagare una produzione giuridica dello spazio, non con l'intento di assegnare alla dimensione giuridica una preminenza tra le altre, ma per analizzare lo specifico ruolo del diritto nei più complessi processi di produzione sociale dello spazio e di produzione spaziale della società. Sottesa a questa relazione vi è l'idea, da un lato, della reciprocità tra spazio e società che, a partire dagli scritti di Lefebvre, la svolta spaziale ha reso manifesta e, dall'altra, l'idea dell'intrinseca politicità del diritto che, realismo giuridico prima, e *critical legal studies*, *post-colonial studies*, *critical race theory* e femminismo giuridico poi, hanno contribuito ad affermare come evidenza non più discutibile.

La spazialità del diritto indagata in principio soprattutto con riferimento al controllo, alla sorveglianza e alla pianificazione, si è recentemente aperta ad altri temi. Ad esempio, durante gli anni del movimento dei beni comuni in Italia, a partire dal 2011, soggetti tradizionalmente estranei alla pratica del diritto hanno messo al centro delle loro strategie politiche e spaziali argomenti quali l'uso, l'istituzione e la giurisprudenza al fine di proteggere e promuovere i *commons*. Ciò ha prodotto una discontinuità pur all'interno di una lettura critica del diritto e del suo ruolo sociale. Nel ciclo del primo decennio del nostro secolo, le lotte per i beni comuni si sono configurate in effetti come vere e proprie *lotte per il diritto*<sup>17</sup>. Tali esperienze, spesso a carattere libertario, sono irriducibili al solo piano giuridico, poiché mirano a rimettere in discussione più ampiamente le forme di vita e di produzione e il nostro rapporto con il mondo. Tuttavia, esse hanno osato affrontare direttamente il piano discorsivo e legislativo del diritto come strumento centrale per le proprie strategie di costruzione di consenso e d'azione elaborando ipotesi di istituzionalizzazione *bottom-up* a partire da pratiche sociali diffuse piuttosto che all'ombra delle istituzioni canonicamente legittimate alla creazione del diritto.

---

<sup>15</sup> Blomley 2013.

<sup>16</sup> Thorpe, Morgan 2022.

<sup>17</sup> Jhering 1875.

Il movimento dei beni comuni ha rinnovato così l'indagine sull'*arma del diritto*<sup>18</sup> ovvero sul rapporto che intercorre tra il diritto e le lotte politiche. Esso si è concentrato, non solo sulla c.d. "giudiziarizzazione" delle lotte<sup>19</sup> quale tendenza crescente dei movimenti a intraprendere conflitti giudiziari, né sulla sola prospettiva offerta dalla tradizione di disobbedienza civile<sup>20</sup> ove il diritto è usato per mettere in contraddizione lo Stato e per indurre così un cambiamento, ma piuttosto sul carattere potenzialmente emancipatorio di un diritto socialmente prodotto e dal suo ruolo determinante nella transizione tra l'istituente e l'istituito<sup>21</sup>. Si tratta di un uso critico e contro-egemonico del diritto<sup>22</sup>, percepito come un campo non organico attraversato da tensioni e da conflitti eppure essenziale per produrre trasformazioni sociali. Al centro di tale approccio critico del *comune* c'è il paradigma della sovranità-proprietà, diade impostasi nel corso della costituzione dello Stato borghese post-rivoluzionario secondo la formula icastica, spesso ricordate da Stefano Rodotà<sup>23</sup>: "allo Stato l'imperio ai cittadini la proprietà", formulata da Jean-Étienne-Marie Portalis per introdurre il *Code Napoleon* (1804). Com'è noto, dalla fucina francese tale logica bifronte si è poi diffusa come modello di normatività tipica della modernità applicabile ad altri contesti e fonti grazie alla sua perfetta strumentalità alla stabilizzazione dei sistemi liberali e capitalisti.

Sul piano operativo i beni comuni si sono confrontato con le manifestazioni concrete e spazializzate che il duopolio stato-proprietà tuttora determina attraverso politiche e pratiche di pianificazione largamente neoliberalizzate alla scala urbana, contribuendo così alla c.d. *commonification*<sup>24</sup> delle politiche locali dagli esiti variegati e ambivalenti. Spesso indicate e sostenute da programmi europei come pratiche di innovazione sociale, le giovani e varie istituzioni del comune prodotte da esperienze dal basso hanno fatto emergere modi alternativi di governo di spazi e risorse locali, divenendo attrattive anche per le pubbliche amministrazioni come pista per ridefinire i rapporti tra pubblico e società

---

<sup>18</sup> Israel 2009.

<sup>19</sup> Commaille *et al.* 2010.

<sup>20</sup> Ogien, Laugier 2011.

<sup>21</sup> Balibar 2012.

<sup>22</sup> Quarta, Spanò 2016.

<sup>23</sup> Rodotà 2013.

<sup>24</sup> Fattori 2013; Méndez de Andés *et al.* 2020; Binchi 2022.

civile. Infine, il coacervo di pratiche di cooperazione sociale, legate ai *commons*, e di realtà cooperative anche più strutturate che costituiscono, il c.d. Terzo settore, è divenuto sempre più centrale nelle pratiche di governo locale anche nel nostro paese fino ad essere consacrato – attraverso gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione – entro il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* come interlocutore privilegiato nell’attività di pianificazione territoriale necessaria per realizzare il *Recovery Plan*.

### 5.3. Approcci e prospettive intorno ai *commons*

Il concetto di *commons* è ritornato al centro dell’attenzione nella prima decade del XXI secolo. Esso ha dato vita ad una molteplicità di studi che possiamo inquadrare schematicamente entro tre filoni: l’approccio neo-istituzionalista, quello neomarxista e quello dei *beni comuni* emerso, in prima istanza, nel contesto italiano. La prospettiva neo-istituzionalista riconducibile agli studi di Elinor Ostrom<sup>25</sup> guarda ai *commons* come al complesso di risorse materiali o immateriali che comunità di individui riescono ad auto-governare attraverso un insieme di regole condivise che stabiliscono accesso, fruizione, poteri di decisione. Si tratta di esperienze spesso di piccola scala: peschiere, orti condivisi, reti idriche organizzate in contesti rurali, biblioteche e banche dati digitali gestite in *open access*. Secondo tale approccio i *commons* rappresentano la terza via che interviene a marginalizzare la proprietà pubblica e privata completando in senso solidaristico e distributivo l’attuale impianto capitalista e statalista. L’approccio post-marxista considera i *commons* come esperienze collettive di riappropriazione di risorse materiali o immateriali cruciali per la riproduzione o per la produzione di una determinata comunità<sup>26</sup>. Tali pratiche, anche grazie all’uso creativo del diritto, dovrebbero creare istituzioni del comune<sup>27</sup> capaci di situarsi oltre lo stato e oltre il mercato<sup>28</sup> e costruire, attraverso l’autogoverno, realtà decommodificate, solidali e anticapitaliste<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Ostrom 1990.

<sup>26</sup> Harvey 2012.

<sup>27</sup> Dardot, Laval 2014.

<sup>28</sup> Hardt e Negri 2009.

<sup>29</sup> De Angelis 2017; Federici 2011; Martinez 2020.

Il terzo approccio, infine, quello nato in seno al movimento italiano, anche se in dialogo tanto teorico che operativo con altri movimenti, è quello dei *beni comuni*<sup>30</sup>. Esso parte da una definizione oggettivata, propria degli studi giuridici e considera comuni quei beni funzionali alla realizzazione dei diritti fondamentali della persona. Questa stretta connessione giustifica la rivendicazione di uno specifico regime *extra commercium*, orientato principalmente all'accesso piuttosto che alla proprietà e caratterizzato da forme di governo aperte alla partecipazione diretta delle collettività. Inizialmente nato come argine alle politiche di privatizzazione di beni e servizi in Italia acceleratesi nella congiuntura dell'*austerità*, quest'approccio consente di superare logiche descrittive e formalistiche e di guardare i beni e i relativi regimi in base alle funzioni sociali che le risorse possono realizzare. Non sono comuni, pertanto, solo quei beni già governati collettivamente, ma anche quelle risorse che, per la combinazione delle caratteristiche e delle loro possibili funzioni essenziali allo sviluppo della collettività, sono rivendicati come comuni. Si tratta di risorse naturali e patrimoniali di tipo demaniale, ma anche dell'acqua, della conoscenza, della cultura che possono, secondo tale approccio, restare nell'alveo della gestione pubblica, ma per le quali il coinvolgimento dei cittadini diviene centrale per garantire la democraticità della gestione e la perennità della destinazione comune. Possiamo pensare alle esperienze di ri-municipalizzazione dell'acqua a Parigi o a Napoli. Si può trattare infine di risorse di scala minore gestite direttamente dalle collettività che sappiano garantire accesso diffuso e funzioni sociali secondo un principio di sussidiarietà ascendente che pone al centro del governo locale le comunità e solo in via sussidiaria, le istituzioni sovraordinate.

Tali approcci, pur differenziati, presentano dei tratti comuni: l'obiettivo della *decommodification*, l'accessibilità collettiva delle utilità riferibili alla risorsa e la capacità di autogoverno diretto delle comunità. Se l'approccio neomarxista vede nell'autogoverno uno strumento per emanciparsi dalle strutture stataliste e capitaliste, l'approccio neo-istituzionalista insiste sulla particolare sostenibilità ecologica ed economica di queste istituzioni all'interno dell'attuale sistema capitalistico. L'approccio teleologico ai beni comuni ammette, d'altro canto, la partecipazione diffusa e quella diretta come forme di governo comune in grado di offrire garanzia e controllo democratico continuo rispetto a

---

<sup>30</sup> Festa, Charbonnier 2016.

politiche istituzionali che si sono mostrate incapaci di preservare beni e servizi essenziali dall'avanzare della logica neoliberale.

In risposta a questi approcci, si sono fatte largo diversi prassi di governo urbano che hanno abbracciato i beni comuni come strumento per rinnovare le relazioni tra istituzioni municipali e società civile come nei casi delle delibere d'uso civico di Napoli e dei regolamenti dei beni comuni urbani diffusi in tutta Italia e approdati di recente in Francia<sup>31</sup> a partire dalla sperimentazione di Bologna nel 2014 (che ha peraltro proprio mentre scriviamo diffuso una nuova edizione del regolamento) o come nelle politiche realizzate dalla città di Barcellona dall'attuale sindaca Ada Colau (a partire dal 2015) o a Napoli durante il doppio mandato di Luigi De Magistris (2011-2021).

Emergono insomma modi diversi, talvolta componibili talvolta divergenti, di prospettare una *democrazia urbana del comune* come alternativa al *trend* di politiche urbane neoliberali largamente promosse dalle istituzioni statali e internazionali negli ultimi quarant'anni.

#### 5.4. Nuove istituzioni, pratiche costituenti e innovazione sociale

La relazione tra politiche locali e *commons* – collocabile all'interno di retoriche spesso controverse su *governance urbana*, *democrazia partecipativa* e *innovazione sociale* – non è priva di ambiguità e ambivalenze<sup>32</sup>. Proviamo dunque a rintracciare un filo che chiarisca come, a partire dal movimento politico e culturale dei *commons*, questa relazione sia emersa e si sia sviluppata nell'ultimo decennio.

I beni comuni, nell'approccio italiano e, in parte, in quello neomarxista, svolgono funzioni essenziali per la realizzazione dei diritti fondamentali degli individui e della collettività poiché sono connessi alla sopravvivenza, al libero sviluppo della persona, alla coesione sociale e alla vita della comunità, spesso alla vita stessa del pianeta. Inoltre, lo fanno non nel quadro della diade proprietà-libertà, ove l'emancipazione resta

---

<sup>31</sup> Si veda la recente delibera del consiglio municipale di Grenoble su *Municipalisme / commons : Principes pour une administration coopérative* del 22 Marzo, 2022 esplicitamente ispirata ai regolamenti italiani dei beni comuni al centro di un lungo lavoro di studio nell'ambito del network francese *des communs (réseau* ampiamente partecipato animato dall'organizzazione no-profit *remix the commons*) in cui molti attivisti e professionisti di Grenoble sono coinvolti.

<sup>32</sup> Rossi, Enright 2017

individuale e dipendente dalla possibilità concreta di accedere al dominio esclusivo sulle cose, ma nel prisma dell'accesso e dell'uso collettivo inserendo una novità paradigmatica nell'approccio moderno alle risorse territoriali e alla distribuzione delle loro utilità. Pertanto, i beni comuni difendono la società e per tale cocente ragione l'ordinamento, a tutte le scale, dovrebbe salvaguardarli attraverso norme stringenti e politiche che ne assicurino il godimento e l'uso collettivo, anche per le generazioni future. Tale lettura di carattere politico-istituzionale chiarisce, tuttavia, solo una delle prospettive di protezione e promozione del *comune*.

L'irruzione del concetto di *commoning* nel dibattito ha contribuito ad aprire l'immaginazione politica verso norme in grado di tradurre giuridicamente le istituzioni già operanti nelle sperimentazioni sociali più innovative. In questo senso, possiamo pensare al processo di costruzione della fondazione per la gestione del *Teatro Valle Bene Comune*<sup>33</sup> a Roma, all'elaborazione di un regolamento d'uso civico per *l'Ex Asilo Filangieri*<sup>34</sup> a Napoli, ma anche ad altre numerose esperienze urbane, agli orti collettivi, agli spazi, autogestiti, alle pratiche di agricoltura sociale e ecosistemica nelle aree rurali, alle sperimentazioni digitali in tema di co-creazione e *open source* e alle molteplici iniziative di cooperazione diffusa. In questa

<sup>33</sup> Il Teatro Valle, importante teatro all'italiana del Settecento nel cuore di Roma, viene occupato all'indomani della vittoria del referendum per *l'acqua – bene comune* (2011) dai lavoratori dell'arte, dello spettacolo e della cultura che rivendicano l'accesso agli spazi urbani in nome della *cultura – bene comune*. Gli occupanti e la vasta comunità che anima l'esperienza lanciano con successo la campagna "Teatro Valle Bene Comune" per la costituzione di una fondazione di partecipazione (fondazione atipica) per una gestione collettiva, aperta alla partecipazione diretta dei cittadini. La fondazione si costituirà legalmente presso un notaio, ma non riceverà il necessario riconoscimento del prefetto perché lo statuto prevede di stabilire la sede nel Teatro stesso senza poter tuttavia rivendicare alcun titolo legittimo sull'edificio, ancora occupato. Gli occupanti abbandonano il teatro sotto forti pressioni politiche, dopo tre anni di intensa attività culturale e sperimentazione politica che avranno realizzato una delle esperienze di *commoning* più note e apprezzate d'Europa. Da allora e ad oggi il Teatro Valle resta gravemente sottoutilizzato e investito da attività del tutto marginali nella programmazione culturale capitolina.

<sup>34</sup> A Napoli, una delle esperienze più longeve nate dal movimento dei beni comuni in Italia è quella dell'Ex-Asilo Filangieri, un ex convento, edificio tutelato di proprietà del Comune e, fino all'occupazione del 2012, largamente sottoutilizzato. Il Comune di Napoli, guidato da De Magistris e comprendente tra i suoi assessori Alberto Lucarelli e Ugo Mattei – giuristi della Commissione Rodotà (*Infra* nota n. 53) impegnati nella tutela dei beni comuni – riconosce l'ex asilo come bene comune e ammette una gestione partecipata da parte della comunità all'origine della riappropriazione dell'edificio che potrà definire le regole che governano l'uso civico del luogo. Nelle delibere comunali tale comunità, in linea con il profilo degli attori che hanno promosso l'esperienza, viene definita « comunità di lavoratori dell'immateriale ».

linea di pensiero, un'importante suggestione si trova nel pensiero di Deleuze<sup>35</sup> che guarda alle istituzioni per la loro capacità di organizzare mezzi e metterli al servizio dell'emancipazione soggettiva. Il filosofo francese prende posizione contro il pensiero di matrice contrattualistica che, nella linea di Hobbes, di Locke e dello stesso Rousseau, considera le istituzioni come rimedio alla pochezza umana e alla povertà dei suoi istinti prospettando invece un approccio alle istituzioni come espressione dell'eccedenza del soggetto<sup>36</sup>. È proprio su questo punto che possiamo individuare assieme a Deleuze, la specificità della democrazia come ambiente generativo di istituzioni piuttosto che come ambito di proliferazioni di leggi che discendono da un'autorità sovraordinata e che ordinano lo spazio fisico e politico a partire dal paradigma del comando o della delega netta e ascendente del potere sulle forme di vita.

Con queste suggestioni, l'indagine sull'istituzione dei beni comuni mette in discussione il campo giuridico come derivato dalla legittimazione dello Stato, e si colloca piuttosto nell'area d'autonomia privata dei consociati. Se nelle teorie contrattualistiche, l'ambito sociale viene considerato povero, incoerente e difettoso, l'intuizione deleuziana, recepita in taluni studi sull'innovazione, guardano alla società come al laboratorio dell'inventività politica<sup>37</sup>. In tal senso le istituzioni del comune non mirano ad accreditare un gruppo o una classe sociale attraverso operazioni puramente correttive di giustizia redistributiva, né tantomeno attraverso strategie di cooptazione. Piuttosto, tentano di tradurre in norme e politiche la plasticità che le pratiche del comune hanno mostrato rispetto alle rivendicazioni sulle nuove forme di vita e di lavoro delle soggettività emergenti: lavoratori e lavoratrici dello spettacolo e della conoscenza, comunità agricole di ultima generazione, comitati e reti territoriali, comunità epistemiche e digitali, giovani generazioni impegnate contro cambiamento climatico e crisi ecologica. Si tratta della sperimentazione di tecniche giuridiche in grado di conferire fluidità alle istituzioni emergenti tentando di preservarne la presa diretta sui processi sociali nel tentativo di recepire, attraverso la "fantasia del diritto"<sup>38</sup>, il loro potenziale aperto e auto-istituente<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Deleuze 2014 [1955].

<sup>36</sup> Amendola, Napoli 2014.

<sup>37</sup> Caleo 2016.

<sup>38</sup> Grossi 1986.

<sup>39</sup> Dardot, Laval 2014.

## 5.5. Beni comuni urbani e municipalismo

Sulla scia della crisi globale del 2008 e della conseguente austerità, abbiamo assistito a una sorprendente diffusione di movimenti insorgenti che mettevano al centro delle proprie pratiche questioni attinenti a spazi e metodi di governo – si pensi alle occupazioni urbane del 2011 in Europa, Stati Uniti e Medio Oriente – e alle numerose sperimentazioni di forme di alternative nel governo dello spazio urbano. Quest'ondata ha innescato, tra i molti altri sviluppi, il movimento globale del “nuovo municipalismo”<sup>40</sup>. In questo quadro, l’istituzionalizzazione dei *commons* è divenuta una strategia per trasformare le politiche locali, come nel caso delle città di Napoli e Barcellona città che, nei governi rispettivamente di Luigi De Magistris e di Ada Colau, hanno costruito l’impianto generale delle proprie politiche attraverso il riferimento discorsivo e operativo al comune. Entrambe le esperienze, molto diverse tra loro, nascono da importanti mobilitazioni sociali: il movimento degli *Indignados* in Spagna (2011) caratterizzato da forti rivendicazioni abitative all’indomani dell’ondata di sfratti dovuti alla crisi – centrale il ruolo della PAH, *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* – e da forti istanze di democratizzazione e partecipazione politica (si vedano le rivendicazioni del più ampio movimento *15M*); la mobilitazione sociale in Italia per realizzare il referendum contro la privatizzazione dell’acqua e degli altri servizi pubblici del 2011 e il conseguente movimento dei beni comuni diffusosi in tutta la penisola. Secondo la tassonomia proposta da Thompson<sup>41</sup>, nelle esperienze di municipalismo di tali città, pur con notevoli differenze<sup>42</sup>, troviamo il modello della «piattaforma municipalista» ove le politiche locali vengono considerate esito della dialettica tra istituzioni municipali e reti di attivismo locale per realizzare, attraverso la creazione di nuove istituzioni, trasformazioni urbane ispirate da idee emancipative, femministe e ecologiste<sup>43</sup>. In questo quadro la creazione di istituzioni del comune<sup>44</sup>, che diventano controparti abituali nell’azione dell’amministrazione cittadina, comporta la diffusione e negoziazione del potere della municipalità verso

<sup>40</sup> Blanco *et al.* 2020; Janoschka e Motta 2021.

<sup>41</sup> Thompson 2021.

<sup>42</sup> Pinto *et al.* 2022.

<sup>43</sup> Subirats 2016.

<sup>44</sup> Hardt, Negri 2009; Dardot, Laval 2014.

una pluralità di soggetti formalizzati o semi-formalizzati – istituzioni pubbliche partecipate, osservatori, consulte, cooperative e organizzazioni no-profit, gruppi e reti, attraverso pratiche che prefigurano un cambiamento più ampio nella *governance* urbana.

Tali esperienze hanno cioè associato le spinte autorganizzative più radicali, con politiche di tipo agonistico<sup>45</sup> sperimentando arene ove conflitto e pluralismo funzionassero come motore. Così a Napoli si avvieranno diverse innovazioni istituzionali: dalle sperimentazioni controverse e non ancora stabilizzate per una gestione partecipata della società rimunicipalizzata *Acqua Bene Comune, ABC* – Napoli, alle delibere che riconoscono, a partire dall'*Ex Asilo*, dei veri e propri diritti d'uso civico alle comunità che animano spazi di fruizione sociale considerati quali beni comuni per la città, dalla creazione di osservatori cittadini alla valorizzazione del ruolo delle consulte (es. quella per *l'Audit sul debito di Napoli*). Analogamente a Barcellona, solo per limitarci a pochi esempi, viene avviata una piattaforma degli spazi autogestiti (*Plataforma de Gestió Ciutadana*) e altre arene e procedure partecipate (*Taula del Patrimoni Ciutadà, Espai de governança participada* ecc.) per fissare in modo condiviso regole che ne garantiscano la qualità e l'accessibilità e ne chiariscano le sorti, sfatando le procedure di bando pubblico di spazi e attività connesse<sup>46</sup>; si investe in innovazione tecnologica attraverso una piattaforma digitale (*Decidim*) e un laboratorio di innovazione urbana che prendono le mosse dalla preesistente rete locale per la «sovranità tecnologica» – lemma che verrà adottato come proprio dalla municipalità – composta da numerose iniziative che sperimentano economie digitali postcapitaliste<sup>47</sup> e infine, sul fronte del diritto all'abitare, si costituisce, da un lato, l'unità anti-sfratto *SIPHON*, servizio comunale composto da ex attivisti della PAH e da assistenti sociali per accompagnare le famiglie sfrattate<sup>48</sup> e dall'altro, nel 2020 si avvia il processo di costituzione di un organismo municipale per la gestione di forme abitative non proprietarie e antispeculative ispirate al modello del *community land trust* statunitense in collaborazione con movimenti e cooperative. Tali sperimentazioni, che a Barcellona si stanno in parte ancora perfezionando, hanno incontrato tensioni, conflitti, battute d'arresto. A

---

<sup>45</sup> Mouffe 1999.

<sup>46</sup> Bianchi 2022.

<sup>47</sup> Lynch 2020.

<sup>48</sup> Hamou 2021.

differenza delle esperienze di municipalismo autonomo e libertario<sup>49</sup> come quella di Rojava (Kurdistan) e Jackson (Missisipi), l'obiettivo a Barcellona e Napoli, è soprattutto quello di trasformare attori, arene e pratiche già esistenti nelle amministrazioni pubbliche. Sebbene tale cambiamento sia limitato dalle persistenze gerarchiche dell'istituzione pubblica, il municipalismo ha comunque inventato degli usi alternativi dell'istituzione comunale riuscendo spesso a metterle in forte relazione con i contropoteri sociali. Talvolta, come nel caso di Barcellona, ha prodotto effetti ambivalenti come l'iniziale indebolimento dei movimenti urbani i cui esponenti più carismatici erano stati ampiamente cooptati dalle nuove strutture municipali<sup>50</sup> o come la ricorrente difficoltà, riscontrabile tanto a Napoli che a Barcellona, a convergere verso istituzioni condivise<sup>51</sup>. Tuttavia, esse hanno altresì rafforzato le esperienze civiche locali e innovato il repertorio delle pratiche municipali, sia per queste che – attraverso la circolazione delle loro politiche entro reti urbane istituzionali e di attivismo – per altre città sempre più interessate a cambiare i propri paradigmi più burocratici e standardizzati e a valorizzare la cooperazione sociale come motore di coesione e rinnovamento.

Da queste esperienze faro, tali approcci si sono dunque diffusi adattandosi entro culture politiche urbane differenziate ove sono state assunte al di fuori di progetti più complessivi di democrazia urbana progressista con l'intento prevalente più modesto di superare i limiti della concertazione pubblico-privato degli anni '90-2000 – dagli esiti privatizzanti, competitivi e precari – e ciò anche grazie al ruolo proattivo dell'UE che ha legittimato talune di queste strategie come buone pratiche di innovazione sociale e governance urbana<sup>52</sup>.

## 5.6. I regolamenti per i beni comuni urbani

In Italia, la nozione di beni comuni urbani è riuscita a entrare nell'arsenale giuridico istituzionale sulla spinta dell'influente dibattito

<sup>49</sup> Thompson 2021.

<sup>50</sup> Lang 2018.

<sup>51</sup> Bianchi 2022.

<sup>52</sup> Si pensi al progetto *Urbact Civic eState* (2014-2020) che consacra l'*Ex Asilo Filangieri* come buona pratica di governo urbano a livello europeo o ancora al Progetto SCICC, *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities* che supporta e promuove diverse pratiche antispeculative e di governo condiviso dell'abitare come forme altamente innovative di organizzazione sociale e territoriale (2017-2020).

avviato dalla Commissione Rodotà<sup>53</sup> e della nota sentenza della Cassazione a sezioni unite (2011), e successivamente grazie a un regolamento adottato dal Comune di Bologna (2014) e ad alcune delibere della giunta De Magistris a Napoli (2014).

In particolare, i regolamenti sui beni comuni si sono diffusi attraverso un modello assai omogeneo promossa dall'associazione *LabSus* (Laboratorio per la Sussidiarietà, APS) che punta a realizzare la "collaborazione tra cittadini e amministrazione per la manutenzione e la rigenerazione dei beni comuni urbani" che è stato adottato da circa 300 tra piccole e grandi città. Non si fa riferimento alla funzionalità dei beni individuati alla realizzazione di diritti fondamentali – secondo la nota definizione dei beni comuni della Commissione Rodotà (2007) – ma ci si riferisce a "beni materiali, immateriali e digitali" principalmente appartenenti alla municipalità "che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo". "I cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono" – come beni comuni quelli in grado di – "contribuire al benessere individuale e collettivo, [...]" nell'ambito di un modello di "amministrazione condivisa" finalizzata, secondo il principio di sussidiarietà (art. 118 ultimo comma Cost.) a condividere "la responsabilità della loro manutenzione o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva".

Benché l'ultima parola spetti alla pubblica amministrazione, che può escludere unilateralmente i beni proposti, associazioni, collettivi informali, singoli cittadini possono formulare raccomandazioni, riconoscendo il carattere comune di un luogo o di un bene, offrendosi di prendersene cura. Il cuore del regolamento si basa su "patti di collaborazione" che regolano le attività che i "cittadini attivi" sviluppano. Esistono, in verità, anche ipotesi di collaborazione tipica, finalizzata alla pulizia e alla rimozione di atti c.d. di vandalismo che si possono intraprendere in modo autonomo attenendosi a delle linee guida molto puntuali. La questione si presenta spinosa poiché si tratta di interventi

---

<sup>53</sup> La Commissione ministeriale – chiamata Rodotà dal nome dell'eminente giurista che ne fu animatore e presidente – incaricata di redigere un progetto di riforma del libro del Codice Civile relativo ai beni, fu la prima a introdurre una classificazione dei beni come pubblici, privati e comuni. La sua proposta di disegno di legge, presentata nel 2007, non è mai stata discussa dal Parlamento italiano, ma le sue elaborazioni radicalmente innovative segneranno il dibattito pubblico e accademico degli anni successivi in Italia e all'estero.

sullo scivoloso e non univoco concetto di decoro<sup>54</sup>: Chi può ad esempio, al di là del rispetto del *vademecum* municipale, arrogarsi il diritto di cancellare delle scritte e dei graffiti che possono avere un valore artistico, politico o sociale rilevante; Possiamo ritenere tali attività come forme auto-evidenti e *d'émblée* legittimate di "cittadinanza attiva"? La terza tipologia collaborativa, più rilevante e impegnativa, i "patti di collaborazione complessa" anch'essa regolata in via pattizia, investe edifici e spazi pubblici comportando rilevanti attività di cura e di rigenerazione (in questo caso la durata si può protrarre fino a nove anni eventualmente rinnovabili).

Si prevede, il sostegno dell'amministrazione in tutte le fasi del processo compreso nel supporto di limitate voci di costo anche attraverso sgravi tributari. Il riferimento soggettivo principale e ricorrente è il "cittadino attivo" assunto come prototipo di soggetto di un'auspicata società civile. Non si escludono organizzazioni e formazioni intermedie e, anzi, si prevede la collaborazione con gruppi informali, pur tuttavia, ma la visione antropologica prevalente è quella dell'individuo responsabile, solidale e collaborativo che assuma la responsabilità della gestione dei beni in prima persona. Nel modello generale, benché il punto sia stato contestato ed espunto in alcune città (es. nel regolamento romano) anche figure imprenditoriali possono rientrare in tale definizione e godere di queste forme agevolate di assegnazione.

Alcuni studi hanno dimostrato<sup>55</sup> ad esempio che fino al 2018 il Comune di Bologna, uno dei più attivi e dotati tanto nell'applicazione che nella promozione della retorica dell'innovatività del regolamento, ha finanziato progetti perlopiù di semplice manutenzione (il 56% dei patti) prevalentemente di spazi pubblici (il 93% dei patti) sostenuti con budget molto limitati (tra 100 e 9.400 euro). Talvolta l'applicazione dei regolamenti ha finito con l'attribuire risorse minori per progettualità più generosamente sostenute in precedenza e non ha incoraggiato la redistribuzione economica a livello urbano premiando le realtà più attrezzate e impegnate nelle zone più benestanti delle città<sup>56</sup>.

Inoltre, al di là, dei modi di manifestazione del consenso o dissenso politico entro gli istituti di democrazia rappresentativa, non vengono approntati altri strumenti. Al massimo coinvolgimento diretto

---

<sup>54</sup> Pitch 2013.

<sup>55</sup> Pais *et al.* 2018.

<sup>56</sup> Pais *et al.* 2018; Bianchi 2020.

dei cittadini non corrispondono cioè poteri conseguenti né in termini decisionali né di tutela. Si mette sì in discussione il principio ascendente della delega<sup>57</sup> ma con l'obiettivo principale di giungere ad una disintermediazione nelle relazioni istituzioni-cittadini (che restano prevalentemente bilaterali) e una responsabilizzazione dei cittadini. Ad esempio, non si chiarisce come i cittadini possano rivendicare l'uso collettivo contro eventuali atti che revochino la collaborazione e mutino la destinazione del bene. A fronte di impegni importanti richiesti alle realtà sociali – nell'elaborazione e gestione dei dossier progettuali e nella realizzazione delle azioni – hanno distribuito finanziamenti molto esigui. La cittadinanza appare chiamata a intervenire direttamente laddove le istituzioni locali, sotto la pressione dell'imperativo dell'equilibrio di bilancio e del rischio di *default*, non sono più in grado di gestire servizi urbani territoriali innovativi e di qualità. Si profila il rischio di esiti di deresponsabilizzazione istituzionale e di un uso adattativo dei *commons* strumentale al progressivo smantellamento del welfare che si manifesta in maniera evidente nelle città.

Malgrado queste criticità, i regolamenti predispongono tuttavia nuovi strumenti amministrativi che, in presenza di una reale volontà politica, possono favorire un'espansione del *comune*. In tal senso si può segnalare che, recentemente, il Lazio ha approvato la prima legge regionale (L.R. n. 10 del 2019) sui beni comuni segnando alcune novità. In primo luogo, viene proposto un quadro di riferimento per orientare la materia al fine di armonizzare le azioni pubbliche nello stesso territorio regionale. Il regolamento si indirizza in particolare a realtà sociali e no-profit, viene espunto infatti, il riferimento a realtà imprenditoriali. In modo piuttosto coraggioso, la legge legittima le forme di auto-organizzazione già in essere facendo dell'esperienza pregressa nella gestione degli spazi un elemento preferenziale nella loro assegnazione (art. 7.5). La Regione stanziava, infine, un insieme di risorse più consistenti per perseguire le azioni previste, dimostrando l'interesse economico di una normativa regionale nel quadro della distribuzione di competenze e risorse propria del sistema italiano. Sul piano concreto, tale regolamento ha ad esempio favorito l'attribuzione dello spazio *Puzzle* nel quartiere periferico del Tufello a Roma, ad una comunità impegnata in

---

<sup>57</sup> “[...] Convincerti che ti conviene prenderti cura dei luoghi in cui vivi, perché dalla qualità dei beni comuni materiali e immateriali dipende la qualità della tua vita. Il tempo della delega è finito. L'Italia ha bisogno di cittadini attivi, responsabili e solidali” –si legge in proposito sul sito di LabSus (ultima consultazione 2019).

diverse attività sociali e culturali che aveva precedentemente occupato un immobile da tempo inutilizzato o ancora, ha facilitato il processo di acquisizione da parte della Regione e la protezione della casa delle donne *Lucha y Siesta* nel quartiere Tuscolano di Roma, spazio destinato all'accoglienza di donne vittime di violenza e ad altre attività culturali e solidali, all'interno di un edificio occupato appartenente all'azienda di trasporto locale, in prostrato stato d'abbandono e incuria. Va anche segnalato che il modello ha accolto in alcune città (Chieri, Ivrea, Padova, Torino, Orvieto, Perugia) adattamenti ai contesti culturale e territoriali e talune innovazioni talvolta anche piuttosto incisive.

In definitiva, pur con i limiti propri di un approccio prevalentemente gestionale ai beni comuni, la possibilità che tali regolamenti possano essere applicati in maniera innovativa e feconda per la loro protezione e il loro sviluppo, dipende essenzialmente dalla volontà delle istituzioni locali di farne strumento di partecipazione politica sostanziale e coerente con caratteristiche e bisogni territoriali nonché dalla capacità degli attori sociali di appropriarsene in modo consapevole e emancipatorio.

### **5.7. La co-progettazione locale come prassi di *commonification* tra innovazione e precarizzazione**

Appare assai significativo che il nuovo *Codice del Terzo Settore* (2017) consacri la cosiddetta *amministrazione condivisa* come uno degli obiettivi principali della relazione tra enti pubblici e privato-sociale i quali si impegnano a programmare, progettare e agire congiuntamente nell'interesse della collettività (art.55). Il CTS secondo una importante sentenza della Corte Costituzionale (n. 131/2020), che ha confermato la legittimità delle deroghe al codice degli appalti – punto nodale della questione – si «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria» (art. 118 Cost.) in quanto al Terzo settore “è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale”. Con la complicità della pandemia si è constatata un'evoluzione sorprendente delle pratiche di co-progettazione – lo strumento previsto nel CTS come chiave di questa nuova relazione – le quali sono state adottate in diverse situazioni da numerose città per mettere a sistema iniziative solidaristiche come quelle per far fronte alle emergenze alimentari dei gruppi più vulnerabili da Milano a Roma, da Bologna a Palermo.

Il concetto di amministrazione condivisa era stato, come evocato nel paragrafo precedente, elaborato e testato in seno alla teoria amministrativista dei *commons*<sup>58</sup> e poi applicato proprio nei regolamenti dei beni comuni urbani come obiettivo della nuova prassi per coinvolgere i “cittadini attivi” nel governo locale. È così che, grazie al quadro regolativo offerto dal Codice del TS e complice l'emergenza, l'amministrazione condivisa si è trasferita dal più ampio e fluido ambiente della collaborazione sociale al terzo settore per poi divenire centrale nel *Piano di Ripresa e Resilienza* poiché assunta, a livello nazionale, come strumento d'azione territoriale per acquisire i fondi post-pandemici del *Next generation EU*.

Gli interventi di una delle sei missioni strutturanti il PNRR, quella d'*inclusione e coesione*, potranno avvalersi infatti del contributo del Terzo Settore. Lo strumento è quello della “co-progettazione” (art. 55 CTS), la cui finalità è “una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze”. Ricordiamo che tali procedure consentono di bypassare il codice degli appalti e di giustificare affidi diretti per “attività a spiccata valenza sociale”. Questa estensione di parole, lemmi e metodi dall'ambito della relazione tra municipalità e società civile nella gestione dei beni comuni urbani – che nel quadro dei regolamenti restano tendenzialmente progetti residuali e interventi minori di manutenzione e partecipazione civica – ad un settore più ampio, complesso e strutturale come quello del più specifico Terzo Settore suona assai significativa rispetto a questa tendenza alla *commonification*. Ora, appare chiaro che l'amministrazione sia in cerca di strumenti che le consentano di uscire dalle strettoie burocratiche che spesso le impediscono di potersi relazionare con soggetti realmente attivi ed efficaci in determinati territori e la obbligano – per rispondere a esigenze di trasparenza – a procedure di bandi e d'appalti e a selezioni estremamente standardizzate che finiscono con il premiare attori forti e solvibili, spesso estranei alle specifiche dinamiche sociali rispetto ai piccoli attori, emanazione diretta della cooperazione sociale su scala locale. I beni comuni urbani sembrano essere stati dunque un laboratorio per sperimentare procedure più snelle e informali che consentissero di collaborare con soggetti portatori di una continuità e di una

---

<sup>58</sup> Arena 2015.

conoscenza territoriale specifica, evitando le procedure competitive dei bandi fondate su criteri prevalentemente economici. D'altro canto, questa ispirazione sembra accolta solo in parte. In primo luogo, lo stesso Codice fa riferimento all'obbligo di co-finanziamento da parte del Terzo Settore di fatto considerando premiale le relazioni di collaborazione caratterizzate da *intuitus personae* tanto da dover essere oggetto di contro-partita finanziaria, circostanza che induce spesso a finzioni contabili ed economiche (con la contabilizzazione fittizia di attività volontarie). In secondo luogo, l'insidia sembra essere quella ricorrente nella lunga stagione di collaborazione tra pubblico e privato sociale, vale a dire che, assieme ad una relazione rappresentata come privilegiata, si veicola una tendenza al ribasso dal punto di visto economico addossando al mondo del volontariato costi strutturali del *welfare* di prossimità. Oltre al rischio di alimentare clientelismi attraverso procedure dirette, rischio che potrebbe peraltro essere superato attraverso una valutazione e implementazione serie e condivise circa la qualità dei risultati, l'insidia è che nel passaggio di scala tra beni comuni urbani (per come interpretati nei regolamenti) e Terzo Settore si realizzi un'ulteriore precarizzazione del lavoro, già spesso discontinuo nelle organizzazioni no-profit, dove sono largamente impiegati inoltre donne, studenti, migranti, lavoratori fragili o altre minoranze. In questo caso la tendenza alla *commonification* si rivelerebbe funzionale all'arretramento del *welfare* e alla iper-responsabilizzazione della società civile e delle pratiche di cura, sia nelle forme più diffuse che in quelle più professionalizzate.

## 5.8. Conclusioni: prospettive di democrazia urbana

Come possiamo rilevare, il discorso e le pratiche del comune possono generare percorsi e processi molto differenziati in seno alle politiche urbane. In taluni casi, possono persino favorire una depoliticizzazione di temi e politiche determinando effetti opposti agli obiettivi di emancipazione entro cui sono emersi. Ciò che possiamo segnalare è una acquisizione generale del ruolo prefigurativo e performativo del diritto *del comune* nel creare nuove istituzioni in grado di produrre un cambiamento delle politiche locali e nazionali troppo a lungo schiave delle strettoie burocratico-legali o, semplicemente, trincerate nella retorica di tale alibi. Il diritto, in tutte le sue forme è infatti una forma di potere esercitabile sul proprio spazio che può essere abbracciato con

intenzioni ed esiti ambivalenti, oltre che un sapere in grado di aprire crepe nelle forme routinarie e cristallizzate della politica.

Una valutazione sulle innovatività delle politiche di *commonification* non può essere, tuttavia, tenuta separata dall'analisi della loro capacità di diffondere partecipazione politica, non solo in chiave consultiva o tecnico-operativa, ma con ruoli pienamente decisionali e di tutela attiva, per garantire la diffusione dell'accesso a beni, servizi di qualità, ma anche a risorse economiche e della loro abilità a nutrire spazi di contropotere, anche nell'elaborazione di conoscenza, immaginazione, azione giuridico-istituzionale, tutte necessarie alla sana dialettica della democrazia urbana. In questo senso il nesso tra cura dei *commons*, spazi di vita, trasformazione del lavoro salariato, da un lato, e processi di privatizzazione e finanziarizzazione della città, dall'altro, non è un tema eludibile se non a rischio di produrre cambiamenti troppo esigui quando non fittizi o strumentali.

Ciò che alcune delle esperienze qui evocate mettono a fuoco è la possibilità – al di là dell'uso retorico di nuovi slogan ricorrenti nel repertorio delle politiche urbane globalizzate – di adottare il *metodo del comune* non per deresponsabilizzare le istituzioni o, peggio, come meccanismo di valorizzazione del patrimonio urbano tangibile o intangibile, ma come metodo di territorializzazione orientato a produrre politiche *bottom-up* a partire dalle reti territoriali attive, dai loro bisogni e progettualità e dunque dalla capacitazione individuale e collettiva degli attori sociali chiamati a progettare e vivere la città di domani.

## Bibliografia

- AMENDOLA G., Napoli P. (2014), *French Theory e Italian Theory : l'impatto della filosofia contemporanea sul diritto*, in "Riv. Crit. Dir. Priv.", vol. 4., pp. 591-614.
- ARENA G. (2015), *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata*, in Labsus
- BALIBAR È. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- BIANCHI I. (2020), *The commonification of the public under new municipalism: commons-state institutions in Naples and Barcelona*, in "Urban studies, Special Issue: Municipalism strategy in crisis".
- BLANCO I., Salazar Y., Bianchi I. (2020), *Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona*, in "Journal of Urban Affairs", 42, 1, pp. 18–38.
- BLOMLEY N. (1994), *Law, Space and the Geographies of Power*. The Guilford Press, New York and London.

- BLOMLEY N. (2013), *Performing Property, Making the World*, in "Canadian Journal of Law and Jurisprudence", 26, 1, pp. 23-48.
- BLOMLEY N., Delaney D., Ford R. (eds), (2001), *The Legal Geographies Reader*, Blackwell, Oxford.
- CALEO I. (2016), *re|Play the commons. Pratiche e Immaginazione politica nei movimenti culturali per I beni comuni*, Aa.Vv., *Commons/Comune*, Società di studi geografici. *Memorie geografiche NS 14*, pp. 13-24.
- CASTELLS M. (1972), *La question urbaine*, Maspéro, Paris.
- COMMAILLE J., Dumoulin L., Robert C. (dir.) (2010), *La juridicisation du politique*, LGDJ, Paris.
- DARDOT P., Laval C. (2014), *Commun. Essai sur la Révolution au XXIe siècle*, La Découverte, Paris.
- DE ANDÉS M., Hamou D., Aparicio M. (2020), *Códigos comunes urbanos, Herramientas para el devenir común de las ciudades*, Icaria, Barcellona.
- DE ANGELIS M. (2017), *Omnia Sunt Communia*. Zed Books, London.
- DELEUZE G. (2014 [1955]), *Istinti e istituzioni*. Mimesis, Milano.
- FARINELLI F. (2010), *La crisi della ragione cartografica*, Einaudi, Torino.
- FATTORI T. (2013), *From the Water Commons Movement to the Commonification of the Public Realm*, in "South Atlantic Quarterly", 1 April; 112, 2, pp. 377-387.
- FEDERICI S. (2011), *Women, Land Struggles, and the Reconstruction of the Commons*, in: "Working USA. The Journal of Labor and Society", vol. 14, 1, pp. 41-56.
- FESTA D. (2015), *La svolta spaziale nel pensiero giuridico*, in "Semestrale Studi e ricerche di geografia", XXVII, 2, pp. 81-99.
- FESTA D., Charbonnier P. (2016), *Biens communs, beni comuni, Introduction, L'Italie des biens communs*, in "Tracés", Hors-série 2016. Traduire et introduire, pp. 187-194.
- FOUCAULT M. (1976), *Questions à Michel Foucault sur la géographie*, in "Hérodote", 1, janvier-mars, pp. 71-85.
- FOUCAULT M. (1984), *Des espaces autres » (conférence au Cercle d'études architecturales, 14 mars 1967)*, in "Architecture, Mouvement, Continuité", n°5, octobre, pp. 46-49, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Quarto Gallimard, p. 1571.
- GROSSI P. (1986), *La fantasia del diritto*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 15, 1, pp. 589-592.
- HAMOU D. (2021), *Grandeur et misère du municipalisme*, in "Terrains/Théories", 13 <http://journals.openedition.org/teth/3428>
- HARDT M., Negri A. (2009), *Commonwealth*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- HARVEY D. (1989), *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, Oxford.
- HARVEY D. (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London.
- ISRAEL L. (2009), *L'arme du droit*, Presses de Sciences-Po, Paris.

- VON JHERING R. (1989 [1818-1892]), *La lotta per il diritto e altri saggi*, Giuffrè, Milano.
- M JANOSCHKA, F. Mota (2021), *New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? An analysis of governance change, stability and path dependence in Madrid (2015–2019)*, in “Urban Studies”, 58, 13, pp. 2814–2830.
- LANG M. (2018), *Existe-t-il encore des contre-pouvoirs citoyens à Barcelone ? Conflictualité et contradictions d’une association de quartier*, in “Mouvements”, 2, 94, pp. 24-35.
- LEFEBVRE H. (2009 [1968]), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- LEFEBVRE H. (1974), *La production de l’espace*, Anthropos, Paris.
- LYNCH C.R. (2020), *Contesting Digital Futures: Urban Politics, Alternative Economies, and the Movement for Technological Sovereignty in Barcelona*, in “Antipode”, 52, pp.660-680.
- MARTÍNEZ M.A. (2020), *Urban Commons from an Anti-Capitalist Approach*, “Partecipazione e Conflitto”, 13, 3, pp. 1390-1410.
- MASSEY D. (2005), *For space*, SAGE, London.
- MCCANN E. (2011), *Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda*, in “Annals of the Association of American Geographers”, 101, 1, pp.107-130.
- MOUFFE C. (1999), *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?*, in “Social Research”, 66, 3, , pp. 745-758.
- OGIEN A., Laugier S. (2011), *La désobéissance civile*, in “Problèmes politiques et sociaux”, n°989.
- OSTROM E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- PAIS I., de Nictolis E., Bolis M. (2017), *La valutazione dei patti di collaborazione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani. Evidenze empiriche dal caso studio di Bologna*, September 1, 2017.
- PECK J. (2011), *Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation*, in “Progress in human geography”, 35, 6, pp. 773-797.
- PITCH T. (2013), *Contro il decoro, L’uso politico della pubblica decenza*, La Terza, Bari.
- QUARTA A., Spanò M. (2016), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano.
- RODOTÀ S. (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna.
- ROSSI U., Enright T. (2017), *Ambivalence of the Urban Commons*, in Jonas, A. et al. (eds) *Handbook on Spaces of Urban Politics*, Routledge, New York, pp. 77–88.
- SASSEN S. (2010[1994]), *Le città nell’economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- SASSEN S. (2008), *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all’età globale*, Mondadori, Milano.
- SOJA E.W. (1989), *Postmodern Geographies*, Verso, London-New York.

- SUBIRATS J. (2016), *El poder de lo próximo: las virtudes del municipalismo*, Catarata, Madrid.
- THOMPSON M. (2020), *What's so new about New Municipalism?* in *Progress in Human Geography*, 45, 2, pp. 317-342.
- THORPE A., Morgan B. (2022), *Prefigurative legality: Transforming municipal jurisdiction*, in *Urban Studies*, 0, pp. 1-16.

**PARTE II**

**PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE**



## 6. Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione

Laura Frosina

**Sommario.** 6.1. Introduzione. – 6.2. *Smart cities*: i rischi della digitalizzazione e del governo dell’algoritmo. Uno sguardo ad alcune megalopoli asiatiche – 6.3. Il modello europeo di città sostenibile. Brevi osservazioni comparative. – 6.4. Considerazioni conclusive.

### 6.1. Introduzione

La rinascita delle Città Stato nell’epoca globale<sup>1</sup>, il XXI secolo come secolo delle “*Global Cities*”<sup>2</sup>, sono queste alcune delle affermazioni che ricorrono in recenti studi dedicati all’analisi dei processi di valorizzazione e riqualificazione delle città contemporanee.

La rilevanza e la centralità politico-amministrativa delle città non rappresentano certamente una novità del presente ma affondano le proprie radici in una ricchissima e millenaria tradizione storico-giuridica, che sin dall’antichità riconosce alle realtà urbane una forte connotazione comunitaria, politica e democratica. I centri urbani, a cominciare dalle *polis* greche e proseguendo con le città medievali, rinascimentali e industriali, fino alle metropoli moderne e post industriali, sono stati protagonisti territoriali di alcuni passaggi politici, culturali ed economici cruciali della storia moderna e contemporanea<sup>3</sup>. Protago-

---

<sup>1</sup> Khanna 2017.

<sup>2</sup> Sulle *Global Cities* si rinvia, in particolare, agli studi di Hall 1966 e Sassen 1997.

<sup>3</sup> Basti ricordare che “la conquista di Roma nel 455 segnò la fine dell’Impero più grande dell’età antica, così come la caduta di Bisanzio nel 1453 costituì uno degli episodi che determinò il passaggio all’età moderna, per non parlare poi della rivoluzione francese scoppiata a Parigi nel 1789 con cui iniziò l’età contemporanea”. Dall’angolatura della storia economica si possono parimenti evidenziare delle “importanti tappe che

nismo che continuano a mantenere le cd. *technopolis*, ossia le città intelligenti nell'età dell'informazione, le quali assumono un crescente rilievo nel quadro del nuovo ordine mondiale policentrico e globalizzato.

I fenomeni di urbanesimo e urbanizzazione, che storicamente hanno portato a una crescita esponenziale delle aree urbane e metropolitane, continuano a intensificarsi nel nuovo millennio. Secondo le stime fornite dall'ONU, tali processi dovrebbero condurre oltre i 2/3 della popolazione mondiale a vivere nelle città entro il 2050, convertendo queste ultime nelle arene dominanti della politica, della cittadinanza e della democrazia. Questo fenomeno di espansione e progresso delle città e delle realtà metropolitane si lega, in particolar modo in questa fase, ai fenomeni della globalizzazione e della glocalizzazione che rafforzano l'esigenza di governare globalmente ma di agire localmente<sup>4</sup>. In questo scenario *glocal* le città riescono a esprimere il loro massimo potenziale perché se sul piano interno rappresentano, quali enti territoriali più vicini ai cittadini, dei luoghi ideali per la realizzazione della democrazia di prossimità (*nello Stato*)<sup>5</sup>, sul piano esterno, invece, riescono a imporsi, quali attori strategici della *global governance*, come centri nevralgici di connettività di una rete globale (*oltre lo Stato*)<sup>6</sup>.

Il rilievo acquisito dalle città si riflette anche nel dibattito scientifico contemporaneo, ove si registra una proliferazione di studi che prendono in esame il tema seguendo un approccio multidisciplinare che tiene conto di diversi aspetti, giuridici, economici, sociologici, urbanistici, informatici e tecnologici, al fine di ricostruire gli enti cittadini nella loro complessità<sup>7</sup>. L'incremento di questi studi conduce ad

---

vanno dalla rivoluzione commerciale medievale, che aveva il suo baricentro nelle città comunali italiane, alla nascita dell'impero olandese costituito sulla capacità di crescita di Amsterdam, Rotterdam e altri porti fiamminghi, per poi approdare nel corso del XIX secolo alla rivoluzione industriale che collocò al centro dell'economia mondiale le città portuarie della Gran Bretagna prima di vedere emergere la potenza delle città americane delle coste e dei grandi laghi". Si rinvia in questi specifici termini a Carloni, Vaquero Piñeiro, 2015, p. 866 ss.

<sup>4</sup> Khanna 2011. Considerazioni, queste ultime, già ampiamente sviluppate negli anni Novanta del secolo scorso, che si ripropongono con maggiore attualità nella fase attuale. Sulla globalizzazione e la glocalizzazione si rinvia in particolare a Baumann 2005.

<sup>5</sup> Si v., in particolare, Pizzolato, Scalone, Corvaja (a cura di) 2019.

<sup>6</sup> V. Sassen 1997, che considera gli agglomerati urbani quali snodi nevralgici per il coordinamento internazionale.

<sup>7</sup> La preferenza per un approccio di tipo multidisciplinare nello studio delle città sembra confermato dalle monografie pubblicate recentemente. Così, ad esempio, Bertuglia, Vaio 2019, Caravita 2020; Ferrari 2020.

una pluralità di classificazioni, che vanno dalla nozione più abusata di *Smart city*<sup>8</sup> a quelle di *Global Cities*<sup>9</sup> e *Info-City State*<sup>10</sup>, le quali tendono a tratteggiare le coordinate di un concetto di “città ideale” in grado di coniugare democrazia locale e *managment* tecnocratico, innovazione tecnologica, crescita economica, sostenibilità ambientale e capacità di proiezione internazionale.

Nella direzione di una città sostenibile, con una forte propensione alla coesione sociale, sembra orientarsi la visione europea delle città che emerge dai numerosi documenti di *soft law* approvati dalle istituzioni europee, nell’ambito dei quali si propone un’idea di città come “luogo di sviluppo sociale avanzato”, “di rinascita ecologica e ambientale”, “piattaforma della democrazia” e “motore della crescita economica”. E in tale direzione si stanno indirizzando i processi di rinnovamento e riqualificazione urbana messi in atto in questa fase di ripresa post-pandemica, che aspirano a convertire le città europee in un motore di sviluppo economico-sociale, digitale e in un modello di sostenibilità ambientale di primaria importanza. Ursula von der Leyen ha parlato a più riprese di *Ue delle Città*, indicando la rigenerazione urbana come una delle priorità da compiersi nel quadro delle transizioni digitali ed ecologiche che accompagnano i progetti e gli investimenti finanziati con *Next Generation EU*. Lanciando uno sguardo ai Piani nazionali di ripresa e resilienza dei diversi Stati membri dell’Unione europea, emerge, sia pur con differenze notevoli, un’attenzione particolare alla rigenerazione urbana con un’ampia mole di investimenti destinati a progetti di sviluppo urbano, da cui si desume una volontà diffusa di attribuire alle città un ruolo fondamentale nella trasformazione economica e sociale degli Stati.

In questa specifica prospettiva di ripensamento e ristrutturazione degli assetti urbani, le città del XXI secolo, le *polis* del futuro, sono chiamate ad affrontare una serie di complesse sfide che consistono non soltanto nel conseguimento degli obiettivi di *smartness* richiamati insistentemente negli strumenti di *soft law*, sia a livello globale, europeo che nazionale, ma anche nelle esigenze di riordino normativo, di riorganizzazione territoriale-amministrativa e di innovazione sociale e democratica.

---

<sup>8</sup> Sulle *Smart cities* esiste una ampia letteratura. Nella dottrina italiana si rinvia, in particolare, ai lavori monografici di Gaspari 2018, Ferrari 2020.

<sup>9</sup> L’espressione Città Globali è stata ripresa nel volume di Sassen 1997; Gregotti 2010.

<sup>10</sup> Per quest’ultima definizione v., in particolare, Tieghi 2020.

Nella prospettiva del diritto costituzionale comparato una questione di tutta evidenza è quella del limitato o assente riconoscimento degli enti cittadini, c.d. fenomeno di invisibilità costituzionale delle città<sup>11</sup>, che non vengono disciplinate a livello costituzionale, rimanendo prive di uno *status* costituzionale e di specifiche funzioni amministrative attribuite su tale piano. Dinanzi al silenzio di gran parte delle Costituzioni contemporanee, le principali sfide che si prospettano alle città, in una prospettiva costituzionalistica, sono perlopiù legate al loro sviluppo costituzionale e democratico<sup>12</sup>. La dottrina si interroga sugli eventuali benefici di una regolamentazione costituzionale delle città quale fattore in grado di promuovere uno sviluppo armonico degli agglomerati urbani, dando piena attuazione ai principi della democrazia di prossimità e della sussidiarietà. A ciò si aggiunge l'esigenza diffusa di una maggiore partecipazione cittadina alla vita locale, soprattutto davanti ai potenziali rischi connessi ad una evoluzione tecnologica e digitale che non sia accompagnata da un adeguato rafforzamento della partecipazione democratica, della coesione sociale e della tutela dei diritti.

Dinanzi alla forza attrattiva della *smartness*, che coinvolge un numero sempre più elevato di città in diverse parti del mondo e trova applicazione in plurimi ambiti della vita urbana, la città non può rinunciare a un parallelo e contestuale sviluppo giuridico che sia orientato in una dimensione pienamente costituzionale e democratica<sup>13</sup>.

## 6.2. *Smart Cities*: i rischi della digitalizzazione e del governo dell'algoritmo. Uno sguardo ad alcune megalopoli asiatiche

Le categorie di *Smart Cities*, *Global Cities*, *Digital Cities*, proliferate nel dibattito contemporaneo<sup>14</sup>, richiamano, in generale, un concetto di città dinamica, tecnologicamente avanzata, che agisce nello spazio giuridico globale, entro e oltre lo Stato, dando vita a un sistema di reti di città<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Parla di invisibile dimensione costituzionale delle Città, parafrasando Calvino, Scarciglia 2022, p. 154 ss

<sup>12</sup> Questo disinteresse del diritto costituzionale verso la dimensione locale cittadina si riflette anche nella scarsa produzione scientifica sul tema in tale ambito disciplinare. Uno dei primi volumi sul tema è di Hirschl 2020.

<sup>13</sup> Su questo aspetto si rinvia alle osservazioni di Gaspari 2018, p. 229 ss.

<sup>14</sup> Nel diritto comparato si richiama, in particolare, il lavoro di Tieghi 2020.

<sup>15</sup> Si v. Pizzolato in Pizzolato, Rivosecchi, Scalone (a cura di) 2022, p. 188, che parla di

Queste categorie, elaborate tanto a livello istituzionale che dottrinale, non si fondano su classificazioni o definizioni giuridiche specifiche, ma tendono a descrivere le complesse realtà urbane dando rilevanza ad alcuni parametri, primo tra tutti quello della innovazione digitale.

La *Smart City*, terminologia impiegata per la prima volta negli anni 90 del secolo scorso, è una nozione originariamente coniata per indicare quelle realtà urbane in cui le nuove tecnologie e i sistemi di intelligenza artificiale vengono utilizzati per gestire in modo ottimale i flussi e le dinamiche urbane<sup>16</sup>. Secondo alcune definizioni, i tre elementi fondamentali della *Smart City* sono: “la strumentazione, ossia una serie di sensori onnipresenti sul territorio che rilevano le condizioni ambientali e i flussi umani e materiali; gli algoritmi, che elaborano una massiccia quantità di dati per decifrare il presente e predire scenari futuri; gli attuatori, ossia dispositivi a controllo digitale che reagiscono in tempo reale ai dati influenzando sullo spazio fisico”<sup>17</sup>.

Il parametro della *smartness* non riguarda soltanto la *digitalization* ma si estende anche a diversi ambiti della vita cittadina che coincidono con i sei *asset* fondamentali della *economy, people, governance, mobility, environment e living*<sup>18</sup>. Questi parametri, richiamati negli atti di *soft law* adottati a vari livelli, postulano una serie di obiettivi legati alla realizzazione di un prototipo ideale di città fondato su uno sviluppo sostenibile e un’elevata qualità della vita, dimostrando come la *smart city* si converta in una piattaforma aperta all’innovazione non soltanto sul piano tecnologico e digitale, ma anche nel campo dello sviluppo economico, della inclusione sociale, della sostenibilità ambientale e della partecipazione democratica.

---

“irresistibile attrazione isomorfica” della rete a cui non sembra resistere “nemmeno la categoria “città” che anzi nella rete recupera una forma descrittivamente e prescrittivamente adeguata ad accompagnare un processo di emancipazione rispetto alla tutela dello Stato.

<sup>16</sup> Sulla definizione e l’evoluzione del concetto di *smart cities* v. Dall’O 2014.

<sup>17</sup> Si v. Ratti, Claudel 2017, pp. 17-18

<sup>18</sup> Insiste sulla difficoltà di dare un inquadramento univoco alle *Smart cities* e sul carattere multidimensionale delle stesse, Caporale 2014, p. 859, la quale evidenzia come la definizione maggiormente diffusa a livello internazionale sia quella fondata su questi sei parametri elaborata dall’Università di Vienna. L’A. richiama, in particolare, Giffinger, Fertner, Kramar, Kalasek, Pichler-Milanovic, Meijers 2007, che affermano «A Smart City is a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the “smart” combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens».

Questo grande contenitore della *Smart City*, dai contorni volutamente elastici e dai contenuti giuridicamente indefiniti, riesce a inglobare, perlomeno a fini descrittivi, realtà urbane innovative profondamente divergenti tra loro che si sviluppano in diverse parti del globo. Rientrano nella categoria delle *Smart Cities* sia quelle esperienze urbane pienamente democratiche e socialmente inclusive<sup>19</sup>, ispirate a una idea di sostenibilità integrale, che promuovono la coesione sociale anche attraverso modelli avanzati di *welfare* locale e la sperimentazione di nuovi canali di democrazia elettronica, sia, dal lato opposto, quelle realtà urbane ispirate a ideologie di sviluppo efficientiste, tecnocratiche e aziendaliste che cercano di raggiungere il più elevato grado di sviluppo tecnologico e garantiscono standard di vita elevati ai cittadini, ma risultano carenti, o strutturalmente deficitarie, sul piano democratico, e/o sono finanche soggette a processi di involuzione democratica.

In questo contesto generale uno dei fenomeni urbani che desta grande preoccupazione e interesse allo stesso tempo, poiché riflette alcune delle tendenze evolutive e involutive descritte, è quello della proliferazione di città ipertecnologiche, a forte vocazione internazionale, in cui si raggiunge uno sviluppo tecnologico ed economico avanzatissimo ma viene compresso l'esercizio di taluni diritti e libertà, primo tra tutto il diritto alla *privacy* e alla tutela dei dati personali.

L'interazione tra i processi di globalizzazione, urbanizzazione e innovazione tecnologica sta portando ad un aumento quantitativo di tali città, che assumono in alcuni casi la configurazione di *Free Economic Zones*<sup>20</sup>. Città come Hong Kong, Singapore, New Songdo in Corea del Sud, o anche alcune città e progetti urbani realizzati in Honduras, Costa Rica e in altri Stati dell'America Latina sono un esempio di questo fenomeno<sup>21</sup>. E soprattutto nel contesto asiatico e mediorientale tendono sempre più a svilupparsi le cd. *New Town*, ossia città ampiamente automatizzate e robotizzate, che sono il frutto di ingenti investimenti

---

<sup>19</sup> Sulle città come terreno più fertile per la inclusività si v. Levorato 2022, in Pizzolato, Rivosecchi, Scalone 2022 (a cura di), p. 325 ss. Un esempio emblematico di tali realtà sono le famose città santuario che si sono ribellate all'amministrazione Trump, contraddistinguendosi per l'approccio seguito a livello locale volto a favorire la inclusione e la integrazione degli stranieri irregolari. Sul tema delle città santuario negli Usa v., in particolare, Caravale 2021.

<sup>20</sup> Sul concetto di *Free Economic Zones*, in contrapposizione alle Città santuario, v. Pin, in Pizzolato, Rivosecchi, Scalone 2022 (a cura di), p. 125.

<sup>21</sup> *Ibidem*

(anche stranieri) rivolti a dar vita ad *hub* internazionali in grado di attirare ingenti capitali e risorse dall'estero.

Queste tipologie di città se da un lato si convertono in laboratori dove si sperimentano soluzioni tecnologiche all'avanguardia che permettono di migliorare considerevolmente la qualità della vita urbana, dall'altro, sollevano tutta una serie di problematiche questioni legate all'attivazione di un penetrante e invasivo controllo sulla vita individuale dei cittadini da parte delle piattaforme informatiche e delle autorità pubbliche<sup>22</sup>, definito da alcuna dottrina come una forma di "capitalismo della sorveglianza"<sup>23</sup>.

La città di Songdo in Corea del Sud, frutto di un progetto strategico e imprenditoriale portato avanti dal Comune a partire dagli anni 2000, è un esempio di città internazionale futuristica, ipertecnologica, ecologica, che mira a convertirsi in uno dei principali snodi economici, commerciali e finanziari del nord-est asiatico (*Songdo International Business District*). È una città modello dal punto di vista dello sviluppo urbanistico, tecnologico, della sostenibilità ambientale, e della qualità dei servizi pubblici locali erogati ai cittadini. Basti pensare, solo per fare qualche esempio: al sistema di trasporto urbano che punta quasi completamente su mezzi alternativi a quelli automobilistici; al raggiungimento del più basso impatto di emissioni inquinanti che la tecnologia odierna consenta e alla sostenibilità ambientale degli edifici; a un sistema innovativo di smaltimento, smistamento e riciclaggio dei rifiuti; o, infine, alla estesa internazionalizzazione del sistema scolastico e universitario. Per garantire standard di vita così elevati, il funzionamento della città si regge su un sistema centrale, denominato *U-city operation center*, che raccoglie dati per 24 ore attraverso un sofisticato complesso di telecamere a circuito chiuso e un elevato numero di sensori a basso consumo energetico, disseminati dappertutto, che consentono di realizzare un controllo penetrante sulla vita dei cittadini<sup>24</sup>. Un sistema che permette di monitorare in tempo reale ogni aspetto della vita dei cittadini, dagli spostamenti ai consumi privati, erodendo ogni forma di *privacy* e mettendo a rischio la protezione di alcuni diritti e la qualità della democrazia locale.

---

<sup>22</sup> In questa direzione Pettirossi 2020, pp. 5-6.

<sup>23</sup> Per questa definizione si rinvia a Zuboff 2019.

<sup>24</sup> Id.

Hong Kong è un altro esempio di megalopoli e *Smart City* nel contesto asiatico che, anche in ragione della sua posizione geo-strategica, rappresenta un importante polo commerciale e finanziario a livello mondiale. Il dominio coloniale britannico di Hong Kong, restituito il 1° luglio del 1997 alla Repubblica Popolare Cinese, è divenuto, a partire da quella data, una *Special Administrative Region* (SAR) dotata di un regime speciale di autonomia nell'ambito di un modello definito "Un paese, due sistemi". Un sistema, sancito dal trattato sino-britannico e dalla Legge Fondamentale di Hong Kong, che in sostanza preserva e garantisce nell'ambito di una *soft transition* il mantenimento dell'autonomia interna e il rispetto del relativo sistema legale, politico ed economico per 50 anni, ossia fino al 2047. La SAR di Hong Kong, che è dotata di un'ampia autonomia in ambito legislativo, esecutivo e giudiziario, rappresenta un interessante caso di studio proprio per la sua ibrida natura giuridica e lo stretto e problematico rapporto con la Cina.

Nel contesto giuridico e istituzionale della SAR, condizionato dal penetrante controllo della Repubblica popolare cinese<sup>25</sup>, i Governi di Hong Kong stanno portando avanti da anni un ambizioso progetto di trasformazione digitale della Città che è confluito, da ultimo, nell'approvazione della seconda edizione della *Smart City Blueprint per Hong Kong* (*Blueprint 2.0*). Con questo progetto sono state approvate nuove importanti azioni nelle sei principali aree della mobilità, della vita, dell'ambiente, delle persone, del governo e della economia intelligente. È stato perfezionato il modello di *governance* fondato su un organo a composizione mista tecnico-governativa, ossia il *Comitato interdipartimentale per la Innovazione e la Tecnologia*, presieduto dal *Chief Executive* e composto dai direttori e dai segretari dei dipartimenti governativi. Il Comitato viene coadiuvato nel suo funzionamento da uno *Smart City Office* che si occupa del coordinamento dei progetti di *smart city* tra i vari dipartimenti governativi e le organizzazioni pubbliche e private. Oltre a rilanciare plurime iniziative nei settori sopra indicati, il piano di *Smart City* ha previsto il potenziamento delle piattaforme per il turismo intelligente, l'istituzione del *Law Tech Fund*, lo sviluppo del *Traffic Data Analytics System* e una serie di progetti pilota di *smart village* rivolti a rafforzare la digitalizzazione, la sicurezza, la telemedicina per gli anziani, il sistema di traffico intelligente, la robotica e l'intelligenza

---

<sup>25</sup> Per una descrizione del sistema istituzionale di Hong Kong e dei rapporti con la Cina si rinvia, nella dottrina italiana, a Esposito Martino 2015.

artificiale. Le priorità indicate quest'anno dal Governo di Hong Kong per la realizzazione della *smart city* si traducono in investimenti nelle imprese della manifattura digitale, nei trasporti di nuova generazione e nella lotta all'invecchiamento della popolazione.

La crisi sanitaria dovuta al Covid-19, che ha colpito gravemente la Città di Hong Kong, e le contestate e problematiche riforme legislative degli ultimi anni hanno segnato una pesante involuzione democratica e una dura battuta d'arresto al processo di espansione economica della città. In particolare, un elemento di profonda destabilizzazione è stata la nota e contestatissima legge sulla sicurezza nazionale, che prevede un apparato di pene rigorosissime per atti di sedizione, secessione o azioni che rischino di minacciare la sicurezza nazionale, in quanto ha sradicato quel sistema di garanzie democratiche e giuridiche fondamentali legate allo Stato di diritto e all'esercizio delle libertà fondamentali, che hanno da sempre rappresentato un elemento di attrattività per gli investimenti e l'insediamento di colossi finanziari e digitali nella Regione.

Un altro esempio di grande interesse è quello della Città Stato di Singapore, che viene considerata al tempo stesso una delle principali *Smart City* al mondo, ma anche una *diret tecnocracy* o *datacracy* per il controllo totalizzante che viene operato sulla vita dei cittadini. La Città Stato di Singapore non è una liberal democrazia e, quindi, il modello tecnocratico, incompatibile con gli stilemi della democrazia, è riuscito a imporsi come sistema di governo. Un modello che risulta fondato su un solido apparato istituzionale e un corpo efficiente di tecnocrati, che riesce a soddisfare pienamente i bisogni dei cittadini attraverso una pianificazione strategica e il massiccio impiego delle tecnologie<sup>26</sup>.

Va ricordato- sinteticamente- che Singapore, divenuta indipendente dalla Malesia nel 1965, si è liberata dal dominio coloniale britannico con l'approvazione del *Republic Singapore Independence Act*. La Costituzione pluritestuale singaporiana<sup>27</sup> approvata nello stesso anno ha dato vita a un ordinamento che rientra nella famiglia giuridica di *common law* e aderisce, per autodefinizione, al modello *westminister*, mentre da

---

<sup>26</sup> Da un punto di vista della organizzazione amministrativa, un contrassegno distintivo di Singapore è rappresentato dalla presenza di apparati amministrativi e un corpo di funzionari pubblici d'eccellenza, la cui efficienza si fonda sul primato del principio meritocratico e della morale pubblica che trova esplicito fondamento in Costituzione.

<sup>27</sup> Sulla Costituzione di Singapore si v. Tan 2014.

un punto di vista valoriale e culturale si ispira pienamente al confucianesimo<sup>28</sup>. La forma di governo si fonda su un modello di premierato forte e la sua evoluzione in senso monopartitico e ipermaggioritario si deve molto all'egemonia politica acquisita da Lee Kuan Yew e dal suo partito, il Partito d'Azione Popolare, che domina incontrastato dal 59 la scena politica della Città Stato<sup>29</sup>. La preminenza assoluta di questo partito, ora guidato da Lee Hsien Long, si spiega fundamentalmente in ragione delle difficoltà delle opposizioni politiche di formare alleanze alternative e, soprattutto, in forza di un'adesione popolare incondizionata ad una proposta governativa fondata sulla prosperità economico-sociale, sull'assenza di conflitti e la piena armonia sociale<sup>30</sup>.

In questo contesto politico-istituzionale, tratteggiato soltanto nei suoi lineamenti più peculiari, è stato avviato un programma molto ambizioso per realizzare un modello avanzato di *Smart City* tramite l'approvazione di una serie di progetti innovativi strategici (così, ad esempio, lo *Smart National Sensor Platform*, *Smart Urban Mobility*; la *National Digital Identity*, il *Go Business*, e la *National AI Strategy*)<sup>31</sup>. Una pianificazione che ha puntato al massimo sull'investimento nelle nuove tecnologie, nei *big data* e nel governo dell'algoritmo, al fine proclamato di migliorare la qualità della vita e dei servizi erogati in tutti i settori, da quello dei trasporti e delle infrastrutture, a quelli economici e sociali, in base al livello di sviluppo tecnologico e digitale raggiunto. Basti pensare alla mobilità autonoma che la *Land Transport Authority*, con la collaborazione della *Nanyang Technological University*, si sta preparando a lanciare per l'anno prossimo; o ai fari stradali che raccolgono informazioni sulle condizioni meteorologiche e sul traffico; o la *National Digital Identity* che integra il riconoscimento delle impronte digitali con viso e voce.<sup>32</sup>

La Città di Singapore, come Songdo e altre megalopoli ipertecnologiche, presenta un sistema sofisticato di video-sorveglianza fondato

<sup>28</sup> Fukuyama 1995; Dwyer 2003.

<sup>29</sup> Sul sistema politico-istituzionale singaporiano si rinvia, in particolare, a Bilveer 2006; sulla preminenza del PAP nella dinamica politica e governativa della Città Stato v. Hussin 2002.

<sup>30</sup> Sulla Città Stato di Singapore si rinvia a Pisicchio 2020.

<sup>31</sup> Per un'analisi dei progetti in atto si rinvia alla consultazione del sito *Smart Nation Singapore*.

<sup>32</sup> Su questo processo di continua accelerazione tecnologica di Singapore v. Guidetti (2022).

su migliaia di sensori interconnessi (droni, *webcam*, *smart-phone*) disseminati in tutto il territorio, attraverso il quale viene operato un monitoraggio costante sulla vita dei cittadini e vengono raccolti e profilati una mole imponente di dati attraverso l'impiego di strumenti di intelligenza artificiale. Questo sistema di raccolta e profilazione dei dati personali se da un lato permette di prevenire i bisogni dei cittadini e programmare i servizi in base alle loro esigenze, dall'altro implica la eliminazione di ogni forma di *privacy* e la drastica contrazione di altre libertà fondamentali in un sistema che già si caratterizza per un bassissimo livello di tutela e garanzia dei diritti politici e delle libertà civili.

Singapore rappresenta un caso *sui generis* non facilmente comparabile con altre esperienze perché, a un progresso tecnologico, economico e sociale elevatissimo, si accompagna un sistema di protezione limitata dei diritti e un notevole grado di soddisfazione della società civile per il livello di benessere raggiunto.

Queste città ipertecnologiche, cui ho fatto brevemente cenno, incarnano perfettamente le contraddizioni insite nei processi di urbanizzazione e innovazione tecnologica contemporanei, che se da un lato sono in grado di promuovere uno sviluppo urbano economico e sociale senza precedenti, e talvolta finanche superiore a quello dello Stato di appartenenza, dall'altro, producono un controllo pervasivo e totalizzante sulla vita dei cittadini, ai limiti dell'inveramento della distopia orwelliana, in cui si intravede il pericolo di un totalitarismo digitale.

### **6.3. Il modello europeo di città sostenibile. Brevi osservazioni comparative**

Negli ultimi decenni in Europa è accresciuto significativamente l'interesse per lo sviluppo sostenibile delle città e delle aree metropolitane, come risulta evidente da un novero sempre più ampio di documenti, politiche e finanziamenti che assegnano a tali enti un ruolo centrale nelle nuove strategie di crescita e sviluppo della Ue<sup>33</sup>. Non a caso le città rappresentano uno dei principali destinatari dei fondi e delle politiche europee e nazionali con cui si intende dare attuazione

---

<sup>33</sup> Sul ruolo degli enti substatuali, locali e regionali, nel quadro della Ue si v. il report pubblicato dal Comitato delle Regioni nel 2022. Sulle crescenti interrelazioni tra Città e Ue v. Comazzetto, in Pizzolato, Rivosecchi, Scalone 2022 (a cura di).

nei prossimi anni alle transizioni digitali ed ecologiche avviate in questa fase di ripresa post-pandemica.

Va osservato che soltanto alla fine degli anni novanta, dopo una lunga fase di “cecità” caratterizzata da un sostanziale disinteresse verso l’assetto territoriale interno degli Stati membri, le istituzioni europee hanno iniziato a mostrare un interesse più concreto per il fenomeno urbano. In particolare, uno slancio in questa direzione si è avuto nel 1997 con l’approvazione da parte della Commissione della comunicazione “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo”, ove è stata sottolineata la necessità di promuovere iniziative volte a valorizzare la funzione delle città come centri di integrazione socio-culturale, di motore per lo sviluppo economico e di base per la democrazia. Documento che ha dato via a un nuovo corso delle città nel processo di integrazione europea, cui sono seguiti numerosi atti nel decennio successivo quali, ad esempio, la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007<sup>34</sup>, modificata e integrata nel 2019<sup>35</sup>, e la Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana del 2010, approvate entrambe dal Consiglio informale dei Ministri responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati membri. Questo modello condiviso di sviluppo urbano sostenibile, definito da una parte della dottrina come *acquis* urbano, non trova in realtà una base giuridica nei Trattati né tantomeno supera la dimensione intergovernativa e, dunque, sconta i limiti di non avere una matrice normativa comune europea.

Un tentativo di spingersi avanti nel disegno di un modello di città europea è stato compiuto nel 2012 con l’approvazione da parte della Commissione del report “*Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*”, in cui si identificano i valori e gli obiettivi cui devono ispirarsi le città del futuro. In questo documento si delinea una visione europea di città fortemente ispirata ai principi della democrazia, della coesione e della solidarietà orientata verso lo “sviluppo sociale avanzato”, “un elevato grado di coesione sociale”, “alloggi socialmente equilibrati, servizi sanitari ed educativi rivolti a tutti”, e in grado di divenire “una piattaforma per la democrazia, il dialogo culturale e la diversità”. Un

<sup>34</sup> Sulla Carta di Lipsia quale frutto di un lungo lavoro consultivo tra istituzioni, organizzazioni internazionali e reti nazionali ed europee si v. Levorato, in Pizzolato, Rivosecchi, Scalone 2022 (a cura di), p. 325 ss

<sup>35</sup> Nel 2019 è stata modificata la Carta di Lipsia per promuovere un nuovo modello di *governance* e un maggior coinvolgimento dei cittadini in grado di affrontare le nuove sfide della transizione ecologica e digitale.

luogo in cui democrazia di prossimità e *welfare* possano fondersi per garantire forme di convivenza urbana fondate sulla integrazione, la stabilità sociale e la realizzazione dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta di Nizza.

A questi documenti di *soft law*, che delineano un modello di città sostenibile e inclusiva, sono seguite negli ultimi anni iniziative più concrete quali, ad esempio, il Patto dei Sindaci promosso dalla Commissione europea nel 2008, e confluito nel 2015 nel nuovo Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, mediante il quale i sindaci si impegnano a dare attuazione nel proprio territorio agli obiettivi dell'Ue in materia climatica ed energetica; ovvero, l'Agenda Urbana per l'Unione europea, i cui temi fondamentali sono stati individuati nel Patto di Amsterdam del 2016 siglato dai Ministri delle politiche urbane degli Stati membri. L'Agenda prevede la creazione di forme di partenariato tra la Commissione, le organizzazioni della Ue, i Governi nazionali, le autorità locali e altri soggetti interessati, come ad esempio le organizzazioni non governative, per portare avanti piani d'azione rivolti a migliorare la qualità della legislazione e a darne attuazione, coadiuvare le amministrazioni locali nell'accesso ai finanziamenti europei, condividere le conoscenze sulle politiche urbane e le buone pratiche. I principali temi urbani dell'Agenda sono le transizioni energetica e digitale, l'economia circolare, la mobilità urbana, la migrazione, la qualità dell'aria, gli appalti pubblici, l'edilizia e altri ancora.

Il processo di valorizzazione della dimensione urbana portato avanti a livello europeo nell'ultimo ventennio tende dunque a promuovere un modello di città fondato sui pilastri della *smartness* e della *sostenibilità*, declinati nei diversi ambiti della vita cittadina, così come sui principi della democrazia, dell'uguaglianza e della inclusione sociale, da cui viene a discendere, secondo una parte della dottrina, un vero e proprio diritto alla "città intelligente"<sup>36</sup>. Un diritto che trova un fondamento teorico nel concetto di diritto alla città elaborato da Lefebvre<sup>37</sup> e consiste nella pretesa dei cittadini di fruire di tutta una serie di diritti e opportunità legati a questo nuovo ambiente *smart*.

---

<sup>36</sup> Sul diritto alle città intelligenti si rinvia, in particolare, alle considerazioni, di Morozov, Bria 2018.

<sup>37</sup> Il diritto alla città fu elaborato in un periodo storico in cui le classi lavoratrici venivano espulse dai centri urbani e mandate a vivere nelle periferie. Su tale diritto si veda Lefebvre 2014; Harvey 2016.

Naturalmente il prototipo di città delineato a livello europeo non rappresenta un riferimento vincolante per le realtà urbane, ma un modello a cui ispirarsi, tenendo conto che ognuna di esse presenta le sue specificità storiche, culturali e giuridiche, che danno vita a un quadro urbano europeo molto variegato.

In questo contesto generale infatti le singole realtà europee sperimentano diversi modelli di *governance* e sviluppo, dimostrando in taluni casi di essere all'avanguardia per i progetti di innovazione digitale, riqualificazione urbanistica e ambientale, partecipazione democratica e inclusione sociale che stanno mettendo in campo. Non mancano anche nel contesto continentale tutti i problemi legati all'evoluzione della *Smart City*, ai diritti digitali, all'utilizzo degli strumenti dell'intelligenza artificiale, in assenza di un quadro giuridico e normativo adeguato all'evoluzione tecnologica raggiunta, sebbene l'Unione europea negli ultimi anni abbia messo in campo tutta una serie di importanti iniziative e atti normativi per regolare e garantire la tutela dei dati personali, il settore della intelligenza artificiale e promuovere i principi e dei diritti digitali<sup>38</sup>. A tal ultimo proposito, molto interessante si rivela la *Dichiarazione sui principi e diritti digitali* per il decennio digitale approvata il 15 dicembre del 2022 dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione. La dichiarazione fa riferimento alla sovranità digitale, al rispetto dei diritti fondamentali, allo Stato di diritto, e alla costruzione di una società digitale antropocentrica, inclusiva, e sostenibile, evidenziando come questi obiettivi vadano perseguiti tanto a livello locale che sovranazionale.

Passando dalla teoria alla pratica, è possibile lanciare uno sguardo ad alcune realtà europee particolarmente virtuose per formulare qualche riflessione comparativa, partendo proprio dalla città di Londra.

La capitale inglese, sebbene non appartenga più all'Unione europea, è un esempio virtuoso di *smart city* a livello continentale e continua, infatti, a sveltare nei ranking internazionali tra le principali capitali europee per *smartness* e innovazione digitale. Dal 2018, in particolare, ha avviato un piano strategico per la realizzazione della *Smart City*, cd. *London Smart Together*, tramite la costituzione di un apposito ufficio, lo *Smart London Board*, composto da rappresentanti del mondo

---

<sup>38</sup> Si v., in particolare, il Regolamento Ue, del 27/04/2016 n° 679, G.U. 04/05/2016 (*General Data Protection Regulation*); e la proposta di Regolamento Ue 2021/0106, del 21/04/2021, non ancora approvata, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione.

della impresa e della ricerca, e la nomina del primo *Chief Digital Officer*, incaricato di coadiuvare il sindaco nella realizzazione dell'agenda *smart* della città<sup>39</sup>.

Il modello di autogoverno locale della capitale inglese si fonda su un doppio livello di amministrazione: la *Greater London Authority*<sup>40</sup>, ente territoriale a competenza generale amministrato dal sindaco (*Mayor*) e dall'Assemblea londinese, i quali esercitano insieme una sorta di poteri quadro (*framework powers*); e i 32 *boroughs*, con i relativi Consigli, che operano a livello distrettuale e si occupano dei principali servizi pubblici locali<sup>41</sup>. A questi organi si affianca un sistema articolato di Agenzie, cd. *Functional bodies*, quali, ad esempio, il *Transport for London*, il *Public Bodies Act*, e la *Metropolitan Police Authority*, composte da rappresentanti locali, esponenti del mondo imprenditoriale, accademico o della pubblica amministrazione, cui spetta la gestione dei servizi di propria competenza nel rispetto dei piani strategici elaborati dal sindaco.

In questo contesto di autogoverno locale rafforzato e decentrato il sindaco Sadik Khan ha dato attuazione negli ultimi anni all'ambizioso progetto di *smartness* che ha puntato molto sulle infrastrutture pubbliche digitali e sull'innovazione digitale, mantenendo elevati standard di *privacy* e *cybersecurity*, nonché su progetti di riqualificazione urbana e mobilità sostenibile realizzati, soprattutto, tramite ampi partenariati pubblico-privati.

Un altro caso di studio interessante è rappresentato dalla capitale francese. La città di Parigi ha acquisito notorietà nelle cronache internazionali per il progetto della città in 15 minuti che la sindaca parigina, Anna Hidalgo, ha avviato nel 2020, ispirandosi agli studi del Professor Carlo Moreno, docente di urbanistica alla Sorbona, che sostiene l'idea di una riorganizzazione policentrica e polifunzionale degli spazi urbani.

La capitale francese, che soltanto nel 2017 con l'approvazione del nuovo statuto è divenuta collettività territoriale a statuto particolare<sup>42</sup>,

---

<sup>39</sup> Londra è stata una delle prime città al mondo a individuare una figura di responsabile dei progetti digitali nell'ambito dell'amministrazione. Nel 2017 il sindaco ha nominato Theo Blackwell primo *Chief Digital Officer* della capitale inglese, con l'incarico di guidare l'evoluzione digitale della città.

<sup>40</sup> Si v. il *Greater London Authority Act 2007*, il *Localism Act 2011*, e il *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*.

<sup>41</sup> Sul ruolo e le competenze della *Greater London Authority* si v., in particolare, Piciacchia 2020 in Caravita, D'Angelo, D'Urso, Fabrizio, Ferroni, Fontana, Galli, Giglioni, Piciacchia, Prezioso, Ruotolo, Severa, Sterpa.

<sup>42</sup> Si v. la legge n. 2017-257, del 28 febbraio 2017, relativa allo Statuto di Parigi, che,

ha avviato negli ultimi anni un imponente processo di riorganizzazione e modernizzazione dell'amministrazione pubblica, così come di approfondimento della democrazia locale<sup>43</sup>. La riforma dello statuto della capitale francese, allineando Parigi ad altri comuni, ha rafforzato il livello di decentramento territoriale e l'esercizio decentrato delle competenze da parte del sindaco in alcuni settori fondamentali (circolazione, ambiente salubre, traffico, parcheggi, cerimonie, rilascio delle carte d'identità e passaporti), ed ha attribuito, altresì, al primo cittadino la facoltà di delegare ai *maires di arrondissement* alcuni poteri e responsabilità per promuovere politiche pubbliche di prossimità.

In questo rinnovato contesto di decentramento locale e di rafforzamento della democrazia di prossimità, la sindaca di Parigi sta portando avanti il progetto "La Ville du quart d'heure", con il quale aspira a riqualificare e a rendere autosufficienti gli *arrondissement*, al fine di trasformare la metropoli parigina in un luogo policentrico in cui ogni cittadino possa fruire dei servizi pubblici e soddisfare le sue esigenze a soli 15 minuti dal luogo d'abitazione<sup>44</sup>.

Anche Barcellona sta seguendo, già dal 2013, questo modello di sviluppo urbanistico ispirato alla città del quarto d'ora attraverso la pianificazione dei cd. *superblocks*, grandi isole prevalentemente pedonali che rappresentano delle piccole comunità interconnesse e autosufficienti all'interno del perimetro cittadino. La città catalana spicca soprattutto per l'ambizioso progetto di costruzione della *Ciudad Digital* che la Sindaca e l'*Ayuntamiento*, coadiuvati dalla figura del *Comisariado de Tecnología y Innovación digital*, stanno portando avanti dal 2015 attraverso la messa in campo e la realizzazione di plurimi progetti innovativi che mirano sostanzialmente a compiere la trasformazione digitale della città in senso pienamente democratico. L'obiettivo principale è quello di utilizzare in maniera democratica le nuove tecnologie, i *big data*, gli strumenti di intelligenza artificiale, per promuovere, in particolare: un governo aperto, trasparente e collaborativo; l'innovazione digitale e una piena dinamizzazione dell'ecosistema digitale; e infine il rafforzamento della cittadinanza digitale<sup>45</sup>. E so-

---

come afferma Piciacchia 2020, ha assegnato a "Parigi un'autonomia storicamente mai pienamente riconosciuta a causa della diffidenza e della resistenza del potere centrale"

<sup>43</sup> Chauvel 2017, pp. 295-306

<sup>44</sup> Sulla città dei 15 minuti si rinvia a Daniele 2021.

<sup>45</sup> Per un'analisi dei progetti messi in atto per promuovere il modello di *Ciudad digital* v. la pagina del sito dedicata a *Barcelona digital*. Tra questi si segnalano, in particolare,

prattutto in quest'ultimo ambito sono stati individuati e conseguiti dei progressi significativi rivolti a promuovere e a rafforzare i diritti digitali dei cittadini, la loro inclusione digitale e la partecipazione alla vita pubblica locale attraverso strumenti di democrazia partecipativa come, ad esempio, la piattaforma *Decidim Barcelona*. Si tratta della principale piattaforma partecipativa digitale e democratica, elaborata con software libero e codice aperto, nell'ambito della quale sono stati avanzati una serie di progetti quali, ad esempio, i bilanci partecipativi e la co-ideazione delle iniziative politiche che ha riportato risultati apprezzabili nell'ambito della pianificazione urbanistica e della sostenibilità ambientale<sup>46</sup>.

Il modello di innovazione urbana promosso dalla capitale catalana dimostra di essere all'avanguardia soprattutto per la capacità di coniugare le nuove tecnologie con la valorizzazione della democrazia locale ispirandosi a un concetto di sovranità digitale<sup>47</sup>.

Ancora in Europa altre città che emergono per progetti innovativi sono Amsterdam e Copenaghen, che puntano a divenire il prima possibile città a zero emissioni Co2.

Copenaghen, in particolare, si fonda su un modello di governo locale e di amministrazione condivisa in cui il sindaco e i presidenti (*Mayor*) dei sei *Standing Committee* amministrano congiuntamente la città, occupandosi ognuno della gestione ordinaria delle aree di propria competenza. A questi si aggiunge il *City Council*, che è la istituzione rappresentativa competente ad adottare le decisioni generali e le direttive quadro entro le quali gli *Standing Committee* sono chiamati a svolgere autonomamente i propri compiti.

Copenaghen, già capitale verde europea nel 2014, ha incentrato la sua strategia della *smart city* sulla transizione ecologica, fondata sull'ambizioso piano *Climate Plan CPH 2025*, approvato nel 2012 e giunto adesso nella sua ultima fase di attuazione. La strategia delineata nel piano si fonda su 4 pilastri che si traducono nella riduzione

---

il progetto pilota *Conectamos Barcelona, Ecosistema ciudadano por los derechos digitales, plataforma de la innovación urbana, coalición de Ciudades por los Derechos digitales*.

<sup>46</sup> Uno dei risultati più interessanti è stata la pianificazione dei *superilles*, ossia miniquartieri liberati dal traffico e trasformati in aree verdi e pedonali per i cittadini.

<sup>47</sup> Sul modello di sovranità digitale si vedano le considerazioni di Bria 2018, che parla dello sviluppo di questo modello nella fase post-pandemica, evidenziando come esso si realizzi con il coinvolgimento dei cittadini nella fase di definizione delle finalità delle piattaforme tecnologiche.

del consumo d'energia da realizzare prevalentemente mediante l'efficientamento energetico degli edifici residenziali esistenti; su una produzione d'energia pulita attraverso massicci investimenti nelle fonti rinnovabili; e, infine, su progetti di mobilità sostenibile e iniziative dell'amministrazione comunale. Nonostante la sindaca della capitale danese, Sophie Haestorp Andersen, abbia annunciato recentemente che Copenaghen non raggiungerà l'obiettivo di emissioni zero nel 2025, principalmente a causa dei ritardi nella realizzazione dell'impianto che avrebbe dovuto ridurre le emissioni del maxitermovalorizzatore cittadino, la capitale danese continua a rappresentare un modello di sostenibilità ambientale e urbana che ha suscitato grande interesse e ammirazione a livello europeo.

In conclusione, la *London Smart Together*, la *Ville du quart d'heure*, la *Ciudad digital*, la *City climate-neutral*, rappresentano solo alcuni dei modelli di innovazione urbana promossi e realizzati nel contesto europeo che sono stati presi in considerazione perché tendono a svolgere, o potrebbero svolgere, insieme ad altre realtà urbane europee particolarmente evolute e all'avanguardia, una funzione trainante nella costruzione di ipotetiche reti europee di città cooperative rivolte a promuovere il dialogo, lo scambio di informazioni e la socializzazione di soluzioni e prassi che saranno ulteriormente implementate in questa fase di transizione digitale ed ecologica, europea e globale, attraverso l'attivazione e l'approfondimento di *Transnational City Network*<sup>48</sup>.

## 6.4. Considerazioni conclusive

Le considerazioni svolte fin qui, che partono dalle premesse della complessità analitica del fenomeno urbano e della difficoltà di utilizzare dati comparativi per spiegarne la diversità, evidenziano l'inarrestabile

---

<sup>48</sup> Si segnala, tra le varie iniziative, la *Coalizione di Città per i diritti digitali* lanciata nel novembre del 2018 dalle Città di Amsterdam, Barcellona e New York, e ora costituita da 50 città di tutto il mondo, per promuovere e difendere i diritti digitali nel contesto urbano. La dichiarazione approvata, in cui si insiste sulla necessità di garantire all'interno delle piattaforme digitali la *privacy*, la democrazia e la libertà di espressione. Gli obiettivi enunciati nella dichiarazione sono, in particolare: l'accesso universale ad internet, l'alfabetizzazione digitale e il superamento del *digital divide*; la *privacy*, la protezione dei dati e la *cybersecurity*; l'accesso pieno alla informazione comprensibile sui sistemi tecnologici, algoritmici che incidono sulla vita dei cittadini; democrazia partecipativa attraverso l'implementazione di processi partecipativi digitali aperti; infrastrutture tecnologiche, servizi e agende digitali a livello locale che garantiscano elevati standard etici.

processo di valorizzazione ed espansione della dimensione locale, entro e oltre i confini statali, dinanzi alle sfide globali che proliferano nelle società contemporanee. Molti dei fenomeni esplosi nel XXI secolo, dal cambiamento climatico alle migrazioni, dalle emergenze sanitarie alla rivoluzione tecnologica, hanno rilevato l'importanza di una gestione efficace di tali fenomeni a livello locale, nell'ambito di sistemi di *governance* multilivello sempre più articolati in cui le città sono chiamate ad agire con un ruolo da co-protagoniste in collaborazione con altri livelli istituzionali.

L'analisi compiuta ha evidenziato anche un fenomeno di crescente capacità attrattiva della *Smart City*, proposta come un modello ideale da realizzare a livello globale. All'interno di questo grande contenitore della *Smart City*, che declina la *smartness* in plurimi ambiti della vita locale, rientrano esperienze di convivenza urbana profondamente differenti che si possono collocare lungo un *continuum* che va dall'estremo delle città globali, ipertecnologiche, ispirate a logiche speculative e ideologie tecnocratiche, all'estremo opposto di città fondate su un modello di vita e sviluppo integralmente sostenibile, a livello ambientale, sociale ed economico, che le rende luoghi ideali per promuovere il pluralismo, l'inclusione sociale e la democrazia di prossimità.

I diversi modelli di *Smart City*, che assumono naturalmente una differente caratterizzazione a seconda dei contesti giuridici e culturali in cui si realizzano, evidenziano, da un lato, i benefici dell'applicazione delle nuove tecnologie e dei sistemi di intelligenza artificiale sulla qualità della vita urbana, in termini soprattutto di semplificazione ed efficacia dell'azione amministrativa e di miglioramento dei servizi erogati; e, dall'altro, i rischi connessi ad uno sviluppo tecnologico e digitale sregolato o privo di una regolamentazione che operi i bilanciamenti necessari per tutelare i diritti di tutti i cittadini mettendo al centro la persona umana e il suo pieno sviluppo. In particolare, la ricerca ossessiva dell'efficienza attraverso la proliferazione di piattaforme informatiche e algoritmi ideologicamente orientati rischia di incidere negativamente sulla uguaglianza dei cittadini, sulla qualità della democrazia locale e, più in generale, sulla natura dei rapporti umani all'interno dello spazio urbano.

Sul versante opposto le città riescono a esprimere le loro massime potenzialità quando coniugano la *smartness* con un modello di sviluppo pienamente sostenibile, promuovendo, ad esempio, un maggiore controllo sulle piattaforme digitali e urbane e un rafforzamento della

partecipazione cittadina alla vita pubblica anche attraverso strumenti di democrazia elettronica. In questa specifica prospettiva la sfida principale per le città del futuro rimane quella di avanzare verso la costruzione di una società digitale antropocentrica, equa, inclusiva, e sostenibile, e un modello di sovranità digitale che converta i dati dei cittadini in un bene a disposizione della comunità urbana.

I fenomeni di crescita, innovazione e sperimentazione urbana cui si è fatto cenno fin qui spiegano sufficientemente il motivo del crescente interesse della dottrina per lo studio della dimensione locale tanto nel contesto nazionale che sovranazionale.

La centralità e l'attivismo dimostrati dalle città e dai sindaci negli ultimi decenni<sup>49</sup>, rispetto agli Stati in piena crisi che stentano a soddisfare i principali fabbisogni dei cittadini, spingono, in particolar modo, a ragionare sulla riconfigurazione del ruolo dell'ente città all'interno degli ordinamenti policentrici contemporanei, a cominciare da una sua regolamentazione a livello costituzionale.

Le città, a lungo considerate nel dibattito scientifico come un *constitutional nonentities*<sup>50</sup> o un *no subject*<sup>51</sup> costituzionale, si sono trasformate in un "livello istituzionale" di primaria rilevanza dotato di specifiche caratteristiche e competenze, non equiparabile ad altre autonomie locali, che non può essere più facilmente ignorato a livello costituzionale. Per tale motivo si inizia a ragionare sull'opportunità di riconoscere a tali enti una specifica identità costituzionale e ad assegnare loro determinate funzioni in Costituzione e nell'ambito dei rispettivi statuti di autonomia. La costituzionalizzazione delle città, specie se collegata a un ridisegno complessivo dell'ente territoriale "più vicino al cittadino", potrebbe costituire un utile contrappeso democratico a questo processo di trasformazione urbana, virtuoso e vizioso allo stesso tempo, che rischia di attirare sempre più le città in una dimensione extra-statuale, tecnologica e tecnocratica.

In sostanza, questo processo di costituzionalizzazione potrebbe contribuire a ridefinire il ruolo delle città, non soltanto come luoghi dell'avanzamento tecnologico e digitale, ma soprattutto come ente territoriale di prossimità, democratico e inclusivo, indirizzando il processo di

<sup>49</sup> Per dare una idea di questo fenomeno si rinvia, ad esempio, alla piattaforma costituita dai Sindaci di molte città del mondo e al Patto Globale dei Sindaci per il Clima e l'Energia che è consultabile a questo link [www.globalcovenantofmayors.org](http://www.globalcovenantofmayors.org)

<sup>50</sup> Hooghe, Marks 1996, p. 73; Martin 1965.

<sup>51</sup> Hirschl 2020, p. 29; Ballin, Van der Schyff, Stremmler, De Visser 2020 (eds.)

innovazione complessiva che sta interessando tali realtà locali in una direzione ispirata pienamente ai valori del costituzionalismo democratico contemporaneo, primi tra tutti il pluralismo e l'uguaglianza sostanziale.

## Bibliografia

- BALLIN G., Van der Schyff M., Stremmer M., De Visser M. (eds.) (2020), *European yearbook of constitutional law 2020: The city in constitutional law*, in *European Yearbook of Constitutional Law*, 2.
- BAUMANN Z. (2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando Editore, Roma.
- BERTUGLIA C. S., Vaio F. (2019), *Il fenomeno urbano e la complessità*, Giappichelli, Torino.
- BILVEER S. (2006), *Politics and governance: An introduction*, McGraw-Hill, Singapore.
- CAPORALE M. (2015), *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di Città*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, pp. 857-863.
- CARAVALE G. (2021), *Donald Trump e le Città santuario: aspetti della dialettica federazione-Stati*, in *Federalismi.it*, 12, pp. 26-48.
- CARLONI E., Vaquero Piñeiro M. (2015), *Le Città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, pp. 865-895.
- CHAUVEL J. (2017), *La réforme du statut de paris de 2017: entre banalisation et confirmation de sa singularité*, in *Revue française d'administration publique*, 162, pp. 295-306.
- COMAZZETTO G. (2022), *Le Città nel processo di integrazione europea*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino.
- DALL'O G. (2014), *Smart city*, Il Mulino, Bologna.
- DANIELE F. (2021), *La Città dei 15 minuti, tra opportunità e sfide* in *Aspeniaonline*, del 1 ottobre.
- ODWYER S. (2003), *Democracy and Confucian values*, in *Philosophy East and West*, 53, 1, pp. 39-63.
- ESPOSITO MARTINO E. (2015), *Un paese due sistemi: Hong Kong e la Repubblica Popolare Cinese nei nuovi scenari dell'universo giuridico globalizzato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, pp. 1-24.
- FERRARI G. F. (2020), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano.
- FERRARI G.F. (2022), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano.
- FUKUYAMA F. (1995), *Confucianism and democracy*, in *Journal of Democracy*, 6,2, pp. 20-33.
- GASPARI F. (2018), *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli.

- LEVORATO C. (2022), *Good practices per l'inclusione: il terreno più fertile è la Città*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, pp. 323-335 ss.
- GIFFINGER R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., Meijers E. (2007), *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Vienna, University of Technology, [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf).
- GREGOTTI V., *Città globali*, voce in *Enciclopedia del XX secolo* (www.treccani.it).
- GUIDETTI R. (2023), *Singapore, da faro del Sud Est asiatico a "hub" globale*, in *Sole 24 ore* dell'11 gennaio.
- HALL G. (1966), *The World Cities*, Weidenfeld & Nicholson, London.
- HARVEY D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla Città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre corte, Verona.
- HIRSCHL R. (2020) *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford University Press, Oxford.
- HOOGHE L., Marks G. (1996) *Europe within the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*, in *Publius*, 26, pp. 73-91.
- HUSSIN M. (2002), *Parties and politics: A study of opposition parties and PAP in Singapore*, Eastern Universities Press, Singapore.
- KHANNA P. (2011), *Come si governa il mondo*, Fazi, Roma.
- KHANNA P. (2017), *La rinascita delle Città-stato. Come governare il mondo ai tempi della devolution*, Fazi, Roma.
- LEFEBVRE H. (2014), *Il diritto alla Città*. Ombre corte, Verona.
- MARTIN R.C. (1965), *The Cities and the Federal System*, New York, Atherton Press.
- MOROZOV E., Bria F. (2018), *Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technology*, Rosa Luxemburg Stiftung, New York.
- PICACCHIA P. (2020), *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in Caravita B., D'Angelo A., D'Urso P., Fabrizio F., Ferroni M.V., Fontana G., Galli E., Giglioli F., Picacchia P., Prezioso M., Ruotolo M., Severa F., Sterpa A., *A centocinquanta'anni da Roma capitale. Costruire il futuro della Città eterna*, Rubettino, Roma, pp. 29-52.
- PIN A. (2022), *Città Stato e Città Santuario. Residenti o utenti?* in Pizzolato, F., Rivosecchi, G., Scalone A. (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, pp. 119-128
- PETTIROSSI S. (2020), *Smart City: la Città autonoma*, in *Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione, Studi di teoria e ricerca sociale*, 3, pp. 1-25.
- PISICCHIO P. (2020), *Costituzioni e diritti a Singapore. Tra modello westminister e tradizione confuciana*, Wolters Kluwer Cedam, Padova.
- PIZZOLATO F. (2022), *Floating Cities, Reti e Territorio: Il costituzionalismo transazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in Pizzolato F., Rivosecchi G., Scalone A. (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino.
- CORVAJA F. (2019) (a cura di), *La Città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino.

- RATTI C., CLAUDEL M. (2017), *La Città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi, Torino.
- SASSEN S. (1997), *Città globali: New York, Londra, Tokyo*, UTET, Torino.
- SCARCIGLIA R. (2022), *La ripartizione delle funzioni amministrative negli Stati composti dell'Europa. Il ruolo delle Città nei modelli di sviluppo post pandemia*, in *DPCE online*, Numero speciale, pp. 153-165.
- TAN K.Y.L. (2014), *An Introduction to Singapore's Constitution*, Talisman, Singapore.
- ZUBOFF S. (2019), *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, University press, Roma.



## 7. *Social scoring* e città distopica: la profilazione del cittadino con finalità di *policy* urbana alla prova dei valori costituzionali

Ylenia Maria Citino

**Sommario:** 7.1. Profilazione urbana e profilazione del cittadino: sfaccettature di un fenomeno complesso. – 7.2. L’assegnazione di punteggi alla popolazione fra le pratiche potenzialmente scorrette. – 7.3. Confronto tra esperienze di sistemi di *social scoring* e meccanismi reputazionali. – 7.4. Il panottico digitale? – 7.5. *Data first* o *privacy first*: due approcci confliggenti.

### 7.1. Profilazione urbana e profilazione del cittadino: sfaccettature di un fenomeno complesso

Le potenzialità di Internet si sono dimostrate particolarmente vantaggiose durante la pandemia da COVID-19: gli strumenti di geolocalizzazione e di tracciamento individuale sono stati, infatti, dei preziosi alleati nelle politiche di gestione e contenimento della crisi sanitaria. Se le varie esperienze hanno portato a risultati promettenti sul piano globale e nazionale, non si è potuto fare a meno di trasporre alcune di esse sul piano urbano, il livello di maggiore prossimità col cittadino.

Al contempo, però, le nuove tecnologie hanno sollevato svariati dubbi in merito al rischio di “sorveglianza” da parte degli Stati e alla compatibilità con le necessità di tutela della riservatezza del singolo e dei suoi dati personali<sup>1</sup>. Le nuove iniziative prese a livello comunale

---

<sup>1</sup> Fra i tanti, cfr. Colapietro & Iannuzzi (2020); Bengio *et al.* (2020); Altmann *et al.* (2020); Sowmiya *et al.* (2021). In particolare, il caso di Singapore illustrato da Bengio (74 e ss.) è di notevole interesse: brevemente, si può dire che il governo ha introdotto l’*app TraceTogether* per contenere la diffusione del virus. Vari cittadini si sono uniti per protestare contro l’applicativo, temendo che Singapore diventasse un “*surveillance State*”. Successivamente, l’uso dell’*app* è diventato obbligatorio affinché,

hanno, infatti, mostrato un'attitudine fortemente invasiva delle zone di protezione degli anzidetti diritti.

La dimensione locale, che pur non sfugge alle dinamiche di avanzamento tecnologico, risulta essere più trascurata rispetto ai corposi sforzi regolativi del legislatore europeo, orientati invece a cogliere le sfaccettature ubiquitarie del fenomeno di Internet (Christou & Simpson 2011). Esso, come è noto, si sviluppa sempre più ad un livello transfrontaliero, di difficile "afferrabilità". D'altro canto, esiste un parallelo rischio, che attività locali, lesive dei singoli e condotte sfruttando le nuove tecnologie, proliferino in maniera altrettanto indisturbata.

In questo capitolo, partendo dall'esame di due casi concreti, si affronterà il tema della profilazione urbana, inteso come quel processo di raccolta e analisi di dati in una certa area urbana, con finalità di politiche regolative locali, e del suo intreccio con la profilazione dell'individuo, attività che comporta rischi di interferenza con la riservatezza dei cittadini e la tutela della persona e della dignità umana.

La profilazione trova una sua definizione legale nell'art. 4, comma 4 del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (*General Data Protection Regulation* o, più comunemente, GDPR)<sup>2</sup>, che la definisce come "qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica".

---

si giustificava il governo, si potesse passare alla fase di riapertura dalle restrizioni. Si rassicuravano i cittadini promettendo che l'*app* fosse sicura da attacchi di *hacker* e rispettosa della *privacy*: i dati sarebbero stati utilizzati solo per scopi momentanei di contrasto dell'epidemia e la *data retention policy* sarebbe stata breve. Nel gennaio 2021 si è scoperto che i dati dell'*app* venivano condivisi per fini criminal-preventivi e investigativi: il governo si è scusato, giustificandosi asserendo che il monitoraggio era utile per contrastare o reprimere i crimini più gravi ed efferati. Lo studio dimostra, sorprendentemente, che, nonostante i fatti, i cittadini di Singapore hanno dichiarato di fidarsi maggiormente degli enti statali piuttosto che delle *big corporations*. Sulla sorveglianza derivante da tecniche di riconoscimento facciale, v. Mobilio (2021).

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati), in GU L 119/1, 4 maggio 2016.

La profilazione urbana può essere, innanzitutto, una grande opportunità e uno strumento fondamentale nello sviluppo delle *smart cities* del futuro in una chiave di sostenibilità e di miglioramento della qualità della vita che tenga conto dell'aumentato fabbisogno di servizi da parte dei cittadini<sup>3</sup>. Negli ultimi anni, infatti, le tecnologie di intelligenza artificiale che si avvalgono di analisi dei *big data* in combinazione con il *deep learning*<sup>4</sup> sono state applicate al contesto della profilazione urbana. Così, dunque, è stato possibile combinare visualizzazioni su mappe geografiche di dati diversi, qualitativi e quantitativi, attraverso la fusione di informazioni fra loro eterogenee e provenienti da fonti diverse con finalità predittive dei comportamenti umani. Si è trattato, per fare qualche esempio, di dati relativi al traffico e alla mobilità, all'uso delle infrastrutture urbane, alle previsioni meteorologiche; dati provenienti da sistemi di videosorveglianza urbana; persino dati che aiutino a mappare lo stato della criminalità locale.

Il tema degli algoritmi<sup>5</sup> si incastra sulla profilazione urbana poiché di essi ci si avvale al fine di estrarre dati utili dall'enorme mole di informazioni prodotte nel tessuto urbano (*mining*). Tali meccanismi, dunque, portano con sé i noti difetti collegati alla progettazione umana: gli algoritmi operano mediante esemplificazioni, standardizzazioni, operazioni sequenziali che, talvolta, non solo danno luogo a errori ma, soprattutto, riflettono le distorsioni cognitive e i pregiudizi di chi li ha impostati (*bias*)<sup>6</sup>.

Il vero rischio, pertanto, si colloca nei processi a monte di raccolta dei dati, che diventano ancora più sensibili se estratti da sistemi di profilazione dell'individuo. Nel caso in cui, infatti, operino *software* applicativi installati su telefoni appartenenti a privati cittadini, rispetto ai quali il consenso risulta essere stato assente, non liberamente espresso o viziato da un'informativa inidonea o carente, possono emergere forti stridori con le tutele apportate dal diritto costituzionale (Casonato 2019) e, nello specifico, dalla disciplina che regola la protezione

---

<sup>3</sup> Sul punto, si legga, ad esempio, lo studio di Foster & Iaione (2016) che promuove un'idea di città sostenibile attraverso una governance urbana collaborativa e nuove forme di "sperimentalismo costituzionale".

<sup>4</sup> Il *deep learning* è una tecnica di apprendimento delle macchine basate su tecnologie di intelligenza artificiale che si avvale di reti neurali complesse per analizzare grandi quantità di dati in funzione predittiva. V. Koumetio Tekouabou *et al.* (2021).

<sup>5</sup> Fra i tanti, Simoncini (2019) e Nardocci (2021).

<sup>6</sup> Si veda, di recente, una riflessione di Aliprandi (2021).

dei dati personali. Ulteriore criticità deriva dall'assenza di trasparenza sui fornitori di tali servizi. Ancora una volta, va sottolineato che mentre è largamente attuale il tema dell'uso dei *consumer data* da parte delle piattaforme private (Midiri 2020), resta ancora sullo sfondo il risvolto che vede come soggetto collettore un ente pubblico.

Questi processi, come si vedrà, non possono restare in uno stato di anomia normativa, né essere regolati da un legislatore che prova a rincorrere gli avanzamenti tecnologici<sup>7</sup>. I possibili abusi derivanti dai servizi di profilazione del cittadino non possono, perciò, essere affrontati soltanto con un approccio casistico, poiché le infinite potenzialità di sviluppo e di progresso informatico rischiano di provocare nell'interprete un disorientamento giuridico derivante dalla mancanza di solidi appigli valoriali.

Alcuni casi attualmente al vaglio del Garante della Privacy offrono, dunque, l'occasione per illustrare certe dinamiche di *social scoring* nel contesto urbano e per riflettere sui rischi che tali sistemi di valutazione dei residenti producono, configurando una distopica "cittadinanza a punti" e facilitando dinamiche che paiono in netto contrasto con alcuni principi costituzionali fondamentali.

## 7.2. L'assegnazione di punteggi alla popolazione fra le pratiche potenzialmente scorrette

I casi appena evocati sono diffusi da un comunicato stampa del giugno 2022<sup>8</sup>, con cui il Garante della Privacy annunciava l'apertura di tre istruttorie a carico di soggetti pubblici e privati che avrebbero avviato pratiche di profilazione sui propri cittadini. Nella specie, l'Autorità rilevava la problematicità di "iniziative basate su soluzioni di tipo premiale che fanno ricorso a meccanismi di *scoring* associati a comportamenti 'virtuosi' del cittadino in diversi settori (ambiente, fiscalità, cultura, mobilità, sport)": per il Garante, infatti, tali meccanismi comporterebbero l'instaurazione di "una sorta di 'cittadinanza a punti'" potenzialmente lesiva dei diritti e delle libertà degli interessati,

---

<sup>7</sup> Su cui valga Costanzo (2012).

<sup>8</sup> Garante della Privacy, "Cittadinanza a punti": Garante privacy ha avviato tre istruttorie. Preoccupanti i meccanismi di scoring che premiano i cittadini 'virtuosi', Comunicato stampa n. 9778361, 8 giugno 2022.

inclusi i soggetti più vulnerabili, poiché alla base di azioni pubbliche di discriminazione sostanziale<sup>9</sup>.

La prima *app* sperimentale finita nel mirino del Garante è denominata *IoPollicino* ed è stata programmata nell'ambito del "Progetto Pollicino"<sup>10</sup>. Lanciato dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile, dal Ministero della transizione ecologica e dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, l'esperimento ha coinvolto per primo il Comune di Bologna, anch'esso tra gli interpellati dal Garante. L'*app*, come spiega il sito del progetto, richiede una "collaborazione attiva di un campione rappresentativo di cittadini che condividono volontariamente e in forma anonima i dati sui propri spostamenti, lasciati cadere come briciole digitali, con una nuova consapevolezza sul ruolo dei dati e sul loro sfruttamento non commerciale, dedicato solo a finalità sociali e ambientali". Si tratta, con evidenza, di meccanismi premiali per quei cittadini che, almeno sedicenni, installino il software di tracciamento della posizione accettando di essere geolocalizzati. Come risulta dalla c.d. prima fase del progetto, il dispositivo ha raccolto i dati sugli spostamenti degli utenti così ottenuti per due settimane, trasmettendoli poi, in forma "volontaria e anonima" per consentire l'effettuazione di analisi sulla mobilità urbana.

Il Garante fa notare, anticipando in qualche modo la successiva istruttoria, che la modalità di cessione dei dati prodotti dai cittadini è di dubbia compatibilità con le regole sulla tutela dei dati personali. La disponibilità degli utenti ad essere tracciati per due settimane è stata, infatti, oggetto di retribuzione mediante premi messi in palio dai *partner* privati del Progetto. Così, dunque, il rischio di incorrere in sovrapposizioni fra soggetto pubblico e società privata fa sorgere vari interrogativi in capo all'Autorità, non essendo chiare le modalità di trattamento dei dati né, quantomeno, la base giuridica di tali operazioni. All'interno del meccanismo premiale, infatti, si annida l'eventualità di un condizionamento e di una "cattura" del consenso del cittadino, rispetto al quale andrebbe oculatamente valutato se la mera accettazione secondo la logica *take it or leave it* possa essere considerata una condizione legittimante sufficiente.

---

<sup>9</sup> Sul punto, vale la pena di citare lo studio di Caravita (1984), che richiama proprio il valore delle azioni pubbliche a contrasto delle disuguaglianze.

<sup>10</sup> Del Progetto Pollicino, attivato a partire dall'11 maggio 2022 per due settimane, si dà notizia sul sito del Comune di Bologna.

Una seconda iniziativa, sempre all'interno del piano di innovazione digitale del comune di Bologna, è lo "Smart Citizen Wallet"<sup>11</sup>, che riprende l'analoga piattaforma "Citizen Wallet", attivata in via sperimentale dal Comune di Roma Capitale<sup>12</sup>. Come risulta dal sito istituzionale, il sistema capitolino è strutturato in maniera tale da incentivare due comportamenti c.d. virtuosi: "la compilazione del questionario sui servizi online di Roma Capitale; l'utilizzo del servizio *tap&go* di ATAC". Per ottenere la premialità, il cittadino, previa sottoscrizione di un'informativa, può iscriversi alla piattaforma con le credenziali del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) oppure con quelle della Carta d'Identità Elettronica (CIE) o della Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

Con un'idea di sapore orwelliano, il comune di Bologna propone di monitorare il portafoglio "del cittadino virtuoso", il quale verrebbe premiato da agevolazioni monetarie e scontistiche di vario tipo. Questa "patente digitale" sarebbe in grado di identificare i cittadini più meritevoli tra gli utenti volontariamente registrati in un innovativo quanto potenzialmente pervasivo sistema computazionale di sorveglianza. Tramite i dati che l'utilizzatore fornisce periodicamente (e forse inconsapevolmente), si assegnerebbe un punteggio più alto agli utenti dalla condotta impeccabile per attribuire vantaggi economici da parte di soggetti terzi. Come spiegava un amministratore locale in un'intervista al Corriere della Sera, "il cittadino avrà un riconoscimento se differenzia i rifiuti, se usa i mezzi pubblici, se gestisce bene l'energia, se non prende sanzioni dalla municipale, se risulta attivo con la Card cultura" (Rosano 2022).

Infine, l'Autorità sottopone a scrutinio una terza iniziativa congegnata dal Comune di Fidenza, in provincia di Parma. Con delibera del 17 febbraio 2022 è stato, infatti, approvato un regolamento unico comunale in materia di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) – in seguito rimosso dai siti istituzionali, evidentemente come conseguenza dell'istruttoria in corso – istitutivo di un sistema di valutazione a punti dei comportamenti dei nuclei familiari e dei conduttori di alloggi E.R.P., denominato "carta dell'assegnatario". Nel volantino

---

<sup>11</sup> L'iniziativa non risulta attualmente resa pubblica su alcun sito istituzionale del Comune di Bologna, ma se ne trova una traccia, oltre che nel comunicato stampa del Garante Privacy, altresì in un'intervista rilasciata a Rosano (2022).

<sup>12</sup> Comune di Roma, *Citizen Wallet: la piattaforma che ti premia*: il riferimento era disponibile sul sito istituzionale del Comune (consultato: 27 luglio 2022), poi rimosso.

informativo diffuso dal Comune si spiegava che tale carta, attribuita a ciascuna famiglia, conteneva una base di 50 punti, che sarebbero aumentati di 5 punti ogni 3 anni “per chi rispetta le regole senza sanzioni”, di qualche unità “per chi si attiva per sistemare un danno che ha provocato”, nonché ulteriori punti extra a discrezione del Comune per chi pone in essere “comportamenti virtuosi nell’ambito di specifici progetti in favore della comunità condominiale”. Al contrario, il mancato rispetto delle regole di convivenza avrebbe provocato, oltre a sanzioni pecuniarie, la decurtazione di punti dalla carta e, allo spirare del credito, la decadenza dall’assegnazione dell’alloggio.

La discussa patente per le residenze popolari, come riporta il comunicato del Garante, pare dunque finalizzata “al riconoscimento di benefici e sanzioni, inclusa la risoluzione e/o la decadenza del contratto di locazione, con possibili conseguenze pregiudizievoli in capo a categorie di soggetti vulnerabili”.

In sostanza, si tratta di pratiche potenzialmente scorrette poste da enti locali per finalità di *policy* urbana ma connotate da una certa dose di lesività che il Garante non omette di sottolineare quando, a chiosa del comunicato, rivolge un monito a tutti gli enti locali affinché valutino “con la massima attenzione eventuali future adozioni di progetti di ‘*social scoring*’ o sue derivazioni”. È bene, infatti, che tali iniziative siano “anticipate da puntuali valutazioni di impatto e rispettino i principi fondamentali del Regolamento Ue”.

### 7.3. Confronto tra esperienze di sistemi di *social scoring* e meccanismi reputazionali

L’idea di una cittadinanza “a punti” volta a profilare e suddividere i cittadini in base all’onestà dei loro comportamenti, avvalendosi di *big data* e sistemi computazionali automatizzati, non è senza precedenti<sup>13</sup>. Il caso forse più noto è quello dell’ordinamento cinese, che da tempo ha elaborato i c.d. *Social Credit Systems* (SCSs) arrivando a monitorare circa 210 milioni di abitanti<sup>14</sup>. Il programma di “sorveglianza sociale” del go-

---

<sup>13</sup> Per una ricostruzione dell’evoluzione del *reputation scoring*, a partire dal settore di erogazione del credito, v. Di Carpegna Brivio (2022).

<sup>14</sup> V. Liang *et al.* 2018; Mac Sithigh & Siems 2019; Liang & Chen 2022. Sugli effetti dei sistemi reputazionali e di *rating* sociale sulla mobilità dei cittadini nei contesti urbani, cfr. Raghunath (2020) Per un approfondimento delle risposte istituzionali cinesi rispetto alla tradizione politica, v. nuovamente Di Carpegna Brivio (2022, 129).

verno cinese si caratterizza per l'elevata interoperabilità fra piattaforme: le capacità di calcolo sono, infatti, potenziate dalla possibilità di ottenere dati aggregandoli da fattori diversi quali le transazioni commerciali online, i consumi, i rapporti bancari, gli spostamenti in autovettura, l'uso del telefono cellulare e l'area geografica di residenza, così come persino il grado di rispetto delle decisioni dell'autorità pubblica o giudiziaria. I cittadini "disonesti" possono, in ultima analisi, essere inseriti in *black list* compilate dai vari ministeri<sup>15</sup> o in un *Joint Punishment System*, istituito sulla base delle risultanze del diciottesimo congresso del partito cinese e dei valori ivi espressi dal Segretario generale Xi Jinping (innovazione, coordinamento, ecologia, apertura e sviluppo condiviso)<sup>16</sup>. Oltre a questo programma a livello nazionale, esistono in Cina più di quaranta progetti-pilota in varie città, volti al controllo della popolazione con la combinazione di sistemi di videosorveglianza, programmi di riconoscimento facciale, test del DNA obbligatori e aggregazione di dati ottenuti dall'Internet delle Cose<sup>17</sup>. Progetti utilizzati per favorire la "pace sociale" in aree turbolente come lo Xinjiang, o per prevenire le infrazioni pubbliche, come nello Shangdong<sup>18</sup>.

Oltre ai più discussi esempi asiatici della Cina e di Singapore<sup>19</sup>, il mondo "democratico" non è da meno. Pionieri nel *social credit rating* sono, ad esempio, gli Stati Uniti, su cui non si può non fare rinvio al volume di O'Neil (2016), che dimostra come il negato accesso al credito e la persecuzione creditizia abbiano aumentato le disegualianze sociali, ad esempio precludendo l'accesso alle migliori università alla popolazione afroamericana.

Per restare in ambito europeo, poi, va almeno citata la vicenda degli algoritmi di SyRI (*Systeem Risico Indicatie*) nei Paesi Bassi. SyRI è stato uno strumento di monitoraggio predisposto dal governo olandese

<sup>15</sup> Ha fatto scalpore, ad esempio, quella compilata dal Ministero della Cultura e del Turismo, per cui ai cittadini che ne fanno parte è negato l'accesso sui vettori aerei e sui treni ad alta velocità. (Fenwick Elliot 2018).

<sup>16</sup> Per approfondire, si vedano i pareri del Consiglio di Stato cinese n. 33/2016 sull'istituzione del *Joint Punishment System*, tradotti da R. Cremeers.

<sup>17</sup> V. Lucas & Feng (2018).

<sup>18</sup> In questa provincia, in particolare, il *social scoring* prevede l'attribuzione a ciascun cittadino di un punteggio fino a mille e la categorizzazione dei residenti in cittadini di serie A, B, C o D, a seconda dei comportamenti tenuti (negativi, come infrazioni stradali, o positivi, come l'assistenza ai familiari anziani). V. la ricostruzione compiuta da Raphael & Xi (2019).

<sup>19</sup> *Supra*, nota 1.

per individuare eventuali frodi dei cittadini aventi diritto a prestazioni sociali, esenzioni e benefici fiscali. La Corte distrettuale dell'Aia, però, con una sentenza senza precedenti, ha dichiarato il sistema illegale per violazione dell'articolo 8 CEDU, che presidia il diritto al rispetto per la vita privata e familiare, nonché dei principi di trasparenza e delle regole sul trattamento dei dati disposte dal GDPR<sup>20</sup>.

Un ulteriore caso di discriminazione algoritmica da parte di soggetti governativi si è verificato in Spagna (Valdivia & de la Cueva 2022). Diverse pubbliche amministrazioni hanno fatto ricorso a un'applicazione messa a punto dal Governo, denominata BOSCO, e contenente algoritmi al fine di identificare in maniera efficace i cittadini in situazione di vulnerabilità a cui spettava il diritto a ricevere sussidi per il pagamento di bollette dei servizi di somministrazione dell'energia elettrica. Tuttavia, i criteri di selezione dei destinatari dei benefici sarebbero stati produttivi di effetti distorsivi tant'è che, al momento in cui si scrive, risulta essere ancora in corso il contenzioso giudiziario per l'accesso al codice sorgente, richiesto da Civio, un'associazione per la tutela dei cittadini.

Il quadro complessivo appena evocato ricorda la serie televisiva techno-distopica *Blackmirror* e, in particolare, *Nosedive*, il primo episodio della terza stagione (Pandit & Lewis 2018). Ambientato in una realtà in cui il gradimento delle altre persone sulle piattaforme *social* influenza lo *status* socio-economico, tutto dipende da una tecnologia pervasiva, collocata nei telefoni di tutti i cittadini, che consente di attribuire punteggi alle persone identificate attraverso lenti biometriche. In uno scenario così immaginato, si ipotizzano relazioni umane falsate e ipocrite, in funzione dell'accrescimento della popolarità individuale. Chi, però, vede crollare il proprio punteggio al minimo subisce conseguenze incalcolabili. Relegato ai margini di una società manierata, si vede negati i servizi basilari, trasformandosi in un paria.

#### 7.4. Il panottico digitale?

Il passo dalle piccole innovazioni urbane – mosse da buoni intenti ma condotte, come sottolinea il Garante, in assenza di valutazioni di

---

<sup>20</sup> Corte distrettuale dell'Aja, Decisione del 5 febbraio 2020 n. C/09/550982, resa nota il 6 marzo 2020 e disponibile nella versione inglese. Sulla distinzione fra gli artt. 7 e 8 CEDU, v. Bassini & Pollicino (2021).

impatto – al panottico digitale alla Bentham (1983) è, per fortuna, ancora lungo e le vicende in commento vanno giudicate senza toni allarmistici. Tuttavia, il progresso di tali tecnologie mette continuamente alla prova il diritto costituzionale. Siamo già abituati al c.d. *surveillance capitalism* e ai meccanismi di *social rating* sulle piattaforme private: non è difficile ipotizzare che chiunque avrà almeno una volta rilasciato una recensione o un punteggio ad un autista di *Uber*, a un venditore di *e-Bay*, a un ristorante su *Tripadvisor* o a un *host* di *AirBnB* senza porsi domande sulle conseguenze che tali giudizi possano avere sull'attività altrui (c.d. sorveglianza fra *peer users*)<sup>21</sup>. A maggior ragione, però, occorre riflettere quando le tecniche di profilazione non sono più sfruttate a meri fini commerciali bensì subentrano nei processi decisionali dei soggetti pubblici che si impegnano a fornire servizi o prestazioni al cittadino condizionandoli alle condotte migliori o peggiori.

Il problema, infatti, sta nella compatibilità di queste “fabbriche di decisioni automatizzate” (Bovens & Zouridis 2002) con il nostro sistema di diritti e principi fondamentali. Problema che si acutizza con riguardo ai sofisticati sistemi di profilazione che funzionano mediante sorveglianza attiva in abbinamento a meccanismi di premi o sanzioni che interferiscono con la cittadinanza. Indubbiamente il GDPR e il Codice della privacy rappresentano una efficace barriera di protezione contro le violazioni<sup>22</sup>. Ma non bisogna scordare, sullo sfondo, il compito del costituzionalismo che, in quanto “scienza chiamata a sindacare le finalità del potere e a stabilire le regole per il suo funzionamento”, deve guidare le scelte legislative con dei solidi principi (Di Carpegna Brivio 2022, 131).

Il Garante già in passato ha riscontrato e sanzionato violazioni cagionate dalla profilazione psicologica di utenti *online* e, a cascata, dal trattamento dei dati così ottenuti. Tali condotte rischiano di dare luogo a fattispecie “inafferrabili” nel momento in cui le operazioni di cessione dei dati assumono, per di più, una dimensione transfrontaliera. In materia, ad esempio, è significativa l'ordinanza del Garante della

<sup>21</sup> Sul punto v. Resnick & Zeckhauser (2002).

<sup>22</sup> Decreto-legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, recante “Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE”, in GU n. 174 del 29 luglio 2003.

Privacy emessa il 14 giugno 2019 che ha pesantemente sanzionato Facebook Ireland Ltd e Facebook Italy s.r.l. a causa dell'illegitima condivisione di dati dei propri utenti con applicazioni terze che avrebbero effettuato attività di profilazione psicologica finalizzata all'elaborazione di "campagne promozionali altamente specializzate"<sup>23</sup>. Per di più, si è riconosciuta l'aggravante dell'entità del pregiudizio arrecato, per cui le violazioni risultano essere state compiute su "banche dati di particolare rilevanza e dimensioni"<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda, poi, le iniziative a livello europeo, va segnalata la proposta per la regolamentazione dell'intelligenza artificiale (*Artificial Intelligence Act*)<sup>25</sup>, presentata dalla Commissione il 21 aprile 2021 e basata sul Libro bianco sull'IA del 2020.

La proposta suddivide le pratiche di IA vietate da quelle "ad alto rischio". In particolare, l'art. 5, comma 1, lett. c. vieterebbe "l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche o per loro conto ai fini della valutazione o della classificazione dell'affidabilità delle persone fisiche per un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità note o previste".

Condizione per il divieto è che il punteggio sociale così ottenuto comporti "un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti", ovvero analogo trattamento "che sia ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità". Qualora la proposta dovesse entrare in vigore, il divieto sembrerebbe ricalcare le tre fattispecie oggetto di istruttoria da parte del Garante che diventerebbero, pertanto, vietate<sup>26</sup>. Rispetto ai sistemi di IA ad alto rischio<sup>27</sup>, che presentano forti implicazioni sulla salute,

---

<sup>23</sup> Autorità Garante della Privacy, Ordinanza di ingiunzione nei confronti di Facebook Ireland Ltd e Facebook Italy s.r.l., n. 134 del 14 giugno 2019.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'unione, COM(2021) 206 final, 21 aprile 2021.

<sup>26</sup> Va detto che, al momento in cui si scrive, sono stati depositati molti emendamenti dai parlamentari europei e che la materia del *social scoring* è tra le più contestate (Bertuzzi 2022).

<sup>27</sup> V. Titolo III, "Sistemi di IA ad alto rischio" della proposta di legge sull'intelligenza

sulla sicurezza e sui diritti fondamentali delle persone e che, pertanto, richiedono l'applicazione di specifici criteri per la valutazione dei rischi *ex ante* e il rispetto di obblighi di sicurezza da parte dei fornitori dei sistemi stessi, le pratiche di cui all'art. 5 sono invece oggetto di divieto assoluto e nessun rischio può essere accettato rispetto ad esse. Pertanto, non si ammettono eccezioni.

Il coinvolgimento di pubbliche autorità esclude, poi, che in questi casi si possa invocare la "scusante" della profilazione a fini di *marketing*: il cittadino non può essere considerato alla stregua di un cliente o di un consumatore. Non può, quindi, essere oggetto di manipolazioni, fidelizzazioni e profilazioni che vedano, come risultato finale, l'exasperazione di quei profili discriminatori che probabilmente, nell'intenzione degli ideatori, ci si era proposti, forse ingenuamente, di combattere<sup>28</sup>.

### 7.5. *Data first o privacy first: due approcci confliggenti*

Si è appena avuto modo di vedere, sotto varie angolazioni, il ventaglio di criticità che la combinazione di profilazione urbana e individuale può sollevare sulla riservatezza del singolo e dei suoi dati personali. Sulla base di queste brevi considerazioni, va sottolineato come, da un punto di vista strettamente costituzionalistico, un argine fondamentale debba restare, immancabilmente, l'art. 3 della Costituzione che svetta come principale presidio a tutela della uguaglianza e della pari dignità umana e sociale. Tale combinazione di valori che da endiadi ha poi costituito, nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, "una visione unitaria o monolitica del medesimo [articolo], dove la pari dignità sociale parrebbe operare o quale matrice dell'eguaglianza finale o come risultato dell'applicazione di quest'ultima" (Camerlengo 2022, 35), non può che essere valorizzata

---

artificiale.

<sup>28</sup> Rimarchevole è anche il fatto che negli Stati Uniti, l'approccio europeo stia cominciando a fare presa e il "modello GDPR" stia riverberando i suoi effetti in materia di *targeting*, *citizenship surveillance* e *social scoring*. Recente è, infatti, il deposito di un *American Data Privacy and Protection Act* (ADPPA), la cui approvazione creerebbe un quadro federale completo sulla privacy dei consumatori, identificando entità titolari di grandi quantità di dati (*large data holders*) e richiedendo loro l'obbligo di ottenere un previo consenso "volontario e informato". Sul punto, si consulti il rapporto di studio del Congressional Research Service, *Overview of the American Data Privacy and Protection Act, H.R. 8152*, disponibile online.

come “copertura” ultima di tutte le possibili fattispecie che emergono dal progresso tecnologico e informatico.

La selezione del “buon cittadino” con logiche performative e tecniche di incentivazione subliminale che si avvicinano pericolosamente a quelle di mercato, rende gli attori pubblici permeabili alle trappole degli operatori privati, allontanandoli dai compiti tradizionali dello stato verso lidi ancora poco esplorati<sup>29</sup>. Il rischio, allargando il campo visivo, è che tali processi vadano a detrimento di quelle categorie della società più sfavorite, marginalizzate dagli esiti di processi algoritmici poco trasparenti e distorsivi. Queste pratiche di fornitura di servizi alla “cittadinanza digitale” sono, pertanto, suscettibili di enfatizzare discriminazioni già esistenti, sottorappresentando alcuni gruppi sociali a favore di altri, imponendo svantaggi ingiustificati a carico di specifiche categorie di cittadini, persino trasgredendo i più elementari principi costituzionali, con l’aggravante, però, dell’assenza di una responsabilità “umana” diretta<sup>30</sup>.

Se, dunque, per cogliere le opportunità dell’intelligenza artificiale applicata al tessuto urbano per fini di *policy* sarebbe meglio non ostacolare del tutto lo sviluppo di applicativi basati su *scoring* e profilazione, questi devono nondimeno essere progettati in modo da non dare luogo a più mali di quelli che sono chiamati a curare. Si impone, dunque, al regolatore di contemperare due approcci potenzialmente confliggenti: *data first* oppure *privacy first*<sup>31</sup>. Non è detto che l’uno debba per forza escludere l’altro, a patto che si riesca a trovare una cornice regolativa dei nuovi fenomeni di Internet che consenta di sfruttare i dati in maniera trasparente, informata, procedimentalizzata. Su questo, dunque, vanno attesi i prossimi risvolti dell’attività dell’Autorità Garante della privacy, che potranno certamente fornire nuovi e interessanti spunti di riflessione.

---

<sup>29</sup> Evocando le nuove frontiere del potere di Zuboff (2019).

<sup>30</sup> Per un interessante commento sulla *accountability* degli algoritmi nei processi decisionali della pubblica amministrazione, v. Busuioc (2021).

<sup>31</sup> Sul punto, si veda l’interessante studio sulla “regolazione algoritmica” di Yeung (2018).

## Bibliografia

- ALIPRANDI, S. (2021), *La proprietà intellettuale sui modelli di previsione e di profilazione*, in "Ragion pratica", 2, pp. 365–382.
- ALTMANN, S., Milson, L., Zillesen, H., Blasone, R., Gerdon, F., Bach, R., Kreuter, Nosenzo, F. D., Toussaert, S., Abeler, J. (2020), *Acceptability of App-Based Contact Tracing for COVID-19: Cross-Country Survey Study*, in "JMIR mHealth and uHealth" VIII, 8, pp. e19857.
- BASSINI, M., Pollicino O. (2021), *Art. 8: Protezione dei dati di carattere personale*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta, G. De Gregorio (a cura di), *Codice della privacy e data protection. Le fonti del diritto italiano*, Giuffrè, Milano 2021.
- BENGIO, Y., Janda, R., Yu, Y.W., Ippolito, D., Jarvie, M., Pilat, D. Struck, B., Krastev, S., Sharma, A. (2020), *The need for privacy with public digital contact tracing during the COVID-19 pandemic*, in "The Lancet Digital Health" II, 7, pp. e342–e344.
- BENTHAM, J. (1983), *Panopticon, ovvero la casa d'ispezione*, Marsilio, Venezia.
- BERTUZZI, L. (2022), *AI regulation filled with thousands of amendments in the European Parliament*, in "www.euractiv.com", 2 giugno.
- BOVENS, M., Zouridis, S. (2002), *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, in "Public Administration Review", LXII, 2, pp. 174–184.
- BUSUOC, M. (2021), *Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account*, in "Public Administration Review", LXXXI, 5, pp. 825–836.
- CAMERLENGO, Q. (2022), *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in "Federalismi.it", 13, pp. 1–41.
- CARAVITA, B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale*, Cedam, Padova.
- CASONATO C. (2019), *Costituzione e intelligenza artificiale: un'agenda per il prossimo futuro*, in "BioLaw Journal", pp. 711–725.
- CHRISTOU, G., Simpson, S. (2011), *The European Union, multilateralism and the global governance of the Internet*, in "Journal of European Public Policy", XVIII, 2, pp. 241–257.
- COLAPIETRO, C., Iannuzzi A. (2020), *App di contact tracing e trattamento dei dati con algoritmi: la falsa alternativa fra tutela del diritto alla salute e protezione dei dati personali*, in "Dirittifondamentali.it", 2, pp. 1–32.
- COSTANZO, P. (2012), *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in "Convegno annuale AIC, Salerno, 23-24 novembre 2012 'Costituzionalismo e globalizzazione'", pp. 1–29.
- DI CARPEGNA BRIVIO, E. (2022), *Il Reputation scoring e la quantificazione del valore sociale*, in "Federalismi.it", 18, pp. 119–147.
- FENWICK ELLIOT, A. (2018), *China is banning people with «bad social credit» from using plans and trains*, in "The Telegraph", 19 marzo.

- FOSTER, S.R., Iaione, C. (2016), *The City as a Commons*, in "Yale Law and Policy Review", 34, pp. 281–349.
- KOUMETIO TEKOUABOU, S.C., Diop, E.B., Azmi, R., Jaligot, R., Chenal, J. (2021), *Reviewing the application of machine learning methods to model urban form indicators in planning decision support systems: Potential, issues and challenges*, in "Journal of King Saud University", pp. 1–25.
- LIANG, F., Das, V., Kostyuk, N., Hussain, M.M. (2018), *Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure*, in "Policy & Internet", X, 4, pp. 415–453.
- LIANG, F., Chen, Y. (2022), *The making of "good" citizens: China's Social Credit Systems and infrastructures of social quantification*, in "Policy & Internet", XIV, 1, pp. 114–135.
- LUCAS, L. Feng E. (2018), *Inside China's surveillance state. From schoolchildren to political dissidents: how technology is tracking a nation*, in «Financial Times», 20 luglio.
- MAC SÍTHIGH, D., Siems, M. (2019), *The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries?*, in "The Modern Law Review", LXXII, 6, pp. 1034–1071.
- MIDIRI, M. (2020), *Privacy e Antitrust: una risposta ordinamentale ai Tech Giant*, in T. Cerruti, C. Bertolino, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Torino 2020.
- MOBILIO, G. (2021), *Tecnologie di riconoscimento facciale: rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Editoriale scientifica, Napoli.
- NARDOCCI C. (2021), *Quando "manca" il giudice... il Garante della Privacy, l'algoritmo e la profilazione*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 4, pp. 30–35.
- O'NEIL C. (2016), *Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democracy*, Crown, New York.
- PANDIT, H.J., Lewis, D. (2018), *Ease and Ethics of User Profiling in Black Mirror*, in Companion of 'The Web Conference 2018', Lyon.
- N. RAGHUNATH (2020), *A Sociological Review of China's Social Credit Systems and Guanxi Opportunities for Social Mobility*, in «Sociology Compass» XIV, 5.
- RAPHAEL, R., Xi, L. (2019), *China's rewards and punishments*, in "Le Monde Diplomatique», gennaio.
- RESNICK, P., Zeckhauser, R. (2002), *Trust among strangers in internet transactions: Empirical analysis of eBay's reputation system*, in "Advances in Applied Microeconomics", 11, pp. 127–157.
- ROSANO, F. (2022), *Bologna, la «patente digitale» per i cittadini virtuosi: punti e premi. E un'app con tutti i servizi*, in "Corriere della Sera", marzo 29.
- SIMONCINI, A. (2019), *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in "BioLaw Journal", pp. 63–89.
- SOWMIYA, B., Abhijith, V.S., Sudersan, S., Sakthi Jaya Sundar, R., Thangavel, M., Varalakshmi, P. (2021), *A Survey on Security and Privacy Issues in Contact Tracing Application of Covid-19*, in "SN Computer Science", II, 3, pp. 136 e ss.

- VALDIVIA, A., de la Cueva, J. (2022), *The Paradox of Efficiency: Frictions Between Law and Algorithms*, in "Verfassungsblog", 2 aprile.
- YEUNG, K. (2018), *Algorithmic regulation: A critical interrogation: Algorithmic Regulation*, in "Regulation & Governance", XII, 4, pp. 505–523.
- ZUBOFF, S. (2019), *The age of surveillance capitalism: the fight for the future at the new frontier of power*, Profile Books, London.

## 8. Città, intelligenza artificiale, socialità dell'uomo. Una diversa prospettiva

*Dario Martire*

Il tema delle *smart cities*, letteralmente “città intelligenti”, è divenuto solo recentemente di interesse giuspubblicistico, in virtù, probabilmente, della grande rilevanza che la letteratura del settore ha riconosciuto alla c.d. intelligenza artificiale.

La relazione tra città e intelligenza artificiale così instaurata ha infatti indirizzato il dibattito, anche costituzionalistico, verso questioni antiche, relative alla natura ed essenza della prima, in una nuova e diversa prospettiva, inevitabilmente connotata dalle trasformazioni epocali dettate dalla seconda.

La città, aggregato di costruzioni e luogo di accentramento culturale, economico, amministrativo e, soprattutto, politico, tradizionalmente considerata, in contrapposizione all'*artificialità* dello Stato, luogo di *spontaneità* e *naturalità* dell'uomo e, dunque, di *autonomia*, intesa come capacità di *auto-determinarsi* ed *auto-organizzarsi*, ha subito l'entrata in scena di un fenomeno per definizione denso di *artificialità*; una *artificialità* che, tuttavia, ha inteso divenire, sin da subito, *naturalità*, in quanto principio di un percorso finalizzato alla piena equiparazione tra il prodotto, la macchina, ed il suo creatore, l'uomo.

La difficoltà di comprendere e definire le *smart cities* rappresenta allora il riflesso degli ostacoli che si frappongono alla individuazione di una precisa nozione di intelligenza artificiale, concetto ancora misterioso, enigmatico, che viene però oramai accostato alle tecnologie in grado di comprendere e decidere (più o meno autonomamente) le azioni da compiere, secondo procedimenti riconducibili alla razionalità; dispositivi in grado dunque di orientarsi secondo ragione e secondo rispondenza

a un ordine o a una esigenza di logicità, di sistematicità o di rigore scientifico, di congruenza e funzionalità del mezzo rispetto al fine<sup>1</sup>.

Si assiste al consolidarsi di un mondo in cui convivono uomini, intelligenti per *natura*, e macchine, intelligenti per *artificio*: allo sviluppo di un espediente che, diversamente dal passato, è in grado di ottenere effetti estranei mai consentiti dall'ordine naturale e, tuttavia, al tempo stesso, tipici dell'essere umano, delle sue percezioni visive, spazio-temporali e decisionali. Trattasi dunque di una intelligenza intesa non solo come capacità di calcolo o di conoscenza di dati astratti, ma anche e soprattutto come riproducibile di tutte quelle differenti forme di essa che sono riconosciute dalla teoria di Gardner, dall'intelligenza spaziale a quella sociale, da quella cinestetica a quella introspettiva<sup>2</sup>.

Non stupisce che l'intelligenza artificiale abbia allora posto una serie di dubbi ed interrogativi in relazione alle maggiori questioni etiche, sociali e giuridiche che, peraltro, l'uomo, con le proprie capacità cognitive, ha affrontato ogni volta che si è verificato, per effetto di una rivoluzione industriale, un radicale cambio di paradigma. Tale percorso di ricostruzione e di riassetto dei concetti (anche giuridici) non ha risparmiato la città.

Un primo punto, per certi versi paradossale, attiene perciò al dualismo che è venuto a determinarsi tra città, in quanto storicamente – e giuridicamente – prodotto della *natura* umana, e intelligenza della macchina, come prodotto, e tuttavia mero *artificio*, dell'uomo.

Per ciò che concerne il primo profilo, persino a fine Ottocento, nell'ambito dello Stato liberale, fu necessario tener conto della intima *natura* e delle *tradizioni* del comune, nonché della sua indistruttibile vitalità, «che contribuivano a farne, se non uno dei poteri costituzionali dello Stato, almeno una forza che tocca ed incalza siffatti poteri, nella cui cerchia potrebbe, quando che sia, entrare, come, in tempi scorsi, è

---

<sup>1</sup> È del 14 giugno 2022 la notizia relativa all'allontanamento, da parte di Google, di uno dei suoi ingegneri responsabili (Black Lemoine) dell'organizzazione dell'intelligenza artificiale, in seguito alla pubblicazione della trascrizione di una sua comunicazione con l'interfaccia LaMDA – Language Model for Dialogue Applications – che stava sviluppando, a causa della sua possibile capacità di essere senziente. Sul Corriere della Sera è stata pubblicata la relativa intervista che ha suscitato clamore nell'opinione pubblica. È consultabile al sito: [hhttps://www.corriere.it/tecnologia/22\\_giugno14\\_/lamda-google-italiano-medium-1baf7b5c-eb42-11ec-b89b-6b199698064a.shtml](https://www.corriere.it/tecnologia/22_giugno14_/lamda-google-italiano-medium-1baf7b5c-eb42-11ec-b89b-6b199698064a.shtml).

<sup>2</sup> Come è noto, secondo la teoria di Gardner si possono distinguere fino a nove tipologie di intelligenza. V. Gardner 2011.

entrato: per modo che la sua importanza va misurata in rapporto, non soltanto a ciò che esso è, ma anche a ciò che, nonostante la sua effettiva potenzialità, non è, e, oltre la sua posizione attuale, si deve prender in considerazione quella che, appunto per motivi d'ordine costituzionale, gli si è tolta, ma potrebbe, in astratto, conservare»<sup>3</sup>.

Se, dunque, la *naturalità* è apparsa, nonostante i tentativi di indebolimento attuati (ma solo in parte realizzati) dallo Stato moderno, una caratteristica strutturale delle città, la *smart city* è risultata, per coloro (tra cui il sottoscritto) che hanno visto nelle città e nei comuni il fulcro della integrazione comunitaria e della socialità umana, espressione di un diverso, opposto e, dunque, quantomeno audace approccio, specialmente se alla nozione si fosse attribuita una capacità prescrittiva, in grado di scardinare conquiste costituzionali più o meno stabili, relative sia alla organizzazione, sia, soprattutto, alla tutela dei diritti fondamentali.

I comuni sono stati tradizionalmente descritti come entità aventi connotati diversi e maggiormente legati alla socialità dell'uomo, rispetto agli altri enti territoriali (si pensi alle Province e, soprattutto, alle Regioni, tendenzialmente create a tavolino e non preesistenti rispetto alla Costituzione repubblicana) e, ancora di più, rispetto all'ente artificiale per definizione, lo Stato; per tali motivi, più degli altri, sono stati descritti come enti vicini alle formazioni sociali contemplate dall'art. 2 Cost.

Si è così creato un legame tra quanto prescritto a proposito di queste ultime e ciò che la Costituzione ha previsto all'art. 5 Cost., ove, tuttavia, ci si è riferiti a tutte le autonomie locali senza alcuna distinzione.

Il *riconoscimento* delle stesse – e, di converso, la loro *originarietà* – è risultato allora il sostrato di un diverso principio costituzionale, relativo alla distribuzione – e alla limitazione – del potere nell'ambito dell'ordinamento repubblicano, al rapporto che deve sussistere con lo Stato, ad una dinamica, dunque, inerente all'*organizzazione* dell'ordinamento più che alla sua *plurisoggettività*. Da altro punto di vista, è apparso il presupposto e il tramite mediante cui l'autonomia è divenuta principio ordinante dei rapporti tra Stato e comuni<sup>4</sup>.

Se, dunque, per le formazioni sociali il riconoscimento autonomistico ha esaltato l'*originarietà* (intesa sia come *anteriorità logica*, sia come legame *spontaneo* tra i membri dell'istituzione), per i comuni e gli altri

---

<sup>3</sup> Romano 1897, p. 501.

<sup>4</sup> Sia consentito rinviare a Martire 2020.

enti territoriali, considerati unitariamente, ha evidenziato la loro *non derivazione* dall'ordinamento statale. In altri termini, la riconduzione dei comuni nell'ambito della generale categoria delle autonomie locali ne ha compresso l'aspetto *spontaneistico*, profilo che, peraltro, anche a volerlo considerare da una prospettiva interna, senza alcun riferimento alla prescrittività costituzionale, si presentava quantomeno con una forza inferiore rispetto ad altri ordinamenti sociali (si pensi alla famiglia, tipica formazione sociale espressione della *naturalità* e *spontaneità* dell'uomo)<sup>5</sup>.

Posta questa premessa, con i conseguenti interrogativi che possono formularsi circa la possibile conciliazione tra questa forma, potremmo dire, di *naturalità attenuata* della città ed il fenomeno dell'intelligenza artificiale, che, peraltro, sembra ricomprendersi nel generale tema dei rischi che quest'ultima pone in relazione ai diritti fondamentali e alla personalità dell'uomo, appare necessario interrogarsi sulla utilità della nozione di *smart city*. Se, infatti, in una prima prospettiva, di stampo prettamente urbanistico, essa è stata genericamente intesa come «realtà urbana connotata dall'uso dei nuovi strumenti della information technology»<sup>6</sup>, più avanti, secondo una visione incentrata sulla persona umana e sulla qualità della sua vita, è stata definita come la città che «gestisce in modo intelligente (“smart” appunto) le attività economiche, la mobilità, le risorse ambientali, le relazioni tra le persone, le politiche dell'abitare e il metodo di amministrazione» coniugando, dunque, in un unico modello urbano «tutela dell'ambiente, efficienza energetica e sostenibilità economica, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita delle persone che vi abitano e creare nuovi servizi per i cittadini e per le Pubbliche Amministrazioni»<sup>7</sup>.

In ambito europeo, in una apposita pagina ad essa dedicata si informa che «a smart city is a place where traditional networks and services are made more efficient with the use of digital solutions for the benefit of its inhabitants and business. A smart city goes beyond the use of digital technologies for better resource use and less emissions. It means smarter urban transport networks, upgraded water supply and waste disposal facilities and more efficient ways to light and heat buildings.

<sup>5</sup> Longo 2023, in questo volume, sottolinea la profonda continuità che sussisterebbe tra città e Stato in ordine alla loro artificialità.

<sup>6</sup> Andreani, Bianconi, Filippucci 2015, pp. 896 ss.

<sup>7</sup> Agcom 2015.

It also means a more interactive and responsive city administration, safer public spaces and meeting the needs of an ageing population»<sup>8</sup>.

Si tratta, in sostanza, di una definizione che risale alla elaborazione dell'Università di Vienna del 2007, foriera di quel percorso di giuridificazione della *smart city* messo in luce dalla dottrina<sup>9</sup>, secondo cui «a smart city is a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the “smart” combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens», smart economy, smart mobility, smart environment, smart people, smart living, smart governance<sup>10</sup>.

La *smart city* sembra dunque costituire più che altro un mero contenitore di questioni, che si presentano, in misura più o meno analoga, in vari settori di impiego: sicurezza, gestione del traffico, energia, rifiuti, gestione del territorio, servizi. Una nozione in grado di descrivere in modo univoco una serie di problematiche che insorgono in vari campi della società e, di conseguenza, del diritto; mostra, in altri termini, una capacità e una funzione *euristico connotativo*, ma non sembra in grado di possedere una *forza prescrittiva*, appare cioè incapace di orientare, se non indirettamente, i comportamenti dei consociati e di incidere sulla tradizionale nozione di città.

La nozione appare utile al solo fine di descrivere piccoli fenomeni, al contrario dell'intelligenza artificiale, che si lega, connotandola dall'interno, alla quarta rivoluzione industriale, che, diversamente dalle precedenti<sup>11</sup>, è caratterizzata dalla presenza di nuove tecnologie, le quali, combinando sfera fisica, digitale e biologica, stanno generando «conseguenze in tutte le discipline e in tutti i settori economici e produttivi, arrivando a mettere in discussione persino il significato di “essere umano”. I cambiamenti e le trasformazioni di questa nuova rivoluzione industriale produrranno grandi opportunità, ma anche,

---

<sup>8</sup> Cfr. [ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](http://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en).

<sup>9</sup> Renna, Marchetti (2015).

<sup>10</sup> Giffinger et al. 2007.

<sup>11</sup> Si è soliti ricondurre la prima rivoluzione industriale all'avvento del motore a vapore nel XVIII secolo, attraverso cui si è consentito per la prima volta la meccanizzazione della produzione con il conseguente spostamento delle persone dalle campagne alle città. Nella seconda rivoluzione industriale, l'elettricità ed altri progressi scientifici hanno portato alla c.d. produzione di massa, mentre nella terza, iniziata negli anni '50 con la nascita dei computer e della tecnologia digitale, si è iniziato quel percorso di crescente automazione della produzione ancora oggi in atto.

inevitabilmente, enormi rischi: l'incapacità di adattamento delle organizzazioni; le difficoltà da parte delle istituzioni ad adottare e regolamentare le nuove tecnologie; le criticità in termini di sicurezza generate da nuovi poteri; il possibile aumento delle diseguaglianze; la frammentazione della società»<sup>12</sup>.

La trasformazione in atto sembra essere dettata sul piano dei fatti, in una logica propria dell'*essere* più che del *dover essere*, dai processi di automazione in corso, il che appare ancora più paradossale sol che si pensi, volgendo per un momento ancora lo sguardo al passato, alla città come luogo prima di autonomia e, in seguito, una volta perduta, di rivendicazione autonomistica nei confronti dello Stato, e oggi nuovamente vittima, per effetto dell'intelligenza artificiale, di altra autonomizzazione, non più dello Stato, ma delle macchine.

Anche a livello europeo, si avverte la necessità di restituire alle città la sua funzione di centro di integrazione sociale e culturale, ritenuta essenziale per il buon funzionamento della democrazia. La dinamica Stato – macchine pone anche la questione, di non poco conto, relativa al c.d. mutamento della sovranità, che, come è stato detto, «oggi non ha più caratteri necessariamente privati o pubblici, personali o collettivi, ma essenzialmente *tecnici*». Siamo di fronte a «una nuova forma di potere sovrano – *superiorem non recognoscens* – che pone al diritto costituzionale – se vuole mantenere il suo statuto ontologico di 'misura' del potere e 'fondamento' della sovranità – una sfida del tutto inedita, richiedendo, innanzitutto, la comprensione del fenomeno e, quindi, l'elaborazione di nuove forme e strumenti d'azione adeguati ed efficaci»<sup>13</sup>.

Si deve allora rilevare come siano necessarie politiche pubbliche a tutti i livelli, europeo, nazionale, locale<sup>14</sup>, secondo una integrazione organizzativa che sia in grado di riflettersi sulla tutela dei diritti fondamentali, finalizzata, in altri termini, alla compressione degli effetti dettati da un mondo virtuale globalizzato e autonomizzato, della perdita, cioè, del contatto umano, delle relazioni sociali, delle aggregazioni umane, di ciò che ci rende umani.

<sup>12</sup> Schwab 2016.

<sup>13</sup> Simoncini 2017, p. 20.

<sup>14</sup> In tale prospettiva vedo con favore la proposta di regolamento della Commissione europea che stabilisce "Regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica di alcuni atti legislativi dell'Unione" che sviluppa il regolamento GDPR. Sia consentito rinviare a Martire 2022, pp. 397 ss.

Questa prospettiva rende ancora più evidente la necessità e centralità di un controllo pubblico sullo sviluppo, pianificazione e sulla pratica realizzazione di c.d. *smart city*, in caso contrario destinate a trasformarsi da luoghi di autonomia in luoghi di controllo, connessi, nel contesto occidentale, a poteri di tipo privato. Come spesso è accaduto nella storia, ciò che era il nemico, lo Stato, oggi probabilmente è, o deve diventare (secondo quanto già prescritto dalla Costituzione), un amico, poiché, senza il supporto di quella grande creatura che fu lo Stato, il rischio è che ad esso si sostituiscano poteri di gran lunga peggiori<sup>15</sup>.

## Bibliografia

- AGCOM (2015), *Indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione Machine to Machine (M2M)*, Allegato A alla delibera n. 120/15/CONS.
- ALPA G. (2021), *L'intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Mucchi, Modena.
- ANDREANI S., Bianconi F., Filippucci M. (2015), *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in "Istituzioni del Federalismo", 4/2015.
- ANTONELLI G. E CAPPIELLO G. (a cura di) (2019), *Smart Development in Smart Communities*, Taylor & Francis Ltd, London-New York.
- ANTONIAZZI S. (2019), *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in "Federalismi.it", 10/2019.
- ATKINSON R. (2019), *Don't Fear AI*, in [www.eib.org/en/essays/artificial-intelligence](http://www.eib.org/en/essays/artificial-intelligence).
- BENETAZZO C. (2021), *Appalti innovativi e smart cities: verso una nuova dimensione pubblico-privata?*, in "Federalismi.it", 1/2021.
- CAPORALE M. (2020), *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in "Federalismi.it", 2/2020.
- CARLONI E., M. Vaquero (2015), *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in "Istituzioni del federalismo", 4/2015.
- CASONATO C. (2019), *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", Speciale 2019.
- CASONATO C., Marchetti B. (2021), *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in "BioLaw Journal-Riv.BioDiritto", 3/2021.
- COSTANTINO F. (2022), *Brevi note su intelligenza artificiale e smart cities*, in ASTRID, *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, II, il Mulino, Bologna.
- CRAWFORD K. (2021), *Né intelligente né artificiale. Il lato oscuro della IA*, tr. it., il Mulino, Bologna.

---

<sup>15</sup> Cfr. Pinelli 2023.

- D'ALOIA A. (a cura di) (2020), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Franco Angeli, Milano.
- DAMIERI R.P. (2017), *Smart City Implementation, Creating Economic and Public Value in Innovative Urban Systems*, Springer, Berlin.
- DORIGO S. (a cura di) (2020), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pacini, Pisa.
- EBERS M., Hoch V.R.S., Rosenkranz F., Ruschemeier H., Stenrötter B. (2021), *The European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act. A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)*, 4, 589 ss., in <https://doi.org/10.3390/j4040043>.
- FAVARO T. (2020), *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2/2020.
- FERRARA R. (2015), *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, in "Energies", 8/2015.
- FERRARI G.F. (a cura di) (2017), *La prossima città*, Mimesis, Milano.
- FERRERO E. (2015), *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in "Foro amministrativo", 4/2015.
- FLORIDI L. (2017), *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- FRACCHIA F., Pantaleone P. (2015), *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in "Federalismi.it", 22/2015.
- FROSINI T.E. (2020), *Liberté, Égalité, Internet*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- GARDNER V.H. (2011), *Frames of Mind. The Theory of Multiple Intelligences*, Basic Books, London.
- GASPARI F. (2019), *Città intelligenti e intervento pubblico*, in "Il diritto dell'economia", 98/2019.
- IAIONE C. (2019), *Legal infrastructure and urban networks for just and democratic smart cities*, in "Italian Journal of Public Law", 2/2019.
- LA VATTIAIA F.C. (2021), *Brevi note "a caldo" sulla recente Proposta di Regolamento UE in tema di intelligenza artificiale*, in "Diritto penale e uomo", 6/2021.
- LAURI C., *Smart City* (voce) (2021), in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. VIII, Torino.
- LONGO A. (2023), *Le mura di Gerico*, in questo volume.
- MARTIRE D. (2020), *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli.
- MARTIRE D. (2022), *Intelligenza artificiale e Stato costituzionale*, in "Diritto pubblico", 2/2022.
- MCKINSEY (2013), *Disruptive Technologies: Advances that Will Transform Life, Business, and the Global Economy*, in [www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/disruptive-technologies](http://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/disruptive-technologies).
- NAPOLI C. (2019), *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in "Le Regioni", 2/2019.

- NAPOLI C. (2020), *Algoritmi, Intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in "Rivista Aic", 3/2020.
- PENSI A. (2015), *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in "giustamm.it", 9/2015.
- PETTIROSSI S. (2020), *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in «Istituzioni del federalismo», 1/2020.
- PINELLI C. (2023), *Città oltre lo Stato?*, in questo volume.
- RENNA M., B. Marchetti B., *La giuridificazione*, Firenze University Press, Firenze, 2015.
- RICCIARDI G.C. e VENTURI A. (2020), *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le smart cities in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 4/2020.
- ROMANO S. (1897), *Il Comune, (parte generale)*, in Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, parte I, S.E.L., Milano.
- RUFFOLO U. (a cura di) (2020), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano.
- SCHEPISI C. (2016), *Servizi della società dell'informazione, Unione europea e nuovi modelli economici: smart cities e sharing economy*, in Olivieri G. e Falce V. (a cura di), *Smart Cities e Diritto dell'Innovazione*, Giuffrè, Milano.
- SCHWAB K. (2016), *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano.
- SIMONCINI A. (2017), *Sovranità e potere nell'era digitale*, in Frosini T.E., Pollicino O., Apa E., Bassini M. (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Mondadori Education, Firenze.
- SIMONCINI A., Suweis S. (2019), *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in "Rivista di filosofia del diritto", 1.
- SMUHA N., Ahmed E., Harkens A., Wenlong L., Piselli R., Yeung K. (2021), *How the EU Can Achieve Legally Trustworthy AI. A Response to the European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act (August 5, 2021)*, in <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3899991>.
- VEALE M., Zuiderveen Borgesius F. (2001), *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act. Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach*, in "Computer Law Review International", 4/2001.



## 9. La regolazione del mondo lavorativo digitale nelle città d'Europa: frenare l'innovazione o rafforzare l'autonomia soggettiva?

*Giuseppe Bronzini*

9.1. Premessa. – 9.2. Lavoro e digitalizzazione tra città e politiche europee. – 9.3. La proposta della Commissione UE sul lavoro mediante piattaforme. – 9.4. Principi di correttezza e trasparenza nel funzionamento delle piattaforme e controllo sulle decisioni algoritmiche. – 9.5. La contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi: la Commissione apre la strada. – 9.6. Considerazioni conclusive: tra istituzioni UE e attivismo metropolitano.

### 9.1. Premessa

Le grandi famiglie politiche continentali, gli Stati membri più attivi, gli studiosi delle trasformazioni sociali e dell'innovazione tecnologica, le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori, i grandi enti di ricerca sono da mesi coinvolti nel progetto di scrittura – in termini di regole e di procedure – di una sorta di patto paneuropeo di convivenza tra lavoro, impresa e tecnica. Una costellazione produttiva che si configura sempre di più come originale ed inedita e che rappresenta una sfida, anche creativa, per chi crede che al giurista, in particolare del lavoro, spetti non solo oliare i meccanismi accumulativi esistenti, ma soprattutto contribuire a delineare i contorni di una società che soddisfi criteri normativi di giustizia ed equità. Si va dalla disciplina del lavoro su piattaforma (su cui concentreremo la nostra attenzione) alla rivisitazione della figura del lavoro autonomo nel sistema dell'Unione realizzata con lo strumento *soft* delle *guidelines* della C.E. sulla legittimità della contrattazione collettiva di settore, dalla bozza di direttiva del P.E. sullo *smart working* e sul diritto alla disconnessione, sino

alla modesta direttiva sul salario minimo che, purtroppo, registra il sostanziale fallimento nel tentativo di allargamento del principio del *decent wage* anche a figure post-tradizionali, dallo statuto contrattuale poco definito. Tentativo quest'ultimo ripercorso dalla C.E., invece, nella proposta di direttiva sulla *due diligence*<sup>1</sup>, sul rispetto dei diritti sociali fondamentali (per lo meno i cosiddetti *core labour rights* di cui alla Dichiarazione del 1999 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro) anche nelle catene del valore della sub-fornitura da parte delle più rilevanti imprese (più di 500 dipendenti) e dalla proposta di Raccomandazione sul "*adequate minimum income*"<sup>2</sup> che cerca di ridisegnare questo sostegno nel senso di una protezione priva di condizionalità coercitive e mortificanti la dignità della persona, favorendone creatività e libertà produttiva. La nuova linea regolativa è frutto di un rigoroso *Social Pillar Action Plan* della Commissione europea del marzo del 2021 che indica in dettaglio, sino al 2025, i passaggi della graduale attuazione dei 20 principi e diritti dello *European Pillar of Social Rights*<sup>3</sup> sia nello spazio giuridico europeo che in quello ancora sotto imperio nazionale secondo una visione comune e sinergica delle grandi strategie europee, tra le quali spiccano i tre pilastri della digitalizzazione, dell'economia sostenibile e dell'inclusione sociale, la cui prospettiva multilivello, dalle dimensioni cittadine a quelle continentali, diviene sempre più determinante, soprattutto nel necessario ripensamento dei nessi tra tempi e spazi dei lavori nelle città dell'epoca pandemica<sup>4</sup>. Il rilancio dell'Europa sociale sembra aver determinato, a catena, anche un certo risveglio sindacale con l'Accordo europeo sullo *smart working* e con l'Accordo quadro sulla digitalizzazione. Nella prospettiva della ricostruzione che si propone in queste note, lo spazio urbano e cittadino, nelle sue molteplici dimensioni e stratificazioni reticolari, diviene il luogo policentrico dove mettere in connessione progetti di innovazione sociale e di nuova regolazione giuridica in quell'annosa prospettiva che lega le città d'Europa alle istituzioni e alle politiche euro-unitarie<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Brino 2020.

<sup>2</sup> Bronzini 2022.

<sup>3</sup> Cfr. Bronzini (ed.) 2019, diffusamente; sul rilancio dell'Europa sociale Bronzini 2021.

<sup>4</sup> Cfr. Allegri 2020.

<sup>5</sup> In questo senso si ricorda il dibattito avviato già un decennio fa in Grazi (ed.) 2012

## 9.2. Lavoro e digitalizzazione tra città e politiche europee

Questa “frenesia regolatoria” (come l’ha chiamata l’Europarlamento), riguarda una vera e propria alluvione di provvedimenti, il cd. *Digital Compass* di disciplina del settore, non solo riguardo i servizi, la concorrenza, la protezione dei dati personali etc. ma anche riguardo l’uso legittimo (secondo un’impostazione “umanistica” e costituzionale) dell’A.I. (intelligenza artificiale) che dovrebbe, da qui a breve, condurre al varo del cosiddetto *A.I. Act*, che - in molti punti - riguarda la stessa materia del lavoro, definito nelle bozze di Regolamento come un settore ad alto rischio e quindi da disciplinarsi con regole più severe e restrittive che altrove. Tuttavia è diffusa la convinzione che, per tutta la materia dell’AI e della digitalizzazione dell’esperienza umana, sia necessario un assestamento secondo ondate successive legislative e/o regolamentari, evitando la tentazione di una codificazione troppo rigida, che non tenga conto del ritardo con cui la cultura giuridica<sup>6</sup>, ma anche quella filosofica e sociologica, arriva a questa sfida. Si cercano principi regolativi non invasivi che non rischino di colonizzare con vecchi schemi territori ancora non consolidati ed in piena evoluzione, molto vicini a quello di “precauzione” di matrice europea con il quale si vuole innanzitutto evitare scelte che hanno conseguenze dannose irreversibili per le persone.

Si è evocata, a ragione, l’idea regolativa dell’assenza di dominio, dell’autorealizzazione del “proprio” progetto di vita, di una nozione “repubblicana” di giustizia sociale per la quale non vi debbono essere “santuari” che possano sfuggire al controllo pubblico e collettivo (secondo le convergenti scuole di Amartya Sen e Martha Nussbaum, di Axel Honneth e di Philip Pettit). L’automazione e le sue applicazioni andrebbero sottoposti ai principi di trasparenza e della prevalenza dell’interesse generale; andrebbero tutelati, anche in forme originali, i diritti di coloro che prestano la loro attività attraverso modalità tecnologiche, raggiungendo – se del caso – i necessari compromessi con le esigenze di sviluppo delle imprese nel rispetto, però, del contenuto essenziale dei diritti delle persone in gioco e delle loro istanze di autodeterminazione anche nella sfera lavorativa. A me pare che su questa

---

<sup>6</sup> Salvo, una volta tanto, la corrente italiana civilistica che si ispira all’insegnamento di Stefano Rodotà; da ultimo cfr. il volume di Alpa 2021.

visione, da ultimo riproposta nel volume di Perulli e Speziale<sup>7</sup>, si possa – tra gli studiosi che condividono orizzonti emancipativi e progressisti – raggiungere una convergenza, anche rivisitando e aggiornando la gloriosa tradizione delle lotte del movimento europeo. Più controverso resta il rapporto con le nuove tecnologie rispetto alle quali una parte del pensiero critico continua a essere sospettosa, se non ostile.

Sul primo fronte offre certamente indicazioni il metodo dell'anamnesi delle biografie deformate degli esclusi, delle aspettative di riconoscimento negate, delle tutele mancate, delle discriminazioni subite, delle alienazioni (anche in senso post-marxiano) vissute, secondo la scuola di Axel Honneth<sup>8</sup>, che conduce a una rinnovata strategia (neo-socialista) dei diritti per ripristinare la libertà di decidere su sé stesso e sui propri destini.

Ma questa virata, nell'ambito della tradizione francofortese, dalla formalistica etica del discorso, fondata su un kantismo comunicativo, alle dinamiche hegeliane, intrise di storia, del riconoscimento della pari dignità (e opportunità) sociale, mentre ci indica molte strade nella prospettiva di una regolazione garantista che includa ogni tipo di lavoratore (anche integralmente digitale) nel pianeta delle tutele, poco o nulla ci offre sul rapporto in sé tra la tecnica e l'innovazione (esplose in questi anni) e la progettualità individuale e collettiva.

Qui la riflessione è ancora incerta e ondivaga: anche in ambienti progressisti convivono posizioni scettiche e protezionistiche con visioni più aperte<sup>9</sup>, se non altro per i plausibili effetti di riduzione del lavoro ripetitivo maggiormente alienante.

Persino un allievo di Honneth, Hartmut Rosa, in un interessante studio<sup>10</sup> sulle dinamiche che conducono incessantemente al risparmio di tempo lavorativo senza che i soggetti ne ricavino vantaggi in termini di libertà di coltivare i propri interessi o progetti (un destino che connota la modernità dal punto di vista delle strutture culturali profonde più che per ragioni di profitto e di accumulazione), finisce per chiedere, tornando alle origini della scuola di Francoforte, la sospensione di questa corsa che divora "i nostri sogni, obiettivi, desideri, progetti di vita (...) stritolandoli entro gli ingranaggi del suo inarrestabile movimento", che

<sup>7</sup> Perulli – Speziale 2022.

<sup>8</sup> Honneth 2021.

<sup>9</sup> Ad esempio Ferraris 2021.

<sup>10</sup> Rosa 2015.

ricorda passaggi della *Dialettica dell'illuminismo*<sup>11</sup>: "quanto è più complicato e più sottile l'apparato sociale, economico e scientifico, a cui il sistema produttivo ha adattato da tempo il corpo che lo serve e tanto più povere le esperienze di cui questo corpo è capace".

La riflessione dei giuslavoristi europei è nel corso degli anni diventata sempre più pessimista e negativa sulla trasformazione tecnologica, anche per l'assenza di tutele universali (simili al *basic income*), che rendano una libertà reale quella di scegliersi il proprio contributo (o di modificarlo) nella produzione della ricchezza collettiva invece di essere in balia delle correnti tecnologiche, distruttive di carriere e di certezze professionali.

Pertanto il processo in corso di regolamentazione del fenomeno di digitalizzazione dell'esperienza umana, in particolare di quella lavorativa, è fortemente ispirato da una prospettiva conservatrice e protettiva. Le tecniche del diritto del lavoro sono peraltro tipicamente di natura "rimediale", nel senso che stabiliscono *post-festum* sanzioni per i comportamenti illegittimi di chi approfitta dello stato di bisogno di chi lavora ma difficilmente riescono ad impedirli in via preventiva; la logica del diritto del lavoro sembrerebbe così destinata ad inseguire per natura le scelte imprenditoriali riportandole ad equità. Ma si tratta di un presupposto fondamentale per progetti di appropriazione collettiva delle potenzialità liberatorie tecnologiche anche nei territori e nelle realtà locali che devono potersi sviluppare in contesti che assicurino almeno l'accesso alle protezioni "di base". La proposta di Direttiva sul lavoro tramite piattaforme inaugura l'era della regolazione in questo campo, un processo anche di apprendimento per le autorità pubbliche, sino a oggi incapaci di fronteggiare fenomeni così dirompenti e devastanti per le vecchie architetture del compromesso novecentesco tra capitale e lavoro<sup>12</sup>.

Solo la dimensione europea si è rivelata un contesto appropriato per rimettere in discussione, per dirla con il titolo di un famoso saggio di Raniero Panzieri pubblicato sul primo numero dei *Quaderni Rossi* negli anni Sessanta del Novecento, "l'uso capitalistico delle macchine nel neocapitalismo", riaprendo il fronte dei diritti, degli obiettivi e degli scopi dell'innovazione. L'Europa in pochi anni ha guadagnato una visione costituzionale dell'estrazione dei dati personali e della tutela della dignità

<sup>11</sup> Adorno – Horkheimer 1974, p. 45.

<sup>12</sup> Allamprese et alii 2022.

individuale, che ci separa radicalmente dalla tradizione americana incentrata sul nesso tra individuo e autorità pubblica per raggiungere la sfera orizzontale dei rapporti sociali e produttivi. In questa potenziale estensione della ricerca di una libertà dal dominio (compreso quello implementato per via tecnologica) l'UE diventa – con le sue discipline pervase dal lessico dei diritti fondamentali – egemonica, un “principio speranza” a livello planetario<sup>13</sup>. È ancora presto per fare dei bilanci su quanto riuscita sia la conciliazione tra garantismo sociale e innovazione digitale, anche perché come già accennato il processo è appena iniziato dopo anni di *abstention*. Tuttavia questi primi passi possono già ora essere esaminati per le possibilità che aprono per una gestione più equa, trasparente e proattiva delle nuove tecnologie ad opera di quegli enti pubblici più vicini per definizione ai cittadini per i quali queste rappresentano una possibilità di inveramento delle speranze storiche di attivazione civica del movimento “municipalista”, anche come articolazione locale del progetto federalista europeo<sup>14</sup>. Le città diventano inevitabilmente luoghi privilegiati di sperimentazione legate ai territori ed all'inventiva di aggregazioni, spesso anche solo con un cemento culturale e/o espressivo, nelle quali il “mezzo” piattaforma mira a diventare un vettore di un nuovo modo di essere produttivi, al di fuori degli schemi dominanti, come si è già visto nei pioneristici progetti-pilota dell'Assessorato alle politiche sociali del comune di Barcellona o in quelli curati da Bernard Stiegler (1952-2020) nei nove municipi della rete intercomunale di *Plaine Commune*, a nord di Parigi<sup>15</sup>. Ci sembra che una disciplina, sia pure a maglie larghe, come quella in corso di approvazione al livello euro-unitario che fissi alcune condizioni “minime” di trattamento per chi opera attraverso le piattaforme che riguardano salute e sicurezza, non discriminazione, libertà sindacale, controllo dei dati, trasparenza nei meccanismi di gestione degli algoritmi, che in quei progetti venivano coniugati a forme di welfare municipale o di garanzia di un reddito minimo definiti in sede locale, sia un avvio promettente. Proprio nell'auspicio di tenere insieme lo spazio urbano di rigenerazione e innovazione sociale con le «aspirazioni di coesione economica, sociale e territoriale» delle politiche dell'Unione europea<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Su questa egemonia, pur con troppe concessioni al funzionalismo, cfr. Bradford 2021.

<sup>14</sup> In questo senso si ricorda il volume di Dogliani – Gaspari (ed.) 2003.

<sup>15</sup> Si veda quanto presentato qui: <https://www.metiseurope.eu/2020/08/28/un-revenu-contributif-plaine-commune/>.

<sup>16</sup> Bruno 2019.

Si tratta di uno statuto ancora piuttosto ristretto, (per questo si presta ad una combinazione con interventi locali soprattutto di tipo welfaristico), ma che se da un lato non sembra ostacolare l'innovazione in sé, mira ad evitare che il medium digitale possa danneggiare gravemente le persone, come nel caso dei *riders* nella faticosa mobilità cittadina, mettendone a repentaglio l'integrità fisica per ritmi inumani, e tende a porre le precondizioni per una riappropriazione di queste tecniche. La questione aperta, sulla quale torneremo, è se la (prima) cornice legislativa debba o meno determinare scelte sostanziali più incisive in ordine alla qualificazione del rapporto contrattuale di chi opera attraverso piattaforme, se cioè debba esserci o meno da parte del legislatore un *favor* per la riconduzione il più possibile di questa nuova costellazione di "attività" verso il lavoro subordinato preferito a quello indipendente, una scelta che finirebbe per pre-determinare anche le scelte come quelle delle città che cercano di diffondere nuove forme di mutualismo cooperativo, più aperte all'uso creativo del sapere tecnico-digitale. Laddove l'opzione per la subordinazione risultasse troppo rigida ed aprioristica certamente nascerebbero incoerenze importanti con quel processo di graduale liberazione del "lavoro" dalla gabbia di acciaio dagli schemi della "dipendenza" di cui una parte importante della letteratura parla sin dagli anni Novanta del secolo scorso, a partire da Alain Supiot e Sergio Bologna.

### **9.3. La proposta della Commissione UE sul lavoro mediante piattaforme**

Ci pare difficilmente contestabile quanto dice la Commissione UE (CE) nelle premesse della proposta:

vi sono tuttavia anche molte persone che si trovano in una situazione di subordinazione rispetto alle piattaforme di lavoro digitali mediante le quali operano e sono oggetto di vari livelli di controllo da parte di queste ultime, ad esempio per quanto riguarda i livelli salariali o le condizioni di lavoro. Secondo una stima, fino a cinque milioni e mezzo di persone che lavorano mediante piattaforme di lavoro digitali potrebbero essere a rischio di errata classificazione della situazione occupazionale. Queste persone sono particolarmente esposte al rischio di cattive condizioni di lavoro e accesso inadeguato alla protezione sociale. A causa dell'errata classificazione, non possono godere dei diritti e delle tutele cui hanno diritto in quanto lavoratori subordinati.

Sembra ovvio che il passaggio si riferisca *in primis* a quei settori nei quali l'intermediazione delle piattaforme conduce a prestazioni che si svolgono almeno in parte *offlinema* nella concreta vita delle città, ai moto-fattorini o ciclo fattorini del *food delivery* o ai *drivers* di Uber o ad operatori consimili per i quali l'attività in concreto – a parte il reclutamento via piattaforma- è pressoché identica ai cugini dipendenti del terziario dei servizi alla persona, che spesso hanno vittoriosamente condotto battaglie legali per godere dei *fundamental social rights* loro negati e che in alcuni paesi (come oggi in Italia) beneficiano di una normativa *ad hoc* intermedia tra dipendenza ed autonomia. Ma le ambizioni della Commissione trascendono questo settore per intervenire in una platea ben più vasta che coinvolge tutte le piattaforme anche quelle molto raramente investite da conflitti e da rivendicazioni i cui circuiti lavorativi iniziano e terminano in rete (*crowd work, cloud work* etc.), sono interamente virtuali senza contaminazioni con il mondo fisico e sporco del trasporto su strada. Non si tratta di una proposta sui *riders*, ma di disciplina di un fenomeno molto più vasto in enorme espansione che secondo la CE in pochi anni dovrebbe passare dagli attuali 28 milioni a ben 43<sup>17</sup>.

La via percorsa dalla Commissione è, innanzitutto, quella di rendere più facilmente percorribile l'accesso ad una corretta qualificazione del rapporto, resa ovviamente più ardua, come dimostra l'enorme contenzioso in tutti i paesi europei, per le modalità inedite con cui viene svolto il rapporto che sfidano le tradizionali griglie di inquadramento contrattuale. La Commissione UE recepisce così le indicazioni di una parte della Dottrina *pro-labour* favorevole all'introduzione di una presunzione relativa che non riguarda, però, sempre e comunque chi presta la sua attività lavorativa attraverso una piattaforma ma solo quando si integrano almeno 2 dei 5 indici indicati all'art. 4, baricentro dell'ipotesi regolativa sovranazionale. Ricordiamoli: a) determinazione effettiva del livello della retribuzione o fissazione dei limiti massimi per tale livello; b) obbligo, per la persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali, di rispettare regole vincolanti specifiche per quanto riguarda l'aspetto esteriore, il comportamento nei confronti del destinatario del servizio o l'esecuzione del lavoro; c) supervisione dell'esecuzione del lavoro o verifica della qualità dei risultati del lavoro, anche con mezzi elettronici; d) effettiva limitazione, anche mediante

---

<sup>17</sup> Giubboni 2022.

sanzioni, della libertà di organizzare il proprio lavoro, in particolare della facoltà di scegliere l'orario di lavoro o i periodi di assenza, di accettare o rifiutare incarichi o di ricorrere a subappaltatori o sostituti; e) effettiva limitazione della possibilità di costruire una propria clientela o di svolgere lavori per terzi”.

Si tratta di un insieme di indici seguiti in molti stati dell'Unione ed indicati dalla dottrina come tratti significativi della subordinazione, soprattutto in questa fase di transizione e quindi di incerta classificazione rispetto al secco elemento (sin qui dominante) dell'etero-direzione della prestazione collegata ad orari e luoghi stabiliti dal datore di lavoro. Apparentemente sembrerebbe *nihil novi sub sole*, in quanto si tratta di indici che ricorrono nella giurisprudenza degli stati e della Corte di giustizia; le novità riguardano non solo l'opzione presuntiva, raramente percorsa nelle legislazioni nazionali, ma anche l'aver accostato elementi che sono molto vicini al concetto di “etero-direzione” tradizionale come la “supervisione dell'esecuzione del lavoro” con altri “del tutto estrinseci al contenuto della prestazione e al potere di dirigerne e conformarne modo, tempo e luogo”<sup>18</sup>. Anche se l'art. 4 parla di indici di un “controllo sull'esecuzione di lavoro” in realtà si tratta di circostanze che spesso sono estranee a questo profilo attenendo alla situazione personale del lavoratore, al suo rapporto con il mercato etc. Pertanto la direttiva non supera la definizione di lavoro dipendente che ci offrono le fonti internazionali ma tende a superarne la rigidità ed il dogmatismo, richiamando in sostanza la nozione comunitaria di subordinazione più duttile e inclusiva<sup>19</sup>. Efficacemente si è quindi dipinto questo passaggio come “*from laissez-faire to fairness*”<sup>20</sup>; si è ancora sottolineato che la Commissione avrebbe preso la guida nella regolazione del lavoro su piattaforma<sup>21</sup> rafforzando la riconducibilità di alcune figure nell'alveo del lavoro subordinato ed offrendo nuovi diritti rispetto al pluspotere delle piattaforme e delle decisioni impersonali algoritmiche. Una svolta dopo un complesso ascolto della società civile europea (ivi compreso esperienze di piattaforme cooperative su basi municipali), sembra innegabile. Ma moltissimi operatori tramite piattaforme rimarranno con la loro qualificazione giuridica e continuerà

<sup>18</sup> Cfr. Giubboni cit.

<sup>19</sup> Cfr. Giubboni 2017; Bronzini 2018.

<sup>20</sup> Countouris 2021.

<sup>21</sup> Di Stefano e Aloisi 2021

a declinare l'attitudine del concetto di "dipendenza" ad unificare sotto di sé la sempre più vasta fenomenologia di persone per le quali il rapporto con le nuove tecnologie sperimenta modalità produttive originali e creative che eccedono l'irrigimentazione e la gerarchia tipica del lavoro subordinato. Ma in prospettiva, per i settori che rimarranno governati dalle scarse disposizioni degli stati membri sul lavoro autonomo o nei quali non operano i regimi speciali intermedi adottati da alcuni paesi, l'esclusione di questi operatori dalle protezioni lavoristiche e di *welfare* non può che rimanere problematica ed ingiusta<sup>22</sup>. Salvo quel che si ricorderà più avanti circa i diritti alla trasparenza "algoritmica" ed ad una procedura di confronto con chi gestisce le piattaforme che riguardano tutti i lavoratori permane la logica dell'*aut-aut*: o si è subordinati ed allora si accede al *floor of rights* sovranazionale o non lo si è ed allora le protezioni "europee" sono solo quelle che diremo. Una dicotomia che sembra poco coerente non solo con molte scelte nazionali che offrono, almeno in settori come il *food delivery* o la logistica, alcune protezioni *ad hoc*, ma anche con lo spirito del *Pilastro sociale* che guarda invece ad una ricomposizione del sistema delle tutele, in chiave universalistica.

Tuttavia a maggioranza (piuttosto ristretta) il P.E. ha approvato gli emendamenti avanzati dalla relatrice Elisabetta Gualmini che aveva avanzato una prospettiva più esigente sul tema della qualificazione del rapporto abbandonando la strada degli indici in favore di una presunzione generale di subordinazione in tutti i casi di lavoro intermediato da piattaforme, superabile da parte dei datori di lavoro attraverso la dimostrazione dell'esistenza di un autentico rapporto di lavoro autonomo e relegando i cinque casi di cui abbiamo parlato a meri orientamenti per tale accertamento. Non sappiamo nel momento in cui si scrive se possa esistere una maggioranza favorevole a tale mutamento di rotta anche a livello di Consiglio. Ci sembra che l'emendamento in questione banalizzerebbe il ruolo della giurisprudenza europea a favore di quelle nazionali e che, comunque, non sembra cambiare di molto la sostanza perché, per coloro che operano tramite piattaforme senza vincoli di orari o di luoghi e la cui prestazione avviene interamente in rete, difficilmente si potrà arrivare ad un rapporto di dipendenza. Per contro lo stesso Consiglio ha elaborato altri emendamenti tra i quali quello che vuole portare gli indici di subordinazione da cinque a sette

---

<sup>22</sup> Sul tema si veda Perulli 2021.

con l'operatività della presunzione di dipendenza nei casi in cui si dovessero integrare tre dei sette indici, il che sembra destinato a creare un caos applicativo poco governabile dai Tribunali europei. Tra queste due ipotesi molto distanti la soluzione più ragionevole sarebbe, ci sembra, quella di tornare alla formulazione della Commissione.

#### **9.4. Principi di correttezza e trasparenza nel funzionamento delle piattaforme e controllo sulle decisioni algoritmiche**

Più innovativa ed originale è la seconda parte della proposta di direttiva che riguarda il modo di operare delle piattaforme, e delinea un originale *habeas corpus* degli operatori ed introduce forme di responsabilità inedite (*accountability*) per i gestori delle nuove "ferriere" di Internet.

Il primo insieme di disposizioni (art. 6) riguarda i doveri di informazione delle piattaforme. L'onere informativo concerne "l'uso e le caratteristiche principali dei sistemi di monitoraggio automatizzati, utilizzati per monitorare, supervisionare o valutare l'esecuzione del lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali con mezzi elettronici, e dei sistemi decisionali automatizzati, utilizzati per prendere o sostenere decisioni che incidono in modo significativo sulle condizioni di lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali. Le informazioni da fornire comprendono le categorie di azioni monitorate, supervisionate e valutate e i principali parametri di cui tali sistemi tengono conto per le decisioni automatizzate. L'articolo 6 specifica in che forma e in quale momento tali informazioni devono essere fornite e che esse dovrebbero essere messe a disposizione, su richiesta, anche delle autorità del lavoro e dei rappresentanti dei lavoratori delle piattaforme digitali; si stabilisce inoltre che le piattaforme di lavoro digitali non devono trattare dati personali relativi ai lavoratori delle piattaforme digitali che non siano intrinsecamente connessi e strettamente necessari all'esecuzione del contratto. Sono compresi i dati sulle conversazioni private, sullo stato di salute, psicologico o emotivo del lavoratore delle piattaforme digitali e qualsiasi dato relativo ai periodi in cui il lavoratore della piattaforma digitale non sta svolgendo un lavoro mediante piattaforme digitali o non si sta offrendo per svolgerlo". L'art. 7 invece introduce ulteriori obblighi per le piattaforme che devono "monitorare e valutare periodicamente l'impatto sulle condizioni di lavoro delle decisioni individuali prese o sostenute da sistemi decisionali e

di monitoraggio automatizzati. In particolare, le piattaforme di lavoro digitali dovranno valutare i rischi dei sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati per la sicurezza e la salute dei lavoratori delle piattaforme digitali e garantire che tali sistemi non esercitino in alcun modo una pressione indebita sui lavoratori delle piattaforme digitali o mettano altrimenti a rischio la loro salute fisica e mentale. L'articolo 7 stabilisce inoltre la necessità che le piattaforme di lavoro digitali garantiscano risorse umane sufficienti e competenti per tale monitoraggio dei sistemi automatizzati. Ancora cruciale è l'art. 8 sul riesame umano di decisioni significative che stabilisce il diritto dei lavoratori di ottenere dalla piattaforma di lavoro digitale una spiegazione per una decisione presa o sostenuta da sistemi automatizzati che incida significativamente sulle loro condizioni di lavoro: "a tal fine la piattaforma di lavoro digitale deve offrire loro la possibilità di discutere e chiarire i fatti, le circostanze e i motivi di tali decisioni con una persona di contatto presso la piattaforma di lavoro digitale. L'articolo impone inoltre alle piattaforme di lavoro digitali di fornire una motivazione scritta per qualsiasi decisione di limitare, sospendere o chiudere l'account del lavoratore delle piattaforme digitali, di non retribuire il lavoro svolto dal lavoratore delle piattaforme digitali o che incide sulla situazione contrattuale del lavoratore delle piattaforme digitali. Se la spiegazione ottenuta non è soddisfacente o se ritengono che i loro diritti siano stati violati, i lavoratori delle piattaforme digitali hanno anche il diritto di chiedere alla piattaforma di lavoro digitale di riesaminare la decisione e di ottenere una risposta motivata entro una settimana. Le piattaforme di lavoro digitali devono rettificare la decisione senza indugio o, se ciò non è più possibile, fornire una compensazione adeguata, qualora la decisione violi i diritti del lavoratore delle piattaforme digitali". Qui sembrano intrecciarsi prerogative procedurali e sostanziali: il meccanismo di dialogo istituito tra gestori umani delle piattaforme e operatori sembra preordinata, facendo emergere alla luce del sole le ragioni dei gestori e quelle delle loro controparti, ad eliminare ogni forma di discriminazione sul lavoro (che guarda all'art. 21 della Carta dei diritti) o ritmi di attività non liberamente accettati o dannosi in sé.

Queste norme, come disposto espressamente dall'art. 10, si applicano a tutti coloro che svolgono un "lavoro attraverso piattaforme digitali", anche quindi senza un rapporto di dipendenza. Infine l'art. 9 definisce gli obblighi di informazione e consultazione in favore dei rappresentanti dei lavoratori delle piattaforme digitali o, in mancanza

di tali rappresentanti, dei lavoratori delle piattaforme digitali interessati da parte delle piattaforme di lavoro digitali per quanto riguarda le decisioni che possono comportare l'introduzione o modifiche sostanziali nell'uso dei sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati.

Va anche ricordato un pionieristico diritto alla socializzazione e comunicazione orizzontale (art. 15):

gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le piattaforme di lavoro digitali creino la possibilità, per le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, di contattarsi e comunicare tra loro e di essere contattate dai rappresentanti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali attraverso l'infrastruttura digitale delle piattaforme di lavoro digitali o tramite mezzi altrettanto efficaci...

Su tale parte della proposta il PE ha votato emendamenti che vogliono estendere l'insieme di questi diritti a "contrattare con gli algoritmi" e ad essere informati delle loro decisioni laddove abbiano conseguenze lavorative importanti a tutti i casi di utilizzazione dell'AI da parte delle società (non solo le piattaforme che intermediano le prestazioni). Si tratta di un'istanza molto razionale per la quale sembra però difficile che si trovi una maggioranza anche in Consiglio.

## **9.5. La contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi: la Commissione apre la strada**

Dopo una complessa consultazione, la C.E. europea ha adottato il 27.9.2022 le *Guidelines* in tema di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi, promesse nell'*Action plan* del Marzo 2021 di attuazione del *Social Pillar* dell'Unione. Si tratta di una questione tecnico-giuridica piuttosto complessa ma di grande importanza sociale. Sintetizzando al massimo si deve ricordare che il capitolo sociale dell'Unione si applica al solo lavoro dipendente, si estende solo in eccezionali casi (come per le norme antidiscriminatorie e quelle salute e sicurezza) ai *self-employed workers*. La disciplina dell'orario di lavoro, sui riposi, sulle ferie etc. non vale per il cosiddetto lavoro indipendente a prescindere dalle così diverse realtà sociali che questa nozione ricomprende; neppure con la direttiva sul salario minimo si è riusciti ad estendere a qualche tipologia di collaborazione le norme in questione. Ma a questa limitatezza applicativa della normativa dell'Unione si è aggiunto l'orientamento

della Corte di giustizia che in una sentenza del 2014 (4 Dicembre, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/2013) ha equiparato i lavoratori autonomi (nel caso esaminato un gruppo di orchestrali olandesi) a veri e propri imprenditori con la conseguenza che sarebbero illegittimi gli accordi collettivi stipulati dalle loro associazioni perché rappresenterebbero forme di ostruzione del mercato e della concorrenza definendo minimi per i compensi, assimilabili ai cartelli imprenditoriali proibiti dalla cosiddetta *competition law*. La conseguenza è che i lavoratori autonomi rischiano di subire la compressione dei loro diritti sindacali (cfr. art. 28 della Carta di Nizza sul diritto all'azione collettiva) che viceversa le fonti internazionali (ILO e Carta sociale europea) riconoscono ad ogni lavoratore, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica. La C.E. si era impegnata quindi a stabilire una serie di casi nei quali l'assimilazione tra imprenditori ed autonomi diventa irrazionale e comunque dovrebbero tenersi in debito conto le finalità sociali e di progresso dell'Unione che vorrebbero proteggere ogni forma di lavoro, indipendente o subordinato che sia. Finalmente la C.E. identifica situazioni in cui eventuali contratti collettivi (applicabili a collaboratori autonomi) sono legittimi vuoi per la debolezza negoziale dei soggetti che operano vuoi perché appaiono prevalenti le esigenze di tutela e protezione desumibili dai Trattati e dalla Carta dei diritti. Si tratta di ipotesi molto varie che vanno dal caso di *independent workers* economicamente dipendenti che sostanzialmente hanno un solo committente, a quello di coloro che svolgono la loro collaborazione fianco a fianco di lavoratori subordinati, sino ad attività che la cui regolazione trascende le finalità di salvaguardia della concorrenza e via dicendo. Le *Guidelines* offrono moltissimi esempi in grado di orientare le parti sociali sulla legittimità degli accordi sindacali sottoscritti: per queste ipotesi la C.E. si impegna a non promuovere giudizi di infrazione ed in generale a considerarli opportuni in quanto rientranti negli obiettivi sociali dell'Unione. Certo ancora mancano forme di promozione e sostegno dell'azione sindacale paneuropea come quelle previste nel titolo X del Trattato sul funzionamento dell'Unione, ma è un primo importantissimo passo verso un'Europa sociale (come delineato nel *Social Pillar*) capace di proteggere e tutelare in via generale anche il lavoro autonomo in potenziale massiccio incremento per via delle tecnologie digitali. L'iniziativa è quindi un correlato necessario a quella in corso di approvazione presso il P.E. di disciplina del lavoro intermediato dalla piattaforme.

## 9.6. Considerazioni conclusive: tra istituzioni UE e attivismo metropolitano

L'anelito regolativo sin qui percorso appare piuttosto coraggioso ed equilibrato, non mira a "colonizzare" le nuove realtà produttive attraverso l'imposizione generalizzata di principi e criteri propri di altre fasi storiche, ma cerca innanzitutto di disciplinare i più evidenti e gravi casi di sottoprotezione, sempre che non prevalgano le pressioni verso la riconduzione di ogni attività lavorativa digitale nella camicia di nesso di una nuova super-subordinazione che mortificherebbe le esperienze creative e cooperative radicate nei territori urbani. Da un lato soprattutto nel ridisegnare in modo inclusivo e pluralistico il rapporto tra attività, lavori, mobilità urbana e rigenerazione delle città, anche e soprattutto a partire da quegli spazi comuni e condivisi di lavori e attività su piattaforma che da tempo innervano le città, come i *coworking*, intesi come possibili laboratori di nuova progettualità urbana, che permetterebbero una diffusione capillare di spazi dove svolgere lavoro digitale da remoto, in forma autonoma e indipendente, ma in relazione cooperativa e solidale tra una moltitudine di operatori<sup>23</sup>. D'altro canto, il cuore della sfida metropolitana rimane aperto sul presente e il futuro dei diritti dei ciclofattorini – *riders*, con la possibilità di far evolvere gli spazi di contrattazione sociale metropolitana, se si pensa al caso della "Carta di Bologna", una vera e propria "Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano" promossa da *Riders Union Bologna* e sottoscritta nel maggio 2018 anche grazie all'impegno del Comune di Bologna<sup>24</sup>, proprio perché "l'ambito cittadino/metropolitano si è mostrato particolarmente fecondo per sperimentare inedite forme di autorganizzazione sindacale e conflitto collettivo, in grado di imporsi all'attenzione della pubblica opinione, producendo rilevanti avanzamenti sia in termini di riconoscimento sociale, sia di tutela individuale e collettiva dei lavoratori intermediati da *app* digitali"<sup>25</sup>.

In ogni caso, per la protezione dei soggetti al lavoro su piattaforma, già da oggi si introdurrebbero regole piuttosto esigenti in materia di trasparenza e *accountability* delle procedure decisionali automatiche

<sup>23</sup> Mariotti et alii 2021.

<sup>24</sup> Con la partecipazione attiva dello stesso Comune di Bologna e il cui testo è rintracciabile qui: [http://www.comune.bologna.it/archivio-notizie/sites/default/files/documenti/CartaDiritti3105\\_web.pdf](http://www.comune.bologna.it/archivio-notizie/sites/default/files/documenti/CartaDiritti3105_web.pdf).

<sup>25</sup> Donini, Forlivesi 2023.

adottate per via algoritmica, aprendo i santuari digitali a meccanismi di verifica e controllo ed anche di contestazione della parti interessate, con possibili importanti ricadute sul piano della tutela di alcuni diritti non solo alla *privacy* ma anche ad una correttezza e buona fede nella gestione del rapporto. Finisce l'era dell'insindacabilità del "magico" mondo di Internet: chi vi opera traendo profitto dalle operazioni che mette in moto ha delle responsabilità sociali e lavorative. Al tempo stesso la proposta apre al negoziato sindacale ed al protagonismo del lavoro autonomo e, con le norme sulla trasparenza, si comincia a scrivere uno statuto di diritti che spettano al lavoro "in generale", non solo a quello assimilabile alle attività tradizionali, che potrebbe così accogliere gli sviluppi, le opportunità e le sfide offerte dall'AI, volendo riprendere il titolo dell'ultimo volume di Luciano Floridi<sup>26</sup>. Certo c'è ancora molto da fare ma il tema della "libertà di lavorare" di cui all'art. 15 della Carta di Nizza<sup>27</sup> cioè di poter scegliere carichi, tempi e modi di attività (oggi più agibile alla luce delle innovazioni tecnologiche), senza per questo esser privato delle tutele fondamentali, sembra entrato nell'agenda sovranazionale. Farà, credo, la sua strada anche attraverso la mediazione e le proposte organizzative dei corpi intermedi pubblici, tradizionalmente più capaci e più pronti a recepire le innovazioni dei loro territori, a partire dalle città nelle loro transizioni ecologiche e digitali, soprattutto su uno sfondo regolato di tutele minime, ma a validità universale.

Va anche sottolineato che la Corte di Giustizia UE ha emesso proprio di recente una sentenza di notevole rilievo per il tema che stiamo esaminando<sup>28</sup>. La decisione afferma con nettezza che la tutela del lavoratore nei confronti di atti di discriminazione per ragioni di orientamento sessuale deve riguardare – per tutti gli aspetti della vicenda lavorativa – anche gli autonomi<sup>29</sup> e può portare a sindacare anche il mancato rinnovo di un contratto di collaborazione (oltre che la sua interruzione prima della scadenza), rinnovo che viene così ad essere sottratto alla discrezionalità datoriale. Nel corso della controversia si sono inserite delle lungimiranti conclusioni dell'Avvocato Generale

<sup>26</sup> Floridi 2022.

<sup>27</sup> La versione in inglese è la più espressiva: "*Everyone has the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation*".

<sup>28</sup> Corte di giustizia, 12 Gennaio 2023 (J.K., C-356/2021).

<sup>29</sup> Si ricorda che in linea generale le tutele lavoristiche dell'Unione valgono per i soli lavoratori subordinati.

che ha invitato a riflettere se la dicotomia lavoro dipendente/lavoro autonomo non sia arretrata rispetto al dispiegamento delle dinamiche produttive del presente che invitano a formulare nuovi contenitori più generali ed inclusivi di ogni attività umana svolta con prestazioni a carattere prevalentemente personale a favore di terzi, con conseguente accesso ai diritti fondamentali. L'A.G. si è appoggiata sulla sempre più influente Scuola, condivisa anche da ambienti vicini al sindacato europeo ed all'ILO, che sviluppa la nozione inclusiva (anche di attività d'impresa, sia pur su base personale) di "personal work"<sup>30</sup>, per giustificare l'accesso universalistico alle tutele del *welfare state*. Un'allusione potente al futuro ed a un nuovo rapporto tra lavoro e tecnologie che molte esperienze metropolitane innovative hanno in questi anni provato ad elaborare in chiave emancipativa e cooperativa, nonostante l'antiquato e gerarchizzante apparato legale in vigore che mortifica e rende precaria ogni attività che non sia alla "dipendenza" da altri.

## Bibliografia

- ADORNO T.W., Horkheimer M. (1974), *Dialettica dell'Illuminismo*, Einaudi, Torino
- ALLAMPRESE A., BRONZINI G., DE STEFANO V., DE MINICO G., MELLONI, M., PERULLI A., ROBIN-OLIVIER S.(2023), *Le iniziative dell'Unione sul lavoro tramite piattaforme digitali*, in "RGL" n. 3, parte I, 507-549
- ALLEGRI G. (2020), *Nuove istituzioni per attività e lavori "remoti" in pandemia. Appunti sulle Officine Municipali come spazi comuni*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 1° ottobre
- ALLEGRI G., BRONZINI G. (2015), *Libertà e lavoro dopo il Jobs act*, DeriveApprodi, Roma,
- ALPA G. (2021), *L'Intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Mucchi Editore, Modena
- BRADFORD A. (2021), *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*, Franco Angeli, Milano
- BRINO V. (2021), *Diritto del lavoro e catene globali del lavoro*, Giappichelli, Torino
- BRONZINI G. (2018), *La nozione di "dipendenza" comunitaria: una soluzione per la digital economy?*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n. 4, pp. 983-1000
- BRONZINI G., a cura di, (2019), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key Editions, Milano
- BRONZINI G. (2021), *Il senso di Ursula per la solidarietà europea*, in "Questione Giustizia online"

<sup>30</sup> Freedland, Countouris 2011; Countouris, De Stefano 2019; Bronzini 2023; Allegri, Bronzini 2015; Perulli, Treu 2022.

- BRONZINI G. (2022), *Orientamenti europei in tema di reddito minimo garantito*, in "Lavoro, Diritti, Europa", n. 3
- BRONZINI G. (2023), *Il lavoratore autonomo non può essere escluso da un rapporto di collaborazione in atto a causa del suo orientamento sessuale, né tale orientamento può essere la ragione per il mancato rinnovo del contratto di lavoro*, in "RGL online" n. 1/2023
- BRUNO A.S. (2019), *La dimensione urbana e le aspirazioni di coesione economica, sociale e territoriale nelle politiche dell'Unione europea*, "Revista de Direito Brasileira", v. 24, n. 9, pp. 396-412
- COUNTOURIS N. (2021), *Regulating digital work: from laissez-faire to fairness*, in "Social Europe", 8.12.2021
- COUNTOURIS N., De Stefano V. (2019) *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, Bruxelles
- DI STEFANO V., Aloisi A. (2021), *European Commission takes the lead in regulating platform work*, in "Social Europe", 9.1.
- DOGLIANI P., Gaspari O., a cura di (2003), *L'Europa dei Comuni*, Donzelli, Roma
- DONINI A.M., Forlivesi M. (2023), *Quali diritti per i lavoratori delle piattaforme?*, in Pirone M., a cura di (2023), pp. 130-146
- FERRARIS M. (2021), *Documanità. Filosofia del mondo nuovo*, Laterza, Roma-Bari
- FLORIDI L. (2022), *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina, Milano
- FREEDLAND M., Countouris N. (2012), *The Legal Construction of Personal Work Relations*, OUP, Oxford
- GIUBBONI S. (2022), *La proposta di direttiva della Commissione europea sul lavoro tramite piattaforma digitale*, in "Menabò di Etica ed economia",
- GIUBBONI S. (2017), *Diritto del lavoro europeo*, WKI, Padova
- GRAZI L., a cura di, (2012), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, il Mulino, Bologna
- HONNETH A. (2021), *L'idea di socialismo. Un sogno necessario*, Feltrinelli, Milano
- MARIOTTI I., Di Vita S., Akhavan M., eds. (2021), *New Workplaces-Location Patterns, Urban Effects and Development Trajectories. A Worldwide Investigation*, Springer, Switzerland
- PERULLI A. (2021), *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino
- PERULLI A., Speciale V. (2022), *10 tesi sul diritto del lavoro*, il Mulino, Bologna
- PERULLI A., Treu T. (2022), *In tutte le sue forme e applicazioni. Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, Torino
- PIRONE M., a cura di (2023), *Ultimo miglio. Lavoro di piattaforma e conflitti urbani*, Fondazione Feltrinelli, Milano
- ROSA H. (2015), *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Einaudi, Torino

## 10. Città e *lobbying*

*Fabio Bistoncini, Paola Perrotti*

**Sommario.** Premessa. – 10.1. Le città come soggetto istituzionale: un breve *excursus* storico normativo. – 10.2. Le città come soggetto istituzionale: autonomia e protagonismo. – 10.3. Le città: protagoniste a livello nazionale. – 10.4. Le città: protagoniste a livello sovranazionale. – 10.5. Le città come arena di *policy*.

### **Premessa**

Il presente lavoro ha come obiettivo quello di analizzare il rapporto che lega le città all'attività di *lobbying*, e cioè al processo di rappresentanza degli interessi posto in essere con l'obiettivo di influenzare il decisore pubblico. Per procedere in questo senso, pur consapevoli dell'arbitrarietà della scelta tra le varie opzioni disponibili, prenderemo in considerazione il "concetto" di città in un duplice significato: come soggetto istituzionale, a cui viene attribuita una capacità di rappresentanza di coloro che vivono nel loro territorio, e come vera e propria arena di *policy* e cioè come luogo in cui dialogano gli interessi organizzati collocati geograficamente all'interno dei propri confini.

### **10.1. Le città come soggetto istituzionale: un breve *excursus* storico normativo**

Senza voler entrare nella ricostruzione storico-giuridica, che esula da questa analisi, ci limiteremo a sottolineare le principali tappe giuridico normative del processo di definizione dei Comuni (e conseguentemente delle città) nel nostro ordinamento. Dei vari enti locali il Comune è quello

che può vantare una lunga tradizione storica, in quanto riconducibile (sia pure in modo indiretto) all'esperienza dei Comuni medioevali e alla c.d. "Età comunale".

Con l'affermazione dello Stato tali soggetti perdono progressivamente il proprio peso politico riducendosi a mere articolazioni amministrative del potere centrale. Tale impostazione è riscontrabile in uno dei più antichi interventi in materia, che risale alla seconda metà dell'Ottocento: la legge Comunale e Provinciale (legge n. 2248 del 1865). Riprendendo i principi del sistema amministrativo francese si prefigura un sistema fortemente centralizzato in cui gli enti locali hanno una capacità di autogoverno del tutto residuale. I Comuni e le Province, infatti, sono sottoposti al costante controllo di legittimità e di merito da parte dello Stato.

Successivamente, durante il Ventennio fascista, Comuni e Province vennero privati di qualsiasi rappresentatività politica e considerati come mere articolazioni dello Stato. A capo dei Comuni vennero posti organi monocratici di nomina governativa: i podestà.

La Costituzione repubblicana modificò radicalmente questa impostazione: con l'art. 114 (poi modificato) "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" e con l'art. 128 (poi abrogato nel 2001), definiva gli enti locali come enti autonomi, pur sempre "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

Con la legge 142 del 1990 inizia un decennio fondamentale per il riassetto delle autonomie locali, ridefinendo l'assetto dei poteri tra queste e lo Stato centrale, e che culminerà con la riforma costituzionale del 2001.

Un ulteriore passaggio, fondamentale dal punto di vista politico, si ha con l'approvazione della legge 81 del 1993 (sulla spinta del movimento referendario antiproporzionale) che introduce l'elezione diretta del sindaco, il cui mandato è legato alla durata del Consiglio. In questo modo i Comuni acquisiscono una elevatissima rappresentatività dal momento che l'organo istituzionale al vertice dell'amministrazione sarà da quel momento in poi scelto direttamente dai cittadini – elettori. Il sindaco nomina direttamente i componenti della Giunta, i dirigenti dell'amministrazione, i rappresentanti presso enti, aziende e istituzioni collegate all'amministrazione comunale. Viene così riconosciuta e valorizzata la natura politica dell'ente comunale che non è più soltanto un soggetto incaricato della mera gestione della cosa pubblica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La disciplina complessiva degli Enti Locali è contenuta in un apposito Testo Unico

Tale impostazione verrà confermata nella riforma costituzionale del 2001 che da un lato, all'art. 114 prevede che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". E dall'altro, (art. 118) con l'introduzione del principio di sussidiarietà attribuisce le funzioni amministrative ai "Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". In questo modo è attribuito ai Comuni una capacità di azione politica autonoma, senza la necessità dell'intermediazione di altri soggetti territoriali (ad esempio Province e Regioni).

## **10.2. Le città come soggetto istituzionale: autonomia e protagonismo**

Il processo di progressivo rafforzamento e autonomizzazione degli enti locali, brevemente descritto nelle righe precedenti, ha determinato negli anni un inedito protagonismo politico ed istituzionale di coloro che sono a capo delle rispettive amministrazioni: sindaci e presidenti di Regione.

Dal momento che oggetto del presente contributo è il ruolo delle città ci soffermeremo solo sui sindaci, sebbene molte delle considerazioni successive possono essere estese anche all'ambito regionale. L'elezione diretta, le ampie competenze attribuite alla carica, la prossimità al corpo elettorale, sono solo i principali fattori che hanno fatto reso la figura del primo cittadino uno dei simboli della crescente personalizzazione della politica. Un fenomeno in atto a tutte le latitudini ma che in Italia, proprio a livello locale, trova una sua evidenza empirica. A ciò si aggiunga un ulteriore elemento assolutamente assente su scala nazionale: quello della stabilità. Se è vero che il tasso di riconferma è di recente diminuito rispetto al passato (tra la metà degli anni '90 e i primi anni 2000 la rielezione di un sindaco uscente era sostanzialmente una formalità), è altrettanto vero che rimane molto alto: in circa il 70% dei casi un sindaco che si ripresenta viene rieletto. Ciò determina una "stabilità" dell'ente comunale per un decennio, un lasso di tempo eccezionalmente lungo se

---

(d.lgs 267/2000) che qualifica (art. 2) il Comune come ente locale che rappresenta la comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Nel successivo articolo 13, il legislatore attribuisce ai Comuni "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio".

riportato alla durata dei governi. Queste annotazioni sono supportate da una serie di dati. Se infatti confrontiamo il numero e la durata dei mandati per i sindaci delle principali 5 città italiane (Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo) con quello dei Presidenti del Consiglio nel periodo 1993 – 2022 abbiamo il seguente quadro di riferimento.

Città	N.° amministrazioni	Durata Media (gg.)
<b>Roma</b>	11	958
<b>Milano</b>	7	1530
<b>Napoli</b>	8	1318
<b>Torino</b>	7	1530
<b>Palermo</b>	9	1209
<b>Governo</b>	16	600

Come si evince, con l'eccezione della Capitale dove la tribolata gestione politica amministrativa ha determinato il subentro di ben tre gestioni commissariali, il quadro di riferimento è caratterizzato da una forte stabilità a livello comunale che ha permesso ai sindaci eletti di rimanere nella propria posizione almeno il doppio dei giorni rispetto a qualsiasi Presidente del Consiglio.

Lo stesso quadro emerge se prendiamo come punto di riferimento la discontinuità politica e cioè i cambiamenti del colore delle forze politiche che formavano la maggioranza nell'alternanza alla guida dell'amministrazione.

Città	Cambi di maggioranza
<b>Roma</b>	4
<b>Milano</b>	3
<b>Napoli</b>	2
<b>Torino</b>	2
<b>Palermo</b>	3
<b>Governo</b>	12

Anche questo elemento di analisi propone un quadro fortemente stabilizzato a livello comunale in netto contrasto con l'elevata variabilità di quanto accade a livello nazionale. Ciò ha comportato un rafforzamento (almeno nell'immaginario collettivo) dell'amministrazione

comunale e dei propri rappresentati, con una accresciuta visibilità nell'arena di *policy* nazionale. Non è un caso che alcuni amministratori comunali siano diventati (o abbiano accarezzato l'idea di farlo) *leader* politici nazionali e che, in modo più o meno ricorrente, si sia parlato della costituzione di un vero e proprio "partito dei sindaci" in grado di trasferire al Governo le buone pratiche promosse a livello locale.

Certamente questa visione "ottimistica" del ruolo dei sindaci e delle loro amministrazioni non può non prescindere da alcuni elementi di fragilità. Innanzi tutto, quello economico-finanziario: non c'è dubbio, infatti, che dalla crisi finanziaria del 2007 i Comuni abbiano subito tagli draconiani ai trasferimenti, da parte dello Stato, che li hanno costretti a adottare politiche di bilancio più "virtuose" salvo risultare "penalizzati" in termini di consenso e capacità propositiva. Inoltre, anche se il discorso non può essere generalizzato, spesso le amministrazioni comunali scontano una qualità della macchina burocratica inadeguata alla gestione delle importanti funzioni ad essa attribuite.

Restano aperte infine alcune problematiche relative alle società partecipate dagli stessi Enti Comunali. Un comparto che negli anni si era evoluto in modo eccessivo: con la moltiplicazione patologica delle società si è creata una vera e propria giungla, in cui era difficile persino un censimento accurato. Una circostanza acuita da alcuni fattori disfunzionali quali l'eccessiva numerosità, le frequenti ed ingiustificate duplicazioni, la scadente qualità dei servizi offerti, la ridondanza del personale, con conseguente scarsa produttività ed effetti negativi sulla finanza pubblica. Se è vero che il legislatore nazionale con dlgs 175/216 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP) ha costretto i Comuni a una profonda azione di riordino e razionalizzazione, è altrettanto vero che è ancora riscontrabile una certa resistenza da parte degli stessi enti locali a adeguarsi alla nuova normativa<sup>2</sup>.

Un ulteriore aspetto di criticità riguarda l'affievolimento della rappresentatività dei Sindaci a causa del fenomeno dell'astensione elettorale. Se, come descritto, in passato il massimo esponente dell'amministrazione cittadina era stato percepito come un soggetto "politicamente nuovo," distinto dalle forze politiche che lo sostenevano, ora ci sono segnali inequivocabili del fatto che anche questa figura subisce gli effetti della disaffezione dei cittadini nei confronti della politica, o meglio della *politics*.

---

<sup>2</sup> Ministero dell'economia e delle finanze 2019.

Nelle principali città prese in considerazione, nelle ultime elezioni comunali (2021- 2022) il numero dei votanti è stato mediamente al di sotto del 50%. Meno della metà, dunque, dei cittadini elettori si è recato alle urne per votare sindaco e amministrazione. A dispetto dei già menzionati elementi negativi di contesto, possiamo affermare che oggi i sindaci, soprattutto quelli delle Città (e conseguentemente le loro amministrazioni) sono molto più consolidati rispetto ad altri soggetti politico-istituzionali e questo consente loro un dinamismo sconosciuto rispetto al passato, che li porta ad affacciarsi da protagonisti in arene di *policy* a livello nazionale ed internazionale.

### 10.3. Le città: protagoniste a livello nazionale

Nel nostro ordinamento le città, intese come protagoniste della politica nazionale, riescono ad ottenere il primo riconoscimento formale nel 1996, con l'istituzione della Conferenza Stato – città – autonomie locali (), un organo collegiale permanente che ha la funzione di confronto e raccordo tra Stato e gli enti locali<sup>3</sup>. La Conferenza Stato – città si affianca così alla preesistente Conferenza Stato Regioni che riunendosi congiuntamente nella Conferenza unificata creano così il c.d. sistema delle Conferenze che ha assunto una rilevanza crescente a partire dalla riforma costituzionale del 2001<sup>4</sup>.

In questo ambito, dal nostro punto di vista, occorre sottolineare l'emersione ed il consolidamento del ruolo dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni italiani). Un "corpo intermedio" che si è ritagliato uno spazio crescente nella capacità di rappresentare le istanze della quasi totalità dei Comuni italiani, in grado di svolgere una vera e propria attività di *lobbying* (intesa come influenzamento del processo decisionale) sia attraverso il sistema delle Conferenze precedentemente ricordato, sia direttamente presso il Parlamento e il Governo. L'ANCI ha assunto quindi un ruolo centrale nell'arena di *policy*, ponendosi come un gruppo d'interesse affidabile la cui forza deriva da una *membership* molto ampia e *bipartisan*: un valore aggiunto in un periodo di forte polarizzazione della politica nazionale. Ne è la prova non soltanto il

<sup>3</sup> Istituita con Dpcm 2 luglio 1996 (Gazzetta ufficiale 27 gennaio 1997 n. 21), la Conferenza – come quella unificata – è disciplinata dal D.lgs 28 agosto 1997 n. 281 (Gazzetta ufficiale 30 agosto 1997, n.202).

<sup>4</sup> Istituita con il Dpcm 12 ottobre 1983 (Gazzetta ufficiale 2 novembre 1983, n. 300).

prestigio assunto negli anni dai suoi presidenti ma, soprattutto dall'evento annuale (l'assemblea) che vede la partecipazione delle massime cariche dello Stato. Un riconoscimento della capacità di valorizzare ruolo e funzione delle città.

#### 10.4. Le città: protagoniste a livello sovranazionale

L'emersione delle città come soggetto istituzionale rilevante all'interno dell'arena di *policy* è un fenomeno generalizzato anche a livello sovranazionale, tanto da parlarsi oggi di "diplomazia delle città"<sup>5</sup>. Per Lorenzo Kihlgren Grandi, l'istituzione locale per eccellenza – la città appunto, con i suoi ambiziosi obiettivi diplomatici e degli strumenti utili per raggiungerli, è da considerarsi oggi un attore insostituibile delle relazioni internazionali. A giudizio dell'autore, due sono sostanzialmente le tipologie di obiettivi che la diplomazia delle città persegue ovunque e nonostante le differenze sociali, culturali, economiche e politiche: i valori universali e gli interessi locali. La finalità ultima, del resto, è generare benefici concreti e tangibili per i cittadini, in virtù di quel principio di sussidiarietà citato all'inizio del presente articolo per cui sono le città, i Comuni, le istituzioni più vicine ai cittadini nonché i principali fornitori di servizi pubblici e, per loro natura, essenziali.

Prive di qualsiasi mandato politico e di strumenti coercitivi per imporre la propria volontà all'estero, le città hanno sfruttato la propria vicinanza ai cittadini per costruire strategie internazionali che ne integrassero i valori e gli interessi. Se nell'affrontare congiuntamente le sfide transnazionali come il cambiamento climatico, la migrazione, l'estremismo violento e oggi la pandemia, le città hanno guadagnato un indubbio prestigio morale, ciò è principalmente dovuto alla capacità delle stesse di coniugare i valori universali di amicizia e solidarietà con un solido pragmatismo metodologico e il coinvolgimento diretto della popolazione e degli attori del territorio<sup>6</sup>.

Il successo di tale azione, con il suo impatto stabilizzante, pragmatico e orientato al miglioramento del benessere delle comunità locali, pone le città in una posizione antagonistica rispetto agli Stati che, invece, di fronte alle crescenti sfide odierne risultano, sempre più, percepiti come inefficaci e farraginosi. Strumento principe della diplomazia delle

---

<sup>5</sup> Kihlgren Grandi 2021.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 166

città è la rete. La capacità cioè di collaborare e cooperare, scambiare buone pratiche, approntare progettualità comuni e promuovere una visione comune e condivisa delle grandi sfide globali: cambiamento climatico, globalizzazione, transizione digitale, flussi migratori, ecc. Fenomeni globali quindi, oggetto da tempo di negoziati e dibattiti a livello internazionale, ma che per le loro ricadute dirette sui territori urbani – e, di conseguenza, sui cittadini di quei territori – hanno spinto nel tempo un numero sempre crescente di Comuni, grandi e piccoli, ad occuparsene con il chiaro obiettivo di influenzare le politiche nazionali ed internazionali introducendo, di conseguenza, veri e propri strumenti nonché pratiche di *advocacy* e *lobbying*.

### 10.5. Le città come arena di *policy*

Nelle pagine precedenti abbiamo preso in considerazione il ruolo delle amministrazioni cittadine e dei loro rappresentanti come veri e propri gruppi d'interesse. Il secondo aspetto che analizzeremo consiste nel declinare il concetto di città come "arena di *policy*", luogo in cui interagiscono i gruppi d'interesse che svolgono la propria azione all'interno dei confini comunali. Per ragioni di spazio dovremo dare per scontate alcune dinamiche complesse che necessiterebbero un approfondimento ulteriore. Possiamo dire però, in linea generale, che la crisi della rappresentanza, che ha colpito il sistema politico ed istituzionale, e la crescente disaffezione nei confronti dei partiti e di altri corpi intermedi (sindacati e associazioni di categoria, *in primis*) ha aperto spazi per nuove forme di azione collettiva e partecipazione politica, caratterizzate da un forte radicamento territoriale. Una gamma di fenomeni né omogenea, né lineare, dal momento che si è dipanata nel corso degli anni in contesti urbani diversi.

Le prime esperienze, infatti, risalgono a metà degli anni Settanta ed assumono nel nostro Paese la forma del centro sociale: un fabbricato abbandonato, situato in grandi città, che viene appunto occupato da alcune persone (in genere militanti di forze politiche extraparlamentari di sinistra ma non solo). Uno spazio al cui interno vengono autorganizzate e autogestite attività culturali, politiche e di assistenza sociale, in funzione delle quali si sviluppa un ulteriore reticolo di relazioni tra lo stesso centro sociale e i residenti del territorio in cui insiste e poi con le analoghe esperienze associative realizzate in altre città. Si tratta di tentativi, in principio assolutamente minoritari, di promuovere forme

di partecipazione “diverse”, al di fuori dei tradizionali circuiti politici o istituzionali, allo stesso anticipatori di comportamenti e tendenze future. Si fa riferimento, da una parte, al “crollo delle ideologie”, alla “fine delle classi sociali” – almeno come erano intese nel Novecento, all’affermarsi dei processi di “individualizzazione”, alla scoperta della rilevanza del singolo atto di consumo come elemento di costruzione della propria identità<sup>7</sup>. Dall’altra, alla presa di coscienza del proprio ruolo come consumatore, alla (ri) scoperta del proprio ruolo come cittadino, nel senso proprio del termine, abitante cioè della propria città/quartiere: lo spazio fisico dove ciascuno di noi vive la propria quotidianità.

Le trasformazioni urbane degli ultimi venti anni, con le annesse problematiche, hanno rafforzato questa tendenza. Si fa qui riferimento all’immigrazione, alla conseguente gentrificazione, agli investimenti immobiliari di capitali privati, accompagnata dalla riduzione dell’intervento pubblico in materia edilizia: una gamma di fenomeni che ha profondamente modificato il tessuto sociale di molte città o parti di esse. Non è, quindi, un caso che proprio partendo dal “particolare” si sia assistito ad un nuovo protagonismo civico. Come sottolinea Maria Cristina Antonucci:

il fenomeno della disintermediazione politica comporta l’attivazione auto-organizzata di gruppi di cittadini attorno ad un immediato e specifico interesse intraprendendo un percorso di interlocuzione e confronto diretto con il sistema istituzionale, cui recapitano le ragioni e le istanze della loro mobilitazione, *bypassando* i tradizionali corpi intermedi.<sup>8</sup>

È proprio nelle città che la società si auto-organizza in forme sempre più flessibili: associazioni, assemblee, comitati di cittadini, di commercianti, di fruitori di servizi comunali – ad es. trasporto pubblico, che proliferano nel tempo grazie anche all’interazione con l’amministrazione pubblica. Si genera così un *network* sempre più rilevante nel dibattito pubblico, che modifica la mappa dei “*bridge*” (i luoghi d’incontro fisici e *on line*) in cui si scambiano informazioni e si generano opinioni su di un determinato argomento. Con una grande differenza rispetto al passato. Se è vero che ancora molti di questi soggetti nascono e si attivano “contro una decisione pubblica”, dal momento che la sindrome *NIMBY* è ancora una costante del nostro Paese, non

---

<sup>7</sup> Di Gregorio 2019; Zamagni 1997.

<sup>8</sup> Antonucci, Fiorenza 2016, p. 19.

possiamo non notare che in alcuni casi vi è un approccio diverso, più collaborativo e propositivo nei confronti dell'amministrazione cittadina. Si mettono così in comune competenze ed *expertise* professionali dalle quali scaturiscono nuove esigenze mentre si agisce per risolvere piccoli problemi di vicinato, fino a proporre nuove misure di *policy* o alternative rispetto agli orientamenti del decisore. Si fa qui riferimento all'esperienza delle "social streets" (fenomeno nato nel lontano 2013 ma ancora radicato e che ha vissuto un *revamping* durante i duri *lockdown* dovuti alla pandemia) a quelle dei gruppi di "Retake", cittadini autorganizzati che si attivano contro il degrado urbano, passando per declinazioni locali della campagna internazionale "Streets for kids", e arrivare alle centinaia di piccoli esempi di partecipazione dei cittadini alla vita sociale dei propri territori. Come sottolinea Giovanni Moro:

l'ambiente plurale delle organizzazioni di cittadinanza attiva si conferma come un fenomeno partecipativo della massima rilevanza: sia in termini quantitativi, per il numero di organizzazioni note e di persone coinvolte (circa quattro volte di più dei partiti) sia in termini qualitativi, con la moltiplicazione delle arene e delle forme della partecipazione politica, soprattutto in termini di connessione tra la democrazia e la vita quotidiana<sup>9</sup>.

Le città, dunque, come vero e proprio incubatore di un nuovo modo di fare politica, che parte dal basso, pragmatico, non ideologico, che dialoga alla pari con gli altri soggetti politico-istituzionali, forte della consapevolezza che nasce dal proprio carattere identitario: l'essere parte qualificante e imprescindibile di quell'insediamento politico, economico, sociale e culturale.

## Bibliografia

- ANTONUCCI M.C., FIORENZA A. (2016), *Democrazia dal basso: cittadini organizzati a Roma e nel Lazio*, Cangemi, Roma
- DI GREGORIO L. (2019), *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- KIHLGREN GRANDI L. (2021), *La Diplomazia delle città. Strumenti e pratiche per una centralità strategica internazionale*, Egea, Milano
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2019), *Rapporto annuale sulle Partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche*

<sup>9</sup> Moro et alii 2022, p. 202.

- MORO G., Alfonsi C.R., Amiconi E., Colletti A., Crisi M., Fresu M., Morelli M., Rossetti F., Ruffa M., Salzano R., Taurelli S. (2022), *La cittadinanza in Italia. Una mappa*, Carocci, Roma
- ZAMAGNI S. (1997), *Economia, democrazia, istituzioni, in una società in trasformazione*, Il mulino, Bologna



## 11. Città, ambiente e qualità della vita

*Giovanna Montella*

*«Dans la ville nouvelle, dans ce texte social lisible à condition qu'on sache lire, qu'est-ce que s'inscrit ? Qu'est-ce qui se projette sur le terrain?»<sup>1</sup>.*

Nella complessa struttura della Repubblica così come individuata e disciplinata dalla Costituzione italiana, il territorio del Comune (a maggior ragione della Città) costituisce la “micromisura” della sovranità, il piccolo « Teatro dell'imperio » in quanto luogo della normazione più vicino al cittadino ai fini della composizione dei conflitti sociali<sup>2</sup>. Sulla scia delle linee tracciate dai geografi, la città rappresenta dunque una tessera del mosaico paesaggio come parte di un'area della superficie terrestre, una tessera dunque che va isolata e studiata per essere ricomposta con la finalità di interpretare la complessità del paesaggio nel suo insieme<sup>3</sup>.

Nel quadro del nostro dettato costituzionale, in una posizione di particolare rilievo trova la sua disciplina di principio il Paesaggio. La Costituzione infatti lo pone nella prima parte dedicata ai principi fondamentali all'interno dell'articolo 9. La scelta di inserire questo lemma all'inizio del Dettato da parte dei nostri costituenti è indice del grande rilievo affidato alla tematica paesaggistica quale luogo dove cultura e progresso divengono le basi per la costruzione di un mondo nuovo per un popolo consapevole nella sua più alta accezione, vale a dire nella sua evoluzione politica.

---

<sup>1</sup> Lefebvre 1968

<sup>2</sup> Zitelmann 1897, p. 199 ss.; Modugno 2002, p. 68

<sup>3</sup> Castiglioni 2019, p. 235

Avere disciplinato il paesaggio nel quadro dell'articolo in cui si tratta di sviluppo della cultura, della ricerca scientifica e tecnica, credo abbia un significato ancora più profondo: la volontà di collegare il paesaggio alla crescita degli individui finalmente a loro agio in un ambiente libero e in grado di porre solide basi per una vita migliore per il Paese.

Non bisognerebbe mai dimenticare che il linguaggio costituzionale è prescrittivo e non descrittivo e la collocazione dell'oggetto della tutela nella parte più elevata del testo costituzionale sta ad indicare che quel comando, perché di un comando si tratta, è indirizzato allo Stato e a tutte le sue componenti territoriali (Comuni, città metropolitane, province e Regioni, secondo la disposizione contenuta nell'art. 114 Cost.), alle istituzioni, a tutti i soggetti pubblici e privati ed anche (forse soprattutto) a tutti noi cittadini uniti nel sostegno al dovere di fedeltà alla Repubblica.

Il paesaggio si mostra dunque nel suo aspetto più pervasivo, attraendo a sé i grandi temi delle scelte politiche dei governanti: pianificazione del territorio, politica energetica ed impianti di recupero e riciclo, infrastrutture, politica industriale, agricoltura, patrimonio boschivo, idrico, idrogeologico, regolazione delle emissioni nell'atmosfera e nelle acque, turismo, circolazione stradale.

La Costituzione del '48 opera dunque il superamento del concetto di bellezza naturale, come visione oleografica quale appartenente ad una certa pittura manieristica ottocentesca che di fatto ha formato la *ratio* delle discipline legislative risalenti alla prima metà del '900 e che risulta in maniera inequivocabile nella stesura normativa del concetto di paesaggio così come indicato dalla Legge Croce, datata 11 giugno 1922 n. 778, fin dal suo titolo "*per la tutela delle bellezze naturali e dei beni immobili di particolare interesse storico*" e nella relazione illustrativa dove tra l'altro si leggeva come il paesaggio costituisse "*la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi*".

Non diversamente, 17 anni dopo, la legge "Bottai" del 29 giugno 1939, n. 1497 "*Protezione delle bellezze naturali*", giunse ad attribuire al paesaggio la consistenza di valore tutelato dallo Stato in quanto quadro naturale panoramico.

Il termine "bellezza", nella forma singolare e plurale, appare infatti ripetuto costantemente e la misura dell'interesse oggetto della tutela da parte del legislatore è ben rappresentata al quarto comma dell'art. 1 allorché la norma, dovendo indicare gli oggetti di tutela, di interesse

pubblico, li enumera e qualifica come segue : *«le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.»*

L'intervento umano e le successive modifiche morfologiche del paesaggio, e di conseguenza dell'ambiente, hanno tuttavia cagionato non pochi danni a quell'alternarsi di magnifiche vestigia del passato, di meravigliosi giardini, panorami marini, collinari o montani, oggi in costante pericolo a causa di una cattiva e sempre più spesso inesorabile condotta distruttiva legata ad una scarsa attenzione all'ambiente circostante.

Alberto Predieri evidenziò magistralmente nel suo scritto dedicato all'argomento, molto prima dell'entrata in vigore della legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431), gli elementi atti a definire giuridicamente il concetto di ambiente quale cornice delle condizioni della vita dell'uomo, affermando come la tutela dell'ambiente e quella del paesaggio siano necessariamente collegate<sup>4</sup>.

Un argomento che in quegli anni prenderà forza anche grazie all'integrazione culturale del panorama scientifico rafforzato dall'ingresso in esso dell'ecologia qualificata come disciplina scientifica che offrirà una sponda ancora più consistente all'interpretazione del diritto alla salute in relazione ad ambiente e paesaggio.

C'è di più, la tutela della salute da parte della Repubblica così come disciplinata nella Costituzione all'art. 32, permette attraverso la sua lettura combinata con quella dell'art. 2, di rafforzare ulteriormente altresì il senso di una prescrizione che vede paesaggio, ambiente e salute rapportarsi con i diritti inviolabili, quali garanzie per la salvaguardia della qualità della vita ed il dovere di rispetto e protezione per ciò che ci circonda, che si consuma sotto la sferza dei cambiamenti climatici e viene condizionato dai nostri comportamenti scarsamente impregnati di senso civico, responsabilità e solidarietà sociale.

Il concetto di Città si colloca dunque in quella rappresentazione dell'ente territoriale inserito nell'idea di paesaggio collegato all'ambiente quale impegno primario della politica pubblica, per cui la città viene ad essere il luogo della partecipazione civica, nonché quella parte del mosaico paese/ambiente che è chiamata a ricostruirne la complessità<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Predieri, 1959; Morbidelli, Morisi, 2019 (eds.)

<sup>5</sup> Morisi 2019, p. 273

Del resto, se la città intelligente deve essere in grado in prima istanza di preoccuparsi del benessere dei suoi abitanti, occorre che il suo ruolo si attesti sulla necessità di attuare quello scopo primario e attraverso la massima valorizzazione del territorio, vale a dire un programma politico di riforma urbanistica secondo una logica di riappropriazione non solo di spazio e tempo, ma soprattutto di capacità di individuazione di desideri e bisogni collegati alla sopravvivenza fisica e alla sicurezza.

Tali obiettivi, individuati chiaramente da Henri Lefebvre quasi sessant'anni orsono, appaiono oggi di sconcertante attualità e ci restituiscono contezza della perduta opportunità della "metamorfosi radicale" a cui l'Autore de "le Droit à la Ville" faceva riferimento nel 1967, in un articolo apparso sulla *Revue Internationale de recherches et de synthèses sociologiques*, nell'anno precedente alla pubblicazione della sua più famosa opera sul diritto alla città nella quale, tra l'altro, prevede la necessità di una formazione politica e sociale di carattere programmatico che attraverso una lunga pratica avrebbe dovuto evolversi in una sorta di vera e propria scienza della città<sup>6</sup>.

Lo sviluppo sostenibile declinato sulla base delle argomentazioni sopra evidenziate, avrà il compito gravoso di dover comporre logiche differenziate afferenti sistemi non facilmente compatibili: economia, diritto, politica e valori sociali sono discipline che spesso procedono con evoluzioni a volte addirittura tra di esse in opposizione.

Una politica attenta alla valorizzazione dell'autonomia territoriale improntata a caratteristiche di urbanizzazione virtuosa, meno burocratizzata e attenta alle istanze sociali (soprattutto attraverso l'incentivazione di una buona comunicazione pubblica) potrebbe rappresentare il punto di forza per il raggiungimento degli obiettivi per un futuro sostenibile.

La sostenibilità è un "affaire" democratico poiché dipende in gran misura dalle valutazioni di tutti i cittadini che sempre di più vengono loro malgrado, repentinamente e in maniera violenta, concretamente a conoscenza dei danni arrecati dall'aria, dall'acqua, nonché dallo sfruttamento del sottosuolo e della superficie del territorio.

In occasione della recente pandemia mondiale e dei continui disastri dovuti all'incuria delle amministrazioni pubbliche, è emersa la drammatica evidenza degli effetti della scarsa attenzione ai temi della cultura sostenibile che si è appalesata con tutta la sua forza distruttiva.

---

<sup>6</sup> Lefebvre 1967, p. 29-35

Inoltre, le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, relativamente all'incidenza delle malattie croniche e policroniche all'interno dei grandi agglomerati urbani inquinati, hanno rilevato come gli effetti sulla popolazione compresa tra i 18 e i 75 anni di età sia pericolosamente aumentata.

Tra i fattori che minano la salute spiccano inquinamento, cibo spazzatura, alcol e fumo, in buona sostanza lo stile di vita insalubre è divenuto l'oggetto di ricerca principale dell'analisi medica soprattutto in quanto cause, assieme all'inquinamento, di minacce ambientali di vario tipo per le quali è evidente la necessità di politiche pubbliche locali orientate, per le cui finalità le città potrebbero essere chiamate come protagoniste in prima istanza del rinnovo<sup>7</sup>.

La nozione giuridica di "città" venne disciplinata quale titolo onorifico da attribuire ai Comuni, attraverso un DPR su proposta del Ministro dell'Interno, dall'art. 18 del decreto legislativo n. 267/2000, meglio noto come il testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, (TUEL). Il comune, per essere qualificato "città" secondo il decreto, deve possedere una serie di qualità che la norma stessa specifica: "insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza", da intendersi chiaramente nel senso che le qualità che la norma richiede siano stabili, sussistenti nel presente e non solo nel momento in cui si scrive la norma, ma ogni qualvolta tale norma si legga o si applichi.

Le città possono essere (e in Italia la gran parte lo sono) luoghi di importante interesse artistico, ambientale e sociale.

La loro rilevanza giuridica tiene conto da un lato del loro fascino e, dall'altro, delle contraddizioni e delle ingiustizie rispetto alla gestione delle stesse sotto molteplici aspetti.

L'ambiente, e di conseguenza la qualità della vita, necessita di continua tutela a causa della degradazione dei luoghi che mina il bene della vita ed i diritti ad esso legati.

In tale contesto la città la cui veste istituzionale, come sancita dall'art. 114 della nostra Costituzione, è il comune urbano o la città metropolitana, provvista dei suoi elementi costitutivi di territorio, popolazione e istituzione rappresentativa ed ha dunque a disposizione quegli strumenti sistematici e integrati attraverso la regolamentazione giuridica ai fini del perseguimento degli obiettivi contenuti nelle indi-

---

<sup>7</sup> Fusco Girard L., Nijkamp, 2003.

cazioni dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile

L'inquadramento terminologico di città sostenibile è dunque collegato al miglioramento delle condizioni sociali ed economiche delle persone grazie allo sviluppo scientifico, tecnologico, culturale e commerciale.

Appare tuttavia innegabile che il deterioramento del territorio e le scarse risorse ci restituiscano l'immagine di un grave degrado ambientale, nonché di una notevole flessione dell'importanza strategica dei servizi pubblici soprattutto nelle città, responsabili tra l'altro delle più alte percentuali di consumo energetico.

Attraverso "l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile o programma di azione per le persone, il pianeta e la prosperità" nel 2015 venne sottoscritto dai governi di 193 paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite un elenco di 17 obiettivi e di complessivi 169 traguardi o sottoprogrammi di azione atti a responsabilizzare i firmatari sui futuri impegni legati alla sostenibilità ambientale.

Il conseguimento di quegli obiettivi è affidato all'attuazione di buone pratiche giudicate in grado di raggiungere entro il 2030 le finalità oggetto dei *targets* individuati e riconosciuti fin dal 2015.<sup>8</sup>

Gli intenti dell'Agenda sono indicati secondo i criteri e le dimensioni proprie dello sviluppo sostenibile: economia, solidarietà sociale, protezione dei diritti fondamentali ed ecologia al fine di sconfiggere la povertà, affermare l'eguaglianza, affrontare i cambiamenti climatici e di conseguenza prevenirne i disastri incentivando altresì misure di pacificazione tra le componenti della società.

All'interno del quadro prospettico delineato, spicca l'Obiettivo 11 relativo al rapporto città, ambiente e sostenibilità che comprende sia l'elenco dei 7 obiettivi da raggiungere entro il 2030 (ahimè mancano solo 8 anni), sia le buone pratiche che dovrebbero essere adottate per ottenere quei risultati.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Bocchi, 2021; Morganti (ed.) 2021

<sup>9</sup> Obiettivo 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili

11.1: Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri

11.2: Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai

La validità globale dei “Sustainable Development Goals” e del programma di azione che porta con sé appaiono indissolubilmente legate alle politiche dei paesi coinvolti; politiche che attualmente sono riduci dallo stallo creato dall’incidenza dell’emergenza sanitaria sui processi decisionali dei governi.

Tuttavia, il recepimento delle indicazioni ONU è passato in ambiente europeo in larga parte attraverso la *Next Generation EU*, da cui discende il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche se il motore dell’azione è indubbiamente stato avviato dall’esperienza del Covid 19.

La riparazione dei danni economici e sociali che l’emergenza sanitaria ha comportato ha reso necessari provvedimenti di forte potenziamento finanziario atti a sollecitare una “ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa”.

Nel quadro di tale intervento si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) suddiviso in 6 aree tematiche che ripercor-

---

bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

11.3: Entro il 2030, potenziare un’urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile

11.4: Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

11.5: Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all’acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili

11.6: Entro il 2030, ridurre l’impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell’aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti

11.7: Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili

11.a Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale

11.b Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all’inclusione, all’efficienza delle risorse, alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030

c Supportare i paesi meno sviluppati, anche con assistenza tecnica e finanziaria, nel costruire edifici sostenibili e resilienti utilizzando materiali locali. Si fa rinvio per l’elenco completo al sito internet:

<https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/>.

rono gran parte degli obiettivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite elencati nell'Agenda 2030.<sup>10</sup>

Per quanto riguarda l'Italia, al prefinanziamento di 24 miliardi erogato nel mese di agosto 2021 ha fatto seguito il riconoscimento, da parte della Commissione europea, di 45 traguardi e obiettivi conseguiti e previsti nel PNRR per il primo semestre del 2022; ciò che ha portato nelle casse dello Stato un finanziamento pari a ulteriori 21 miliardi di euro.

La riqualificazione urbana vede dunque la città in una posizione strategica e in linea con la realizzazione di almeno una parte di quanto richiede la declinazione urbana per un futuro sostenibile.

È indubbio e non sottovalutabile il fatto che lo sviluppo sostenibile sia concettualmente un intreccio assai complesso, non sempre le istituzioni appaiono in grado di trovare soluzioni nel medio termine, data la difformità delle richieste dei cittadini e la molteplicità delle possibili risposte dei governanti; si tratta di contenuti difficilmente comparabili tra loro tra i quali solidarietà sociale, economia e ambiente che viaggiano su binari differenti soprattutto nella ricerca di una disciplina comune.

La loro traduzione in termini giuridicamente concreti non può non passare attraverso una governance comprensiva e integrata delle distinte componenti, che sia in grado di affrontare le diverse problematiche non in maniera isolata, ma come parte di una realtà più ampia e complessa.<sup>11</sup>

È necessario che i governi locali garantiscano una profonda coerenza tra le diverse azioni intraprese, i programmi attuati, i piani realizzati; e ciò è possibile solo nel momento in cui ci sia un dialogo, una collaborazione e una condivisione di intenti tra i diversi settori dell'ente territoriale minore.

Ed è importante che le decisioni vengano assunte nella maniera il più possibile partecipata dalla comunità locale, secondo tecniche che coinvolgano tutte le componenti sociali affinché la realizzazione dei progetti non incontri ostacoli imprevisti in itinere, ma che, al contrario, venga compresa e sostenuta. Lo sviluppo sostenibile non può insomma che tradursi in una gestione organica, logica, sistematica e integrata della realtà dei bisogni.

---

<sup>10</sup> Il PNRR comprende 6 missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) salute.

<sup>11</sup> Agustoni, Giuntarelli, Veraldi, 2007 (Eds.)

In conclusione, a mio avviso, non si può non ragionare con attenzione, attraverso la lente deformata dei nostri disastri attuali, sulle preziose suggestioni di Henri Lefebvre e della sua Scuola. Gli studi scientifico-sociologici sulle problematiche relative alla geografia umana che indicano la città come il centro del sistema di rivolta radicale nei confronti delle teorie positiviste circa il rapporto tra spazio e ambiente, riprese e ridiscusse in questi anni e divenute il campo di battaglia delle nuove generazioni, appare oggi, dopo quasi sessant'anni, una delle reali necessità importanti sulle quali non più solo riflettere, ma agire e, soprattutto con una rinvigorita sollecitudine.

## Bibliografia

- AGUSTONI A., Giuntarelli P., Veraldi P. (eds.) (2007), *Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio*, Franco Angeli, Milano
- BOCCHI S., *L'ospite imperfetto. L'umanità e la salute del pianeta nell'Agenda 2030*, Carocci, Roma, 2021
- CASTIGLIONI B. (2019), *Il paesaggio come geografia sociale*, in *Il Paesaggio di Alberto Predieri*, cura Morbidelli G.; Morisi M. (eds.), Passigli, Firenze
- FUSCO GIRARD L., Nijkamp P. (2003), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano
- LEFEBVRE H. (2000), *Espace et politique : le droit à la ville II*, Paris, Anthropos
- LEFEBVRE H. (1967) *Le droit à la ville* (articolo) in *L'homme et la société. Revue internationale de recherches et de synthèses sociologiques*", n. 6, fasc. 12, pp. 29-35
- MODUGNO F. (2002), *Diritto pubblico generale*, Laterza, Bari
- MORBIDELLI G., MORISI M. (eds.) (2019), *Il Paesaggio di Alberto Predieri*, Passigli, Firenze
- MORGANTI A. (Ed.) (2021) *Realizzare il proprio potenziale con dignità e uguaglianza. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- MORISI M. (2019), *Il paesaggio come politica pubblica. Ovvero, il Paesaggio di Alberto Predieri*, in *Il paesaggio di Alberto Predieri*, Firenze Passigli
- PREDIERI A. (1959), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze
- ZITELMANN E. (1897) *Internationales Privatrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig



PARTE III

ESPERIENZE URBANE



## 12. “Parigi è una città immensa”. Note per uno studio della città rivoluzionaria

*Alessandro Guerra*

In vista della loro apertura il 5 maggio 1789, fra i moltissimi *cahiers de doléances* giunti agli Stati generali per rappresentare le istanze delle diverse comunità locali e provare a costruire una narrazione corale della nazione, ve ne furono, naturalmente, alcuni che provenivano da Parigi. Tutti evidenziavano, indipendentemente dal ceto che li aveva redatti, la forte specificità della capitale del Regno. La sua immensità, uno spazio urbano fortemente popolato e complesso nella sua composizione sociale, rendeva necessari provvedimenti adeguati a restituire dignità ai suoi cittadini. Occorreva l'adozione di riforme specifiche per la capitale. Una particolarità, quella di Parigi, che spinse alcuni a chiedere che al fianco degli Stati generali di Versailles fosse formata un'analogia assemblea dei tre Ordini solo con i delegati della capitale. In particolare, dei *cahiers* provenienti da settori radicalizzati del Terzo Stato chiedevano una legislazione speciale per far fronte al massiccio inurbamento e alle conseguenti condizioni di disagio che aveva creato nella vita quotidiana dei cittadini. Tanto più, come facevano rilevare i cittadini del quartiere intorno alla Sorbona, che la convocazione per distretti e non per comuni aveva di fatto azzerato la possibilità di difendere gli interessi della capitale, dove fino a quel momento tutti gli abitanti sedevano senza alcuna distinzione di Ordine: “en conséquence, l'assemblée demande que, pour éviter de tels inconvénients, il soit avisé, dans la prochaine tenue des États généraux, au moyen de fixer une forme de convocation générale, et telle qu'en réunissant tous le citoyens de cette grande ville, elle procure à chacun d'eux le double avantage de faire connaître son vœu personnel et de profiter des lumières de tous”<sup>1</sup>. Erano accuse precise ribadite anche

---

<sup>1</sup> Chassin 1888, p. 442.

dalle doglianze sia delle diverse categorie di commercianti e artigiani, sia dai gruppi con una prospettiva politica estrema che rivendicavano la formazione di un Quarto Stato presente in massa fra gli indigenti parigini e costretto, come le donne che pure fecero sentire la loro voce, ancora al silenzio. Tutti però concordi a ricordare come la crescita senza riguardi della città avesse schiacciato le classi più povere sotto la cinta muraria derubandoli dello ‘spettacolo della campagna e delle bellezze della natura’ e costringendoli a vivere in un clima sempre più insalubre. Parigi e il popolo che l’abitava voleva respirare e dovere del sovrano era far abbattere quelle mura, allo stesso modo in cui doveva essere demolita la Bastiglia, simbolo della protervia aristocratica e pretesca, oramai del tutto inopportuna e anch’essa nociva per la salute sociale. Per difendere la propria condizione e le speranze di una vita felice, questa la novità, nessuno più oramai sembrava escludere la possibilità del popolo di ricorrere alla violenza, a partire dalla distruzione delle porte di accesso alla città che rappresentavano non solo un luogo di contenimento forzoso ma anche un simbolo di un sistema ingiusto<sup>2</sup>. L’ordine pubblico non doveva esser più funzionale alla repressione ma alla realizzazione della felicità<sup>3</sup>.

In altro modo, il desiderio dei cittadini di influenzare il discorso pubblico, di ritrovare un’armonia naturale, e perciò stesso egualitaria, è già parte del processo rivoluzionario e veicola l’invenzione dell’autonomia urbana che proprio nel corso del XVIII secolo è stato percepito come parte fondante della modernità politica. Il lungo viaggio dello spazio cittadino all’interno del quale si era organizzata la vita collettiva e che nel trapasso del Medioevo aveva fornito il campo privilegiato della convivenza pubblica era arrivato a un punto di svolta obbligata non fornendo più il polo di animazione e di identità, riservato ora alla nazione. Le città medievali si erano stagliate sul territorio che dominavano ed erano state irregimentate in una gerarchia che rispondeva al privilegio giuridico, alla sua forma visibile. La città moderna era affiorata sulle rovine della “città gotica” grazie alla sua capacità di integrare il territorio e mettere al centro dell’azione politica il funzionalismo amministrativo: era il tempo, come è stato chiamato, dell’invenzione delle funzioni urbane e di un precoce trionfo dell’utilitarismo sociale<sup>4</sup>. La

---

<sup>2</sup> Markovic 2013.

<sup>3</sup> Ivi, p. 464. Si veda anche Bérroujon 2014.

<sup>4</sup> Perrot 1975.

vocazione comunitaria dell'urbe cristiana che aveva favorito la nascita di una rete solidale fra gli abitanti venne messa alla prova da una differenziazione politica, economica e sociale sempre più aggressiva con la nascita dello Stato moderno e la sua tendenza accentratrice<sup>5</sup>. Una dinamica tipica dello spazio europeo in cui la città si era formata intorno agli agglomerati dove risiedevano ed erano concentrati i servizi offerti alle comunità circostanti<sup>6</sup>. Un processo avviato dall'assolutismo di Luigi XIV e senza dubbio accresciuto nel corso del XVIII secolo che aveva concentrato nella dimensione urbana la gran parte delle infrastrutture e degli organismi di decisione amministrativa<sup>7</sup>. La stessa ripartizione burocratica della Rivoluzione in *arrondissements* aveva agevolato la dislocazione di sempre maggiori risorse nell'ambito municipale, confermando la dinamica in corso a tutto vantaggio dei capoluoghi dipartimentali. La crescita alimentata dalla politica economica rivoluzionaria favorì, peraltro, attraverso la vendita dei beni nazionali confiscati alla nobiltà e al clero, settori sempre più ampi delle borghesie cittadine che finirono con il creare una nuova classe dirigente periferica. La quale a sua volta riproduceva nei piccoli centri delle forme di socialità e delle abitudini al consumo mutate dalla capitale, dopo aver assoggettato le campagne circostanti<sup>8</sup>.

Parigi era sempre lì a catalizzare l'attenzione e a imprimere al moto cittadino il ritmo di crescita. Un enorme spazio urbano in cui vita privata e vita pubblica si intrecciavano, rafforzando da un lato il vincolo di solidarietà fra gli abitanti, dall'altro alimentando il cupo rancore che il brulichio di voci e corpi emana nel movimento incessante. Una massa che desta inquietudine ma anche l'immagine di potenza della forza collettiva del nuovo sovrano<sup>9</sup>. Parigi si accingeva ad assumere, e questa volta energicamente, la guida di un vasto movimento rivoluzionario a sfondo non più solamente nazionale, ma universale<sup>10</sup>. E dunque, fin dalle prime battute del processo costituente, nella presunzione di uno statuto speciale della città capitale del regno traluceva una "irrequietezza" che anticipava l'uscita dall'antico regime e finiva col riflettersi

---

<sup>5</sup> Mumford 1963.

<sup>6</sup> Berengo 1975 segnala la specificità europea "dell'endiadi città-libertà". In generale Bairoch 1985.

<sup>7</sup> Lepetit 1977; Bayard (ed.) 1977.

<sup>8</sup> Lepetit 1997.

<sup>9</sup> Farge 1995.

<sup>10</sup> Berengo 1999.

nella costruzione del tessuto sociale delle città moderne a cui poi la rivoluzione industriale avrebbe conferito una diversa struttura economica. Parigi, aveva scritto Mercier prima della Rivoluzione, è la città dove il filosofo “si compiace” di risiedere, malgrado apparentemente la disprezzi. Solo lì, meglio che altrove, si può nascondere la propria mediocrità perché nessuno è costretto a vergognarsi vivendo libero e confuso nella folla; perché in quella massa indistinta, nella confusione dei ruoli, può trovare una specie di uguaglianza e scegliere il proprio modo di vivere. La città era un punto di osservazione privilegiato per analizzare il proprio tempo; e Parigi diveniva una sorta di paradigma universale per ripensare la società e immaginare un nuovo tipo umano a metà fra la solitudine amara dell'intellettuale e la socialità politica<sup>11</sup>. “Cette ville fixe éternellement les regards du monde entier”, avrebbe scritto sempre Mercier a pochi mesi dal colpo di Stato di Brumaio che quella stessa rivoluzione chiudeva<sup>12</sup>. Non era una riflessione astratta e retorica ma la rappresentazione struggente e feroce di una passione per la città che lo aveva spinto già nel 1771 a immaginare in un futuro remoto la risoluzione di quei problemi e quei disagi che i *cahiers* parigini avrebbero poi verbalizzato.

La città perfetta dell'anno 2440 in cui Mercier situa la sua storia, dopo una pacifica rivoluzione, si sarebbe strutturata su un nuovo assetto urbano più a misura di cittadino, un orizzonte libero da campanili e caserme e dal profilo minaccioso della Bastiglia, e ancora fontane in ogni angolo che spargevano acqua per le strade ripulendole; l'abbattimento delle mura cittadine avrebbe permesso inoltre di respirare un'aria libera finalmente dal fetore ripugnante. Il sogno di un rapporto virtuoso con la natura incarnava il desiderio di molti illuministi di porre le condizioni di una società migliore, di invertire il rapporto tradizionale di strada per intessere rapporti di solidarietà<sup>13</sup>. La città coronata di fiori, pulita, sicura sia dai balordi che dalle angherie nobiliari tornava così ai suoi abitanti che potevano attraversarla senza rischi, senza paure. Proiettata in un distopico futuro, Parigi confermava di essere l'unica città in cui valesse la pena vivere e morire<sup>14</sup>. “Respirare Parigi conserva l'anima”, come ha registrato Victor Hugo ne *I miserabili*.

<sup>11</sup> Van Damme 2005; Mercier 1853.

<sup>12</sup> Mercier 1862.

<sup>13</sup> Poulot 2006.

<sup>14</sup> Mercier 1993.

Mercier, naturalmente, non era il solo a pensare a una diversità di Parigi; molti prima di lui ne avevano cantato le lodi erigendola a capitale della repubblica delle lettere. Un mito destinato ad amplificarsi e a farsi modello politico per altre città che ambivano a calarsi nella modernità sulle macerie delle vecchie tradizioni. L'opinione di Parigi, ciò che pensavano i suoi abitanti, il loro gusto si imponeva come parte del progresso dello spirito umano<sup>15</sup>. È l'idea stessa della città come limite. Una soglia che segna l'incolmabile divario con il mondo circostante: attrae e nutre le speranze di quanti provano ad accedervi in cerca di una vita degna e agita lo sconforto di quanti sono costretti a uscirne: "le rêve urbain ne se réalise pas toujours mais on peut croire qu'il en reste toujours quelque chose, des savoir-faire, des manières de voir, de façons de juger. Ainsi, par ce mouvements, la ville tranforme toute le reste"<sup>16</sup>. Nel corso del Settecento, la città era divenuta uno spazio sociale e, come ha scritto Baczko, non la si guarda più con gli occhi del 'muratore' ma con quelli del 'filosofo'. Vale a dire che la città reale è proiettata in un contesto urbano ideale per essere ripensato: "per chi voleva considerare la città con occhi da filosofo, l'utopia e la riforma non si presentavano come i termini di un'alternativa ma come due tipi di approccio convergenti se non complementari"<sup>17</sup>.

Su questo sfondo irrompe la rivoluzione<sup>18</sup>. Seconda città per numero di abitanti dopo Londra, Parigi può sicuramente vantare il primato culturale nell'intera Europa e la sua popolazione è un microcosmo rappresentativo dell'intera Francia, ben più di Versailles dove risiedeva il monarca. La consapevolezza di esercitare questa egemonia spinge subito i parigini a voler monopolizzare il processo politico statale. Una vera e propria grammatica politica che, da questo momento, la capitale impone, o quantomeno prova a imporre: assemblee, sezioni, commissari, corrispondenza, fraternizzazione, terrore; Parigi parla per la Francia anche in virtù della straordinaria vivacità della stampa cittadina di occupare quasi per intero il dibattito pubblico e gli stessi volontari su cui si costruirà la retorica della difesa delle frontiere della rivoluzione sono una proiezione di Parigi a cui la Francia e in prospettiva tutto il futuro mondo rigenerato devono imprimere la ritualità istituziona-

---

<sup>15</sup> Higonet 2005.

<sup>16</sup> Roche 1993, p. 164.

<sup>17</sup> Baczko 1979, p. 336.

<sup>18</sup> Roche 2000.

le. Lo spazio politico francese si lascia conquistare dalla voce di Parigi, malgrado tutto, ma resiste difendendo un approccio autonomo più evidente nelle grandi città, e sfiorando tratti ribellistici in alcune zone rurali<sup>19</sup>. La Società dei giacobini fu un modello ideale di questa architettura rivoluzionaria parigina: la società madre si raccordava con le sedi affiliate sparse lungo tutto il reticolo urbano nazionale e poste sotto una rigida tutela che da lei prendevano ordini e vocabolario politico. Le frequenti pratiche di rigenerazione a cui furono obbligate a sottoporsi e che puntualmente dovevano essere registrate dalla società madre ogni volta che cambiano gli equilibri a Parigi ne è una prova lampante. Eppure, malgrado tutto, sulla spinta del popolo parigino un'enorme massa di persone inizia ora a rivendicare il sacro diritto di deliberare sugli affari della propria vita e dello Stato, modellando sullo spazio urbano parigino la comunità nazionale. Una pratica, di fatto già democratica e certo spesso messa in discussione da resistenze locali che tuttavia sedimenta l'acculturazione politica francese dei secoli a venire<sup>20</sup>. Il mito della città nuova diviene attuale, si volgarizza nella necessità di dare concretezza ai processi politici, ancorando gli spazi urbani a un sistema politico e a un ordine sociale che ripensa anche l'assetto architettonico e simbolico come un "corso silenzioso di etica" per la nuova cittadinanza<sup>21</sup>. Jules Michelet nella sua magistrale storia della Rivoluzione scritta a metà del XIX secolo aveva ipostatizzato la città e trasformato Parigi in uno dei protagonisti del processo rivoluzionario: Parigi lotta, Parigi non vuole compromessi, Parigi rivendica un proprio potere. Sono espressioni che testimoniano come uno spazio fisico fosse diventato nel breve volgere di pochi mesi un vero e proprio corpo collettivo con una autonoma soggettività politica che rapidamente aveva occupato il trono lasciato vuoto. Un corpo che ha preso definitivamente congedo dal resto della Francia per incarnare il fulcro vitale della nazione in armi: "la terribile agitazione che concentrava tutto all'interno, faceva dell'esterno un deserto". L'impressione di Arthur Young di fronte ai primi moti insurrezionali ricordata da Michelet evidenzia come oramai Parigi fosse il suo popolo e avesse incentrato su di sé la vicenda rivoluzionaria: Parigi è la capitale del fragore: "diecimila persone parlavano contemporaneamente; agli incroci diecimila luci; era

---

<sup>19</sup> Vovelle 1995.

<sup>20</sup> Genty 1986.

<sup>21</sup> Hunt 2007, p. 149; anche M. Ozouf, *La festa rivoluzionaria*, Bologna, Patron, 1982.

un giorno di vittoria per il popolo, si lanciavano fuochi d'artificio, si accendevano falò di gioia". La città che fino ad allora era stato lo sfondo di una scena orchestrata altrove aveva rapidamente assunto un ruolo di protagonista della rappresentazione rivoluzionaria collettiva<sup>22</sup>.

Quando Ménétra ritorna a Parigi, dopo aver attraversato a piedi la Francia, gli sembra di rinascere una seconda volta. Una "seconda educazione" dopo sei anni di vita errabonda fra i campi, i boschi, la selvaggia naturalità di una terra rimasta immobile nei secoli, ai suoi occhi; tanto più significativa perché la città era diventato il paesaggio di un nuovo modo di fare e vivere la politica. Ogni quartiere era divenuto un'assemblea dove si discute e si sperimenta un inedito apprendistato alla cittadinanza; si prende la parola e ci si misura collettivamente mettendo a valore il senso autentico della fraternità. Lo spazio urbano è un intero mondo in cui l'universo esterno si restringe: "non gli verrebbe mai l'idea di andare più lontano: in campagna si muore"<sup>23</sup>. Questo schematismo è certamente una rappresentazione forzata della realtà; la rivoluzione non si arrestava a Parigi ma dilagava anche in campagna, nelle altre città francesi. Il fenomeno della Grande paura aveva dimostrato che, indifferentemente da dove si svolgesse l'azione, la forza dell'organizzazione era la vera novità rivoluzionaria, l'originalità politica da opporre a quanti rimanevano fermi alla nostalgia dell'antico regime. Tuttavia, la faglia fra Parigi e il resto della Francia rispondeva a un modello condiviso da tutte le forze in campo. De Broglie, il ministro della guerra di Luigi XVI e acerrimo nemico della novità rivoluzionaria, partendo da Versailles e stringendo la capitale in una morsa di truppe provenienti dal resto del paese, vuole "falciare Parigi" come misura estrema per terminare la rivoluzione<sup>24</sup>. Paure tanto più radicate dopo la giornata del 5 ottobre al termine della quale, come è noto, il sovrano fu costretto a trasferirsi a Parigi, o meglio – per dirla con le parole dell'ambasciatore toscano, che traducono un sospetto molto diffuso nel resto del paese – "prigioniero" della città<sup>25</sup>. Per tutti coloro che difendevano l'ordine di antico regime e guardavano con sempre maggior preoccupazione alla crescente radicalizzazione, Parigi era oramai un pericolo e ogni iniziativa politica doveva servire a isolarla. Per evi-

---

<sup>22</sup> Michelet 1961, 5 voll., I, p. 151; De Francesco 2021.

<sup>23</sup> Roche 1992, p. 339.

<sup>24</sup> Lefebvre 1953, p. 70.

<sup>25</sup> Ciuffoletti 1990, p. 106.

tare che il morbo rivoluzionario dilagasse nel resto d'Europa si iniziò a pensare, fra l'altro, che si dovessero contenere le pretese dei parigini di rappresentare la nazione e di essere cuore pulsante della rivoluzione. E serviva far leva sull'orgoglio delle altre città e soprattutto della Francia rurale per resistere ai disegni egemonici della capitale: "molte provincie si lagnano che Parigi voglia dar legge a tutto il Regno, come se la Francia consistesse in una sola città"; le parole dell'ambasciatore veneziano di stanza a Parigi e certo osservatore non imparziale sembrano confermare l'inconciliabilità fra la capitale e il resto della Francia su cui iniziava a costruirsi il canone del "Paris-Centrisme"<sup>26</sup>.

Fin dalle prime riunioni degli Stati Generali il tema della 'produzione dello spazio', per dirla con Henri Lefebvre<sup>27</sup>, fu al centro delle discussioni di quello che si configurava come il nuovo potere costituente. La capacità di modellare i luoghi, di modificare i paesaggi e trasformare le relazioni spazio-temporali al fine di esercitare un controllo rivelavano la volontà di strappare la Francia dai retaggi di antico regime. L'obiettivo si traduceva in una più complessiva riorganizzazione dello spazio politico nazionale che desse volto al nuovo potere attraverso la creazione di istituzioni amministrative territoriali con al centro i dipartimenti. Il 13 aprile 1789 era stato emanato il decreto per disegnare le circoscrizioni elettorali dei deputati del Terzo Stato da inviare agli Stati generali. Poi, in vista della creazione di una nuova mappa amministrativa si era cominciato a discutere su come disciplinare al meglio l'intera materia per inserirla nella futura costituzione che si voleva dare alla Francia. Merita rilievo l'intervento del luglio di Siéyès, secondo cui Parigi se come municipio doveva veder riconosciuta la propria singolarità a livello nazionale – in virtù della massa enorme della popolazione e perché luogo di concentrazione dei poteri, da cui l'ipotesi di farne un dipartimento a se stante – dall'altra sosteneva che come provincia non si dovesse assolutamente assoggettarla a un regime diverso dal resto della Francia. Secondo Siéyès si doveva impedire che si venisse a creare una struttura multipolare certo più congeniale alla confederazione – quegli Stati Uniti verso cui Siéyès non lesinava critiche, che a un sistema centralistico verso cui andavano invece le sue preferenze<sup>28</sup>. Il 14 dicembre 1789 l'Assemblea Nazionale varava il

<sup>26</sup> Kovalevsky 1895, p. 63.

<sup>27</sup> H. Lefebvre, *La produzione dello spazio*, Milano, PGreco, 2018.

<sup>28</sup> Siéyès 1789.

decreto *concernant la constitution des municipalités* che "attendu son immense population" escludeva Parigi, confermando la sua eccezionalità. Il legislatore rimandava però a un regolamento successivo la disciplina della città, sempre – si precisava – in conformità con le disposizioni generali, provando quindi ad assorbire l'anomalia all'interno di un quadro normativo nazionale<sup>29</sup>. Ed in effetti, il decreto di riorganizzazione della municipalità di Parigi presentato da Desmeunier il 3 maggio 1790 all'Assemblea sopprimeva la municipalità provvisoria per dar vita a un nuovo potere comunale suddiviso in 48 sezioni. Veniva così eliminata la vecchia struttura amministrativa che aveva diviso Parigi in 60 distretti, introdotta il 13 aprile. Lo spazio cittadino perdeva i riferimenti abituali a cui il popolo rivoluzionario aveva imparato a guardare per definire la propria partecipazione pubblica e misurare la cittadinanza territorializzata<sup>30</sup>. Tanto più che la riorganizzazione in sezioni ritagliava la città in modo funzionale al voto dei soli cittadini attivi, con il chiaro intento di ridefinire le circoscrizioni elettorali neutralizzando spazi a marcata vocazione radicale<sup>31</sup>. Fra quanti presero parola, Maximilien Robespierre difese le ragioni della singolarità di Parigi ammonendo che ogni lesione al suo ordinamento avrebbe compromesso la rivoluzione stessa. Parigi, a suo giudizio, era una città troppo complessa per essere amministrata come le altre. La residenza del sovrano e la presenza di tante contrapposte fazioni rendeva necessaria una legislazione straordinaria per la capitale. In particolare, Robespierre aveva registrato che dal 1789 i distretti avevano continuato a riunirsi e deliberare nelle assemblee che sedevano per prassi in permanenza, affermando così un potere inedito di auto-amministrazione attraverso cui anche i cittadini passivi potevano partecipare al gioco politico nazionale. Per questo era fermamente contrario all'eliminazione dei distretti e alla nascita di un centro unico di governo (la *Commune*) per sostenere, al contrario, la presenza di un potere autonomo diffuso capace di restituire al meglio la spinta democratica della Rivoluzione, un abbozzo di quel diritto alla città che avrebbe caratterizzato il movimento rivoluzionario nel corso del secolo successivo: "dans cette ville, le séjour des princes et des factions opposés, il ne faut pas se reposer sur la ressource des moyens ordinaires contre ce qui pourroit menacer la liberté; il faut que

---

<sup>29</sup> *Archives Parlementaires* 1878, tome X, pp. 564-567.

<sup>30</sup> Cotte 2018.

<sup>31</sup> Barrie Rose 1977, 1983.

la généralité de cette ville conserve son ouvrage”<sup>32</sup>. È questa la ragione che lo spinse a chiedere la garanzia quantomeno del diritto delle sezioni di riunirsi collettivamente ogni volta che l’adozione di misure per loro importanti lo richiedesse. Lo spirito del decreto di riforma della municipalità prevedeva che le sezioni si attivassero solamente in occasione del passaggio elettorale per poi sciogliersi. Una chiara volontà politica di privare il movimento popolare delle nuove istituzioni nate spontaneamente dalla pratica rivoluzionaria quotidiana, che avevano trovato nell’assemblearismo di quartiere quel *souverain debout* su cui si sarebbe costruita l’organizzazione sanculotta parigina<sup>33</sup>. Parigi era la punta di lancia della Rivoluzione, il centro magico del suo potere ma anche lo spazio che rischiava di inghiottirla per l’incapacità di comunicare quella forza<sup>34</sup>. Un’ambiguità che neppure il Direttorio sarebbe stato in grado di sciogliere rendendo costituzionale (art. 69 della Costituzione 1795) il divieto a far soggiornare truppe a meno di 12 leghe dalla città dove risiedeva il Corpo legislativo. Paura di un colpo di Stato ma anche paura che l’esercito potesse solidarizzare con le sue truppe.

Il rapporto idilliaco di Robespierre con la città era destinato a evolvere assumendo anche risvolti di profonda cupezza, quasi Parigi rappresentasse il luogo insidioso *par excellence* dove fosse eccessivamente facile infiltrarsi per muovere all’attacco della rivoluzione. La lealtà e la fedeltà all’ideale rivoluzionario mediate unicamente dalla parola montagnarda divennero i confini naturali della cittadinanza repubblicana; in questa realtà di esasperazione identitaria necessaria al controllo di uno spazio assediato, dopo aver annientato l’alterità, la nuova frontiera doveva necessariamente coincidere col processo di assoggettamento di ogni voce dissonante: dall’avversario politico, fino al militante sanculotto attivo nelle Società popolari. Se la battaglia, fino a quel momento, era coincisa con quella di chi non era rappresentato, ora il dispotismo della libertà induceva Robespierre a minacciare chi non si piegava, di porsi fuori dalla comunità, complice degli stranieri e straniero esso stesso. Parigi era l’ultima ridotta da difendere e per questo necessitava di essere irraggiungibile col terrore, finendo però così col perdere quella

---

<sup>32</sup> Robespierre 2011, p. 349.

<sup>33</sup> Soboul 1968, p. 581; Burstin 2004; 2005.

<sup>34</sup> Lally-Tollendal 1791.

vitalità che fino a quel momento l'aveva caratterizzata. Era solo una frontiera che non si poteva oltrepassare<sup>35</sup>.

Malgrado questa brusca torsione il mito di Parigi aveva sorretto lo sforzo di tutti quei militanti che si erano identificati nella libertà che prometteva, nell'inesauribile vigore che dava al processo rivoluzionario<sup>36</sup>. Soprattutto aveva animato le speranze di tutti quegli esuli che alle prime notizie della Rivoluzione avevano trovato nelle sue strade l'approdo naturale della propria tensione politica<sup>37</sup>. Gli stessi esuli che nel mondo associativo avevano trovato le parole per comporre i discorsi sulla futura libertà dei loro paesi, come accadde agli italiani. La società di rue Saint-Honoré a Parigi era il centro di raccordo con l'intero corpo della nazione con la precisa consapevolezza di fornire alla Francia uno strumento privilegiato per compattare l'opinione pubblica e fornire un'identità. Da qui l'intuizione di legare in un unico *réseau* politico le molte associazioni che erano nate in tutto il territorio nazionale e che attraverso la corrispondenza con la società madre parigina sperimentavano la felicità di sentirsi unite. Un modello da replicare in Italia per conseguire l'agognata unità<sup>38</sup>.

Parigi era per la Francia ciò che un punto matematico era per i geometri: "gli ottanta e passa raggi della nostra Nazione convergono su di essa. Parigi è un punto politico strettamente connesso a tutti i raggi dipartimentali. Per nessun'altra città l'interesse municipale coincide così direttamente, così intimamente con l'interesse generale. Un ministro giudizioso, il cittadino Pache, ha detto a ragione che i nemici di Parigi sono i nemici della Repubblica. In effetti, i re non hanno mai amato Parigi, ma i sanculotti l'ameranno sempre. Gli ambiziosi temono il suo occhio vigile, perché si sono accorti che la capitale di una grande Repubblica forma come un immenso centro di luce". Così Anacharsis Cloots immaginava Parigi, la nuova Filadelfia, la città della fraternità universale realizzata. Una capitale dove l'intero mondo avrebbe avuto il suo centro, in cui già si può leggere abbozzato quel progetto di municipalismo europeo e in prospettiva universale, che nel 1793 avrebbe

---

<sup>35</sup> Labica 2013.

<sup>36</sup> *Paris et la Révolution*, présentation de M. Vovelle, Paris, Sorbonne, 1989.

<sup>37</sup> Rao 1992.

<sup>38</sup> Guerra 2020.

costituito la cifra più autentica delle *Basi costituzionali della Repubblica del genere umano*<sup>39</sup>.

Terminata la Rivoluzione questo tesoro non venne depauperato, nonostante la restaurazione e la santa alleanza delle corone provarono a occupare lo spazio pubblico per imporre un arredo urbano di espiazione. Se la città nuova rivoluzionaria aveva inteso repubblicanizzare lo spazio, celebrando architettonicamente l'unione fraterna per visualizzare la vittoria sul dispotismo, l'allestimento monumentale espiatorio voleva eternizzare il dolore di tutto un popolo. Il tentativo non riuscito di erigere a Parigi un monumento che ricordasse l'onta del regicidio, la sacralizzazione di spazi dove la *populace* aveva mostrato il suo volto ferino, o la posa della prima pietra della Cappella espiatoria a rue d'Anjou erano esempi attraverso cui si volevano fissare i luoghi della memoria del sacrilegio rivoluzionario con il chiaro disegno di rigenerare lo spazio della capitale e provare a invertire il rapporto politico fra Parigi e la provincia<sup>40</sup>.

Tentativi alla fine naufragati sotto il peso della contraddizione fra l'ansia di ricordare e la volontà di cedere all'oblio, ma soprattutto perché malgrado tutto la rivoluzione continuava. Parigi, come le altre città capitali europee, visse nel corso del XIX secolo una lenta trasformazione che la sradicò ancor di più dal contesto semi-agricolo del resto del paese. La città si allargava espellendo dal centro le classi più povere, marginalizzate in periferie sempre più remote e anonime, e spesso o sempre degradate<sup>41</sup>. Ne *L'assommoir* Zola ha magistralmente raccontato come molti di coloro che popolavano i nuovi *faubourgs* ai limiti della città patissero lo straniamento di ritornare nelle zone centrali; come capita alla compagna di Gervaise Macquart, di vivere come fosse un'esperienza fantastica una semplice *gita* al Louvre. Ogni legame con la città in cui erano vissuti era stato smarrito. L'esigenza di bonificare e rendere sicure le strade cittadine dove il potere si era trincerato aveva spinto, infatti, le amministrazioni prima monarchiche poi imperiali a comprimere le classi subalterne ai margini dello spazio urbano, in luoghi al confine della campagna ma in fondo estranei a una e all'altra. Industrializzazione e lavoro nelle campagne finiscono spesso con il coesistere, spesso nella stessa famiglia, qualche volta nella stessa persona

---

<sup>39</sup> Cloots 2018.

<sup>40</sup> Fureix 2002.

<sup>41</sup> Biocca 1987.

contribuendo a donare alla vita in periferia un aspetto di confusione, di incertezza se non di minaccia per il rassicurante ordine borghese<sup>42</sup>: un luogo dove Parigi spariva senza che la carta geografica segnasse altri nomi: "non era solitudine perché c'erano case e strade; non era una città poiché le strade avevano le carreggiate come le strade maestre e ci spuntava l'erba; non era un paese, perché le case erano troppo alte. Che era mai? Era un luogo abitato dove non c'era nessuno. Era un luogo deserto dove c'era qualcuno; era un boulevard della grande città, una strada di Parigi, di notte più selvaggia di una foresta, di giorno più tetra di un cimitero", come scrisse Victor Hugo della Salpêtrière ne *I Miserabili*.

Una città, è stato scritto, divenuta una "unità culturale" che sempre più fa mondo a sé<sup>43</sup>. In particolare, Parigi che con Hausmann aveva trovato anche uno scenario visivo in cui le esigenze di ordine, dall'architettura alla sicurezza pubblica, ne condizionano pesantemente le forme<sup>44</sup>. Era sempre il popolo di Parigi il motore della storia, come mostrò nel 1871 la proclamazione della Comune e anche se sia Marx che Lenin provvederanno a spostare nelle città industriali della Germania imperiale e nella futura Russia dei Soviet quel nucleo di forza parigino, non riuscivano a individuare nessuna città con quell'identità politica così precisa. Solo sulla base di questo riconoscimento si poteva avviare un programma di ricomposizione sociale in cui le istanze dei rurali e della classe media sarebbero state accolte. E del resto Marx non faceva che riflettere un pensiero molto diffuso nella Parigi comunalista che individuava due mondi a confronto nella diversità della capitale con il resto del paese: da una parte la provincia, la Francia tutta, imponente nei numeri ma debole nella coscienza dei propri diritti, dall'altra Parigi, certo meno consistente sul piano quantitativo ma "invincibile" nella concretezza delle passioni; come riconobbe il foglio marsigliese "La Nouvelle République", il popolo di Parigi era forte perché aveva "piena consapevolezza dei propri interessi e dei propri diritti, dispone di una forza di seduzione incomparabile, sa ciò che vuole, sa tradurre i suoi principi nel voto, sa agire, vuole vincere"<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Merriman 1994.

<sup>43</sup> Hobsbawm 2002.

<sup>44</sup> Charle 2021.

<sup>45</sup> Riprendo la citazione da Salvati 1971, p. 127. L'articolo di P. Grousset è del 24 marzo.

Con la Comune il popolo di Parigi si era ripreso la propria città, secondo la celebre espressione di Benjamin. Il proletariato era tornato a popolare il centro di Parigi da cui era stato scacciato per essere confinato nella cintura periferica interrompendo in tal modo quel “legame di vicinato” con la borghesia che aveva generato la felice Rivoluzione dell’89 e quella del 1848<sup>46</sup>. La forza della città era di essere una “communauté agissante, une communion explosive”<sup>47</sup>.

Non per questo Parigi doveva dominare la Francia – ed in questo c’è una novità che sovverte l’intera tradizione rivoluzionaria del centralismo giacobino – perché il riconoscimento della propria autonomia comunale era la miglior garanzia del primato federalista della nuova Francia. Il popolo di Parigi è quello su cui l’intera tradizione rivoluzionaria si sarebbe modellata, quella “forza collettiva” che aveva progressivamente preso coscienza della propria capacità di determinare l’azione politica, non solo attraverso le *giornate* ma nell’intelligenza di organizzare una pratica politica radicale che dalla Bastiglia al 1871 avrebbe costituito la cifra più opportuna per individuare un popolo rivoluzionario<sup>48</sup>.

“La population parisienne en armes est le dernier rempart de la nationalité. Elle répond de la France”<sup>49</sup>. Sono tracce di quel municipalismo libertario su cui solo, anche oggi, sembra essere possibile provare a ritesse un nuovo legame sociale e un progetto politico in grado di creare una sfera di democrazia pubblica, una ecologia sociale, dinamica<sup>50</sup>.

## Bibliografia

- ARCHIVES PARLEMENTAIRES (1878), *Archives Parlementaires de 1787 à 1860* (1878), Dupont, Paris, 1878.
- BACZKO B. (1979), *L’utopia. Immaginazione sociale e rappresentazioni utopiche nell’età dell’Illuminismo*, Einaudi, Torino.
- BAIROCH P. (1985), *De Jéricho à Mexico. Villes et économies dans l’histoire*, Gallimard, Paris.
- BARRIE ROSE R. (1977), *How to Make a Revolution: The Paris Districts in 1789*, in “Bulletin of the John Rylands Library”, 59, pp. 426-457.

<sup>46</sup> Benjamin 2002.

<sup>47</sup> Lefebvre 1965.

<sup>48</sup> Vovelle 1999.

<sup>49</sup> “Le Courier français”, 28 settembre 1870, in Salvati 1971, p. 80.

<sup>50</sup> Bookchin 2022.

- BARRIE ROSE R. (1983), *The Making of the Sans-culottes: Democratic Ideas and Institutions in Paris, 1789-1792*, Manchester University Press, Manchester.
- BAYARD (ED.) (1977), *Ville et campagnes Demographie urbaine (XV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Centre d'histoire économique et sociale de la region lyonnaise, Lyon.
- BENJAMIN W. (2002), *I Passages di Parigi*, a cura di R. Tiedemann, Einaudi, Torino.
- BERENGO M. (1999), *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età moderna*, Einaudi, Torino.
- BERENGO, M. (1975), *La città di antico regime*, in *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, a cura di A. Caracciolo, il Mulino, Bologna, pp. 25-54.
- BÉROUJON A. (2014), *Peuple et pauvres des villes dans la France moderne. De la Renaissance à la Révolution*, Colin, Paris.
- BIOCCA D. (1987), *L'evoluzione dei sistemi urbani e il futuro delle città*, in "Studi storici", pp. 537-545.
- BOOKCHIN M. (2022), *La révolution à venir. Assemblées populaires et promesses de démocratie directe*, Agone Marseille.
- BURSTIN H. (2004), *Le fonti della storia urbana della rivoluzione francese da Albert Mathiez ad Albert Soboul*, in "Studi storici", 45, pp. 663-676.
- BURSTIN H. (2005), *Une révolution à l'oeuvre: le faubourg Saint-Marcel (1789-1794)*, Champ Vallon, Paris.
- CHARLE C. (2021) *Paris "capitale" des XIX<sup>e</sup> siècles*, Seuil, Paris.
- CHASSIN, C.-L. (1888), *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, 4 voll., II, Quantin, Paris.
- CIUFFOLETTI Z. (1990), *Parigi-Firenze 1789-1794. I dispacci del residente toscano nella capitale francese al governo granducale*, Olschki, Firenze.
- CLOOTS A. (2018), *Basi costituzionali della repubblica del genere umano*, Castelvecchi, Roma.
- COTTE G. (2018), *Des districts aux sections: diviser le territoire parisien sous la révolution (1789-1790)*, "Histoire, Idées, Sociétés", 2018.
- DE FRANCESCO A. (2021), *Tutti i volti di Marianna, Una storia delle storie della Rivoluzione francese*, Donzelli, Roma.
- FARGE A. (1995), *La città e l'informazione: Parigi nel XVIII secolo*, in *La città e le sue storie*, a cura di C. Olmo e B. Lepetit, Einaudi, Torino, pp. 123-142.
- FUREIX E. (2002), *La ville coupable. L'effacement des races de la capitale révolutionnaire*, in C. Charle et D. Roche, *Capitales culturelles, capitales symboliques. Paris et les expériences européennes (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Éditions de la Sorbonne, Paris, pp. 25-43.
- GENTY M. (1986), *L'apprentissage de la citoyenneté (Paris, 1789-1795)*, Éditions Sociales, Paris.
- GUERRA A. (2020), *Il nuovo mondo rivoluzionario. Per una storia delle società politiche in Italia durante il Triennio (1796-1799)*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- HIGONNET P. (2005), *Paris capitale du monde. Des Lumières au surréalisme*, Tallandier, Paris.

- HOBBSAWM E.J. (2002), *I ribelli. Forme primitive di rivolta sociale*, Einaudi, Torino.
- HUNT L. (2007), *La Rivoluzione francese. Politica, cultura, classi sociali*, il Mulino, Bologna.
- KOVALEVSKY M. (ED.) (1895), *I dispacci degli ambasciatori veneti alla corte di Francia durante la Rivoluzione francese*, Bocca, Torino.
- LABICA G. (2013), *Robespierre. Une politique de la Révolution*, La fabrique, Paris.
- LALLY-TOLLENDAL T.A. DE (1791), *De l'influence de la Révolution sur la ville de Paris*, s.n.t., Geneve.
- LEFEBVRE G. (1953), *La grande paura del 1789*, Einaudi, Torino.
- LEFEBVRE H. (1965), *La proclamation de la Commune. 26 mars 1871*, Gallimard, Paris.
- LEFEBVRE H. (2018), *La produzione dello spazio*, PGreco, Milano.
- LEPETIT B. (1997), *Gli spazi delle città*, in *Storia d'Europa. IV: L'Età moderna secoli XVI-XVIII*, a cura di M. Aymard, Einaudi, Torino, pp. 295-325.
- LEPETIT B. (1998), *Les villes dans la France modern (1740-1840)*, Albin Michel, Paris, 1998;
- MARKOVIC M. (2013), *La Révolution aux barrières: l'incendie des barrières de l'octroi à Paris en juillet 1789*, in "Annales historiques de la Révolution française", pp. pp. 27-48.
- MERCIER S. (1853), *Tableau de Paris [1788]*, Pegneur, Paris.
- MERCIER S. (1862), *Paris pendant la Révolution (1789-1799) ou Le nouveau Paris 1800*, Poulet-Malassis, Paris.
- MERCIER S. (1993), *L'anno 2440*, a cura di L. Tundo, Dedalo, Bari.
- MERRIMAN J.M. (1994), *Aux marges de la ville. Faubourgs et banlieues en France 1815-1870*, Seuil, Paris.
- MICHELET J. (1961), *Storia della Rivoluzione francese*, Il Club del Libro, Milano.
- MUMFORD L. (1963), *La città nella storia*, Etas, Milano.
- OZOUF M. (1982), *La festa rivoluzionaria*, Patron, Bologna.
- PERROT J.-C. (1975), *Genèse d'une ville moderne. Caen au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Mouton, Paris.
- POULOT D. (2000), *La ville sociable*, in Id., *Les Lumières*, Puf, Paris, pp. 157-207.
- RAO A.M. (1992), *Esuli. L'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, Guida, Napoli.
- ROBESPIERRE M. (2011), *Œuvres de Maximilien Robespierre, tome VI: Discours (1789-1790)*, Société des études robespierristes, Paris.
- ROCHE D. (1993), *La France des Lumières*, Fayard, Paris.
- ROCHE D. (2000), *Il popolo di Parigi. Cultura popolare e civiltà materiale alla vigilia della Rivoluzione*, il Mulino, Bologna.
- ROCHE D. (ED.) (1992), *Così parlò Ménétra*, Garzanti, Milano.
- SALVATI M. (ED.) (1971), *I giornali della Comune. Antologia della stampa comunnarda*, Feltrinelli, Milano.
- SIEYÈS E.-J. (1789), *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris en juillet 1789*, s.n.t., Versailles.

- SOBOUL A. (1968), *Les sans-culottes parisiens en l'an II mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire (1793-1794)*, Éditions du Seuil, Paris.
- VAN DAMME S. (2005), *Paris capitale philosophique. De la Fronde à la Révolution*, Odile Jacob, Paris.
- VOVELLE M. (1995), *La scoperta della politica. Geopolitica della Rivoluzione francese*, Edipuglia, Bari.
- VOVELLE M. (1999), *Le peuple de Paris en révolution*, in *Paris le peuple XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, sous la direction del J.-L. Robert et D. Tartakomsky, Sorbonne, Paris, 1999, pp. 113-29.
- VOVELLE M. (ED.) (1989), *Paris et la Révolution*, Sorbonne, Paris.



# 13. Le città e i mutamenti della cittadinanza nell'era digitale globale. La città del quarto d'ora

Francesco Gaspari

**Sommario.** 13.1. Gli incerti confini del nuovo diritto alla città. – 13.2. Cittadinanza amministrativa e mobilità urbana sostenibile. – 13.3. La “città del quarto d’ora”. – 13.4. *Segue.* I profili critici del modello. – 13.5. Riflessioni conclusive

## 13.1. Gli incerti confini del nuovo diritto alla città

Nell'era digitale globale, la città torna (quasi paradossalmente) a svolgere un ruolo centrale nel *progresso* – e non solo nello *sviluppo*<sup>1</sup> – della società moderna<sup>2</sup>. La città viene così configurata come “*ordine globale*”, con una *governance* globale e attori locali<sup>3</sup>.

La “rigenerazione sociale delle città”<sup>4</sup> è un processo, attualmente in corso, che si fonda su – ed è alimentato da – alcuni elementi “tra-nanti”, tra i quali la digitalizzazione (in generale) – che ha un impatto fondamentale non solo sull'attività e sull'organizzazione dei pubblici poteri, ma anche sulla vita dei cittadini –, l'intelligenza artificiale e i *big data*, le nuove agende urbane multilivello, la sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla distinzione tra *progresso* e *sviluppo* si veda Pasolini 1990, pp. 175 ss. Acquisendo tale distinzione, lo *sviluppo* non è altro che un incremento dei mezzi a disposizione, mentre il *progresso* è un miglioramento delle condizioni dell'esistenza. Tale distinzione è fatta propria anche da altri Autori, tra cui, di recente, Cantaro 2021, *passim*.

<sup>2</sup> Saitta 2020, pp. 395 ss.

<sup>3</sup> Frosina 2022.

<sup>4</sup> Così Allegri 2021.

<sup>5</sup> Secondo l'opinione corrente, la sussidiarietà orizzontale costituisce il fondamento

A questi si accompagnano altri fattori, alcuni dei quali nascono dall'esigenza di ri-mediare agli effetti negativi prodotti da quegli stessi elementi: si pensi al *digital divide*<sup>6</sup>, alle nuove periferie urbane<sup>7</sup>, alle nuove esclusioni sociali e disuguaglianze<sup>8</sup>, in ordine ai quali (nuovi fattori) il giurista è chiamato a prendere posizione in modo puntuale, al fine di contribuire a quella "*lettura innovativa*" del "diritto alla città", come "*pratica sociale e giuridica che tiene insieme innovazione istituzionale e sociale, trasformazione delle istituzioni urbane, spazialità politica, inclusione, partecipazione civica, regolazione giuridica, affermazione di nuovi diritti dinanzi a ripiegamenti populistici e post-democratici*"<sup>9</sup>.

I confini incerti di questo nuovo diritto alla città (e dell'idea stessa di *smart city*<sup>10</sup>) non riduce il ruolo del diritto, il quale non svolge "*soltanto un compito di conservazione*", ben potendo "*anche rivolgersi alla trasformazione*", essendo il diritto "*anche strumento di riforma sociale*"<sup>11</sup>. E non riduce neppure il ruolo del giurista, che non è chiamato soltanto a fare "*l'esegesi dei testi normativi munito di eccellenti strumenti logici, e nulla più*", ma anche ad inventare attraverso la *fantasia*<sup>12</sup>, che "*compete al giurista come uomo di cultura*"<sup>13</sup>. E tale fantasia è richiesta proprio dalla città che "*è realtà naturalmente, essenzialmente aperta*"<sup>14</sup>.

Tale prospettiva assume un significato ancora più pregnante con riguardo (non solo alla *smart city*, ma anche) al concetto di "città", che tradizionalmente sfugge agli studi giuridici<sup>15</sup>, che optano per altre

---

(costituzionale) dell'*amministrazione condivisa*. Su quest'ultima locuzione si veda Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131.

<sup>6</sup> Su cui ci siamo ampiamente soffermati in altre sedi, tra cui sia consentito rinviare a Gaspari 2018, spec. capitolo II.

<sup>7</sup> Immordino 2020, *passim*; Olivito 2020, pp. 1 ss.

<sup>8</sup> Fracchia, Pantalone 2015, pp. 1 ss.

<sup>9</sup> Allegri 2021.

<sup>10</sup> Sul concetto di città (o comunità) intelligente la letteratura è ampia. Si veda, tra gli altri, Ferrara 2015, pp. 636 ss., nonché, se si vuole, Gaspari 2018, spec. capitolo III.

<sup>11</sup> Così Zagrebelsky et al. 2019, p. 18.

<sup>12</sup> Grossi 1986, pp. 589 ss.

<sup>13</sup> Grossi 2014, p. 48, il quale precisa che "[l]a fantasia – che non significa affatto bizzarria ma capacità e libertà inventiva – è virtù che dà fiato, e ala, e voli alti, al giurista".

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Sebastiani 2007, p. 70; Fracchia, Pantalone 2015, p. 3; Auby 2013, p. 4. Un approccio di tal fatta (essenzialmente metagiuridico) si rinviene nelle opere di Henri Lefebvre, secondo cui il diritto alla città è un appello, un'esigenza, una spinta alla lotta di classe. Si veda Lefebvre 1970; Lefebvre 1972, p. 131. Cfr., in merito, la ricostruzione di Saitta 2020, pp. 395 ss.

nozioni, molto più uniformanti<sup>16</sup>, come quella di “comune”<sup>17</sup>, che ha specifici referenti normativi (a cominciare dalla Carta costituzionale).

Nel nostro ordinamento, infatti, si è discusso di città soprattutto in termini di riforma delle autonomie locali, con l'introduzione in Costituzione delle città metropolitane (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3<sup>18</sup>) fino alla loro qualificazione come enti territoriali di area vasta (legge 7 aprile 2014, n. 56)<sup>19</sup>. Non vi è necessaria coincidenza fra città e comuni, per come questi ultimi sono definiti dal diritto positivo vigente; le città sono il risultato di fattori urbanistici, economici, culturali e giuridici<sup>20</sup>.

È proprio questa visione olistica che si pone a fondamento del nuovo diritto alla città, nel quale tutti i fattori e tutti i saperi assumono importanza, a cominciare da quelli di rilevanza sociale e giuridica. Il diritto infatti è una scienza sociale, e i diversi ambiti disciplinari devono tendere ad una loro integrazione e non reciproca esclusione, come invece l'idea (ingenua) ottocentesca dei saperi differenziati<sup>21</sup>.

Una tale visione olistica della città (e della città intelligente) è funzionale a rendere possibile l'aumento della qualità della vita e a soddisfare nuovi diritti (a cui peraltro si contrappongono inevitabilmente nuovi doveri), che sono strettamente collegati al (anzi, sono generati proprio dal) territorio e alle comunità locali di riferimento (la città, appunto), nel quadro delle diverse dimensioni territoriali che l'ordinamento oggi disciplina (città e città metropolitane, in primis)<sup>22</sup>.

Da qui la possibilità di configurare la città (anche e soprattutto nella sua declinazione *smart*) come espressione della cittadinanza amministrativa, che è considerata come “*appartenenza ad una comunità territoriale*”<sup>23</sup> e che non si riferisce (più) soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico, ma (anche) “*alla titolarità di una serie di posizioni che sono*

---

<sup>16</sup> Piperata 2014, p. 55.

<sup>17</sup> Cavallo Perin 2019, pp. 365 ss.; Giglioni 2018, pp. 29 ss., il quale si pone l'interrogativo se le città possano avere un rilievo giuridico distinto dal concetto di comune.

<sup>18</sup> Recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

<sup>19</sup> Cfr. Olivito 2020, p. 5; Caravita 2014, pp. 3 ss.

<sup>20</sup> Cfr. Olivito 2020, p. 7; Cavallo Perin 2013, p. 307.

<sup>21</sup> Così Cassese 2017, pp. 176 ss. Si veda, altresì, D'Alberti 2016, pp. 12-13; Romano Tassone 2002, p. 13; Rossi 2004, p. 5.

<sup>22</sup> Per un'analisi ampia di tali aspetti sia consentito rinviare a Gaspari 2021, *passim*.

<sup>23</sup> Cavallo Perin 2004, p. 204.

*variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà*"<sup>24</sup>.

Dalla cittadinanza amministrativa discendono comunque non solo diritti, come quello di condivisione di valori e (dell'uso) di spazi urbani (il riferimento è, in particolare, ai beni comuni urbani), ma anche doveri (di solidarietà), che richiedono di essere specificati dal legislatore, atteso il carattere aperto dell'art. 2 Cost.<sup>25</sup>. Tali doveri sono configurati dalla dottrina come obbligazioni *propter rem*, "*in cui la res è il territorio ed il territorio la residenzialità delle persone*"<sup>26</sup>.

### **13.2. Cittadinanza amministrativa e mobilità urbana sostenibile**

Nel quadro della nuova cittadinanza amministrativa, la città del XXI secolo non può che avere – per quanto detto finora – una dimensione olistica, considerata l'eterogeneità e l'importanza dei "beni" che la città del futuro è chiamata a tutelare.

Tra tali "beni" vi è certamente la libertà di circolazione delle persone in ambito urbano, che può essere meglio qualificata come mobilità urbana (sostenibile).

Sul piano definitorio, la mobilità urbana è configurata come "*la facilità con cui le persone possono raggiungere destinazioni in aree urbane grazie alle reti di trasporto e ai servizi disponibili*"<sup>27</sup>. La recente giurisprudenza amministrativa – con specifico riguardo al trasporto pubblico locale – ha affermato come il concetto di mobilità urbana vada tenuto distinto da quello di mobilità comunale, essendo il secondo concetto più ampio del primo<sup>28</sup>. Infatti, il Consesso pugliese distingue tra "*strada comunale*" e "*strada urbana*", osservando come vi sia ontologica distinzione tra i due concetti, inerendo il primo ("*strada comunale*") al territorio più vasto comunale e il secondo ("*strada urbana*") all'*urbe*, in senso più stretto, ossia all'abitato urbano o cittadino<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Gallo 2002, p. 482.

<sup>25</sup> Cfr., in merito, Cerri 1989, p. 2.

<sup>26</sup> Cavallo Perin 2004, p. 208.

<sup>27</sup> Corte dei conti europea, sez. II, *Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali*, Relazione speciale, 5 febbraio 2020, p. 6.

<sup>28</sup> Tar Puglia, Bari, sez. II, sentenza 29 giugno 2022, n. 241.

<sup>29</sup> Su tale pronuncia si veda Sabra Piazza 2022.

Il “diritto alla mobilità” – con specifico riferimento alle aree urbane e nella prospettiva della nuova cittadinanza amministrativa – è “*espressione della spiccata funzione sociale del trasporto pubblico locale, colto in un orizzonte più vasto rispetto alla libertà di circolazione disciplinata dall’art. 16 Cost.*”<sup>30</sup>.

Il tema della mobilità sostenibile è oggetto di diversi studi, anche di carattere interdisciplinare, essendo trasversale a molteplici discipline scientifiche. Si tratta di un tema che si inserisce – e viene generalmente collocato – nel più ampio dibattito relativo allo sviluppo sostenibile, che sta assumendo crescente importanza tanto a livello eurounitario (basti qui menzionare il c.d. *Green Deal europeo*<sup>31</sup> e la c.d. legge europea sul clima<sup>32</sup>) tanto a livello interno (si allude in particolare alla recente legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Carta, menzionando negli stessi disposti anche l’ambiente).

La mobilità urbana (e il sistema dei trasporti) è destinata a svolgere un ruolo cruciale in ordine al miglioramento della qualità della vita, benché, da un lato, secondo recenti studi, le amministrazioni territoriali (specialmente comunali) dedichino ancora modesta attenzione alle politiche per la mobilità urbana sostenibile<sup>33</sup> e, dall’altro lato, alla luce di recenti statistiche, in Italia, salvo alcune eccezioni, i cittadini non sembrano optare per modalità sostenibili di mobilità<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Giupponi 2016, p. 9; Claroni 2012, pp. 26 ss.

<sup>31</sup> Commissione europea 2019.

<sup>32</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (c.d. legge europea sul clima).

<sup>33</sup> Almeno per quanto riguarda il livello di pianificazione degli interventi nel settore: così Carminucci 2013, pp. 176-177.

<sup>34</sup> Come emerge dai rapporti ISFORT prima e dopo la Pandemia. Infatti, dal Rapporto ISFORT sulla mobilità, in ordine agli spostamenti urbani, nel 2019 soltanto il 31,9% dei cittadini ha fatto ricorso alla mobilità attiva (piedi, bici, micromobilità) (la percentuale era addirittura maggiore – 32,8% – nel 2008); il 54,9% ha fatto ricorso alla mobilità privata (auto e moto) (58,8% nel 2008); il 10,1% alla mobilità collettiva (8,4% nel 2008): ISFORT 2020, p. 49. Nel corso della Pandemia (2020), le regole di controllo degli spostamenti e le conseguenti modifiche dei modelli di mobilità dei cittadini hanno inevitabilmente prodotto un impatto tangibile sulle scelte dei mezzi di trasporto che si sono riposizionate con decisione a favore dei mezzi non-motorizzati penalizzando soprattutto i mezzi di trasporto pubblico (ivi, pp. 51 ss.). Nel più recente rapporto ISFORT (2022) si avverte che lo scenario che si va delineando è quello di un “*ritorno agli equilibri modali pre-Covid, ma con qualche segnale di peggioramento*”. In tale prospettiva, si legge ancora nel medesimo documento, “*non a caso l’indicatore sintetico del tasso di mobilità sostenibile è peggiorato nel 2021 rispetto al 2020 e nel 2022 sta scendendo ulteriormente, ben sotto la soglia del 2019*”, mentre sul piano strutturale sono confermate le debolezze del trasporto pubblico, che incide

Alla stessa conclusione giunge la Corte dei conti europea, la quale ha affermato che, dopo l'adozione del pacchetto sulla mobilità sostenibile del 2013, ad oggi *“non si intravedono chiari segnali di un radicale cambiamento di approccio da parte delle città”* e, in particolare, *“non si osserva una netta tendenza a promuovere modi di trasporto più sostenibili”*. Si osserva inoltre che, nonostante gli Stati membri abbiano *“adottato una serie di iniziative per aumentare la qualità e la disponibilità dei trasporti pubblici, l'uso dell'auto privata non si è significativamente ridotto”*<sup>35</sup>.

Il dato che desta maggiore preoccupazione riguarda la circostanza che, rispetto ad altri contesti economici nei quali si è registrata una riduzione delle emissioni, nel settore del trasporto le stesse aumentano in modo costante. È chiaro come una tale tendenza costituisca un rilevante ostacolo alla realizzazione dell'obiettivo della tutela dell'ambiente<sup>36</sup>.

In tale prospettiva, diverse sono le opzioni regolatorie possibili, che vanno prefigurando un nuovo statuto giuridico della mobilità, che va delineandosi nel quadro più ampio della transizione verso una nuova civiltà urbana, come messo in evidenza in una Mozione della Camera dei Deputati<sup>37</sup>.

Una tale transizione emerge dalla *“nuova questione urbana”*, alimentata dalla massiccia urbanizzazione (e in via speculare dallo spopolamento delle aree interne), dalla crescita di diseguaglianze e dall'aumento della povertà all'interno delle aree urbane<sup>38</sup>.

Uno dei fattori che incidono sulla crescita delle diseguaglianze urbane e sulla emersione di nuove periferie sociali è il trasporto pubblico locale; ed è significativo notare come nei piani di mobilità urbana di molte città dell'Unione sia pressoché assente l'attenzione verso le zone periferiche<sup>39</sup>.

---

negativamente sulla mobilità sostenibile, risultando così compromessa *“la capacità competitiva rispetto alle alternative modali private”*: ISFORT 2022, p. 26. Coerentemente, recenti dati (luglio 2022) segnalano come l'Italia sia il Paese dell'Unione che registra la più alta percentuale di *passenger cars* (670 ogni 1000 abitanti), secondo solo al Lussemburgo (682 ogni 1000 abitanti): EUROSTAT 2022.

<sup>35</sup> Corte dei conti europea, Sez. II, *Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali*, Relazione speciale, 5 febbraio 2020, pp. 4-5, 14 ss., 34, nonché 40.

<sup>36</sup> Così Fracchia 2021, p. 122.

<sup>37</sup> Concernente iniziative in materia di politiche urbane e riqualificazione delle periferie, allegata all'ordine del giorno della seduta n. 208 di lunedì 15 luglio 2019.

<sup>38</sup> Olivito 2020, *passim*.

<sup>39</sup> Cfr., in merito, Corte dei conti europea, *Mobilità urbana sostenibile nell'UE*, cit., p. 38.

### 13.3. La “città del quarto d’ora”

I modelli regolatori ipotizzabili devono in ogni caso essere concepiti nella prospettiva della “rigenerazione sociale delle città”, a cui abbiamo accennato all’inizio del presente contributo. Tra i diversi modelli regolatori individuabili, possiamo in questa sede richiamarne due.

Il primo si fonda su logiche di mercato e sull’iniziativa economica privata. In tale prospettiva, assume particolare importanza la mobilità intesa come servizio – *Mobility as a Service*, MaaS –, propugnata dalla Commissione europea<sup>40</sup> (che si traduce, ad esempio, nella vendita di corse anziché di automobili)<sup>41</sup> e declinata dal Governo italiano attraverso il progetto “*Mobility as a Service for Italy*”. Tale progetto, al quale il PNRR dedica una parte degli investimenti, rientra nella più ampia strategia “*Italia digitale 2026*”<sup>42</sup>. Si tratta di un approccio che muove chiaramente dalla prospettiva di modelli di sviluppo finalizzati a soddisfare prevalentemente logiche di mercato, come emerge dalle posizioni assunte dalla stessa Commissione<sup>43</sup>.

Tale logica non viene meno neppure quando il *car/bike sharing* sia inteso come servizio complementare al trasporto pubblico<sup>44</sup>, che è l’approccio seguito anche dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la quale, in un *Research report*, raccomanda di riformare il trasporto pubblico e osserva che “[g]overnments should engage with providers of shared mobility services, including of micromobility operators such as dockless bikeshare and electric push scooters, to ensure maximum complementarity – particularly as Mobility as a Service offers develop and provide a broad range of alternatives to the private car in support of sustainable urban transport policy goals”<sup>45</sup>. L’OCSE promuove, dunque, lo sviluppo di modelli MaaS, i quali sono “*based on the provision of mobility*

---

<sup>40</sup> Commissione europea 2018, p. 1; Commissione europea 2019, par. 2.1.5, p. 11; Commissione europea 2020, parte 2.2, punto 36. In dottrina, si veda in merito Ammannati 2018, pp. 8, 17.

<sup>41</sup> Commissione europea 2018, p. 1.

<sup>42</sup> Cfr. Dipartimento per la Trasformazione Digitale 2023.

<sup>43</sup> Cfr. Commissione europea 2016, punto 2.2, p. 6, secondo la quale “[s]i dovrebbero intensificare gli sforzi tesi a promuovere la creazione di un mercato UE dei servizi di elettromobilità”.

<sup>44</sup> Cfr., in merito, Alvisi, Claroni 2019, pp. 932 ss.

<sup>45</sup> OECD, ITF 2020, p. 8.

*as a service, typically on a subscription basis, rather than something based on the ownership of vehicles*"<sup>46</sup>.

Le questioni cruciali restano dunque, per così dire, sullo sfondo, nel senso che le *agende* e le *strategie* concepite in sede eurounitaria puntano – principalmente – ad individuare nuovi *business model* e a soddisfare esigenze legate primariamente al mercato e alla nuova economia verde (il c.d. *Green Deal europeo* del 2019 e la c.d. legge europea sul clima del 2021). Un approccio di tal fatta è riaffermato anche in altre recenti iniziative, come quella del 14 luglio 2021 con la quale la Commissione europea ha presentato la prima proposta “pronti per il 55%”<sup>47</sup>. Il Parlamento europeo ha adottato una serie di emendamenti alla proposta della Commissione nella seduta plenaria dell’8 giugno 2022. Il 29 giugno 2022 il Consiglio “Ambiente” ha raggiunto un orientamento (politico) generale sulla proposta.

La mobilità sostenibile è uno dei *settori politici* “coperti” dal *Green Deal* e i trasporti (sostenibili) sono inclusi tra le azioni prioritarie della Commissione europea per raggiungere l’obiettivo dell’impatto climatico zero entro il 2050<sup>48</sup>.

Il secondo modello regolatorio si fonda, invece, su un significativo intervento pubblico, lasciando uno spazio marginale all’iniziativa economica privata e alla logica della mobilità come servizio. Si tratta di un modello che punta a dare piena attuazione al diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale, nella prospettiva (costituzionalmente orientata) di quello che in altra sede abbiamo definito come un “*nuovo statuto della mobilità urbana sostenibile*”<sup>49</sup>.

È in questo secondo modello che a nostro avviso andrebbero analizzate e sviluppate specifiche iniziative intraprese in alcuni Stati dell’Unione europea.

Da un lato, possiamo menzionare le iniziative di Estonia e Lussemburgo, che hanno deciso di rendere gratuito il trasporto pubblico, mentre in Germania sono state proposte iniziative in tal senso<sup>50</sup>.

Dall’altro lato, e nell’ambito della mobilità urbana sostenibile, vi è il modello della città in 15 minuti (la “*ville du quart d’heure*” o “*The 15-minut*”

<sup>46</sup> Ibid., p. 70.

<sup>47</sup> Commissione europea 2021.

<sup>48</sup> Si veda Commissione europea 2023.

<sup>49</sup> Gaspari 2021, capitoli VII e VIII.

<sup>50</sup> Ibid., capitolo VI.

city”), proposto da Carlos Moreno, docente dell’Università Sorbona, studioso di sistemi complessi, urbanistica e innovazione digitale e reso noto dalle proposte di Anne Hidalgo<sup>51</sup>, riconfermata nel 2020 alla carica di sindaco di Parigi<sup>52</sup>.

*The 15-minut city* è “una delle strategie di pianificazione urbanistica finalizzata a creare una maggiore prossimità tra le zone residenziali e le funzioni urbane maggiormente utilizzate dalle persone”<sup>53</sup> ed è intesa come una *Complete Community* organizzata in una rete di comunità di vicinato raggiungibili a piedi o in bicicletta. È un modello che mira a riportare la città “alla sua dimensione più umana, fatta di isole e comunità solidali, nelle quali siano presenti scuole, servizi al cittadino, negozi e tutto quello che rende confortevole il vivere urbano, lasciando più possibile l’auto a casa”<sup>54</sup>.

È significativo rilevare come tale modello di sviluppo si collochi in un periodo storico in cui si manifesta una “nuova questione urbana” (si pensi al progressivo aumento demografico all’interno delle città, all’inquinamento ambientale e acustico, agli incidenti stradali e a tutti i costi sociali connessi con detti fenomeni), resa ancora più evidente dalle conseguenze (ancora peraltro da delimitare con esattezza) della Pandemia (si pensi al lavoro agile o allo *smart working*, nonché all’esigenza di condividere spazi verdi e di spostarsi a piedi o in bicicletta a causa delle restrizioni dovute al Covid-19) e dell’aumento del prezzo dei prodotti energetici e delle materie prime (incluso l’aumento dei costi del carburante) registratosi tra la fine del 2021 e l’inizio del 2022 e acuitosi con il conflitto bellico tra Russia e Ucraina<sup>55</sup>, che chiaramente si ripercuote

---

<sup>51</sup> Si veda il dossier *Le Paris du quart d’heure*, 21 gennaio 2020, disponibile alla pagina web <https://ideesencommun.org/wp-content/uploads/2020/01/Dossier-de-presse-Le-Paris-du-quart-dheure.pdf>.

<sup>52</sup> Granata 2020, p. 639.

<sup>53</sup> ISFORT 2021, p. 127.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 640. Si veda, inoltre, Albertini 2020, p. 739.

<sup>55</sup> Come conseguenza della crisi energetica derivante dal conflitto, il Governo italiano ha emanato diversi decreti legge: il d.l. 25 febbraio 2022, n. 14 (cd. “Decreto Ucraina”) convertito nella l. 5 aprile 2022, n. 28 (che ingloba anche il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, non convertito, abrogato dall’art. 1, comma 2, l. 28/2022); il d.l. 1 marzo 2022, n. 17 (cd. “Decreto Energia”) convertito nella l. 27 aprile 2022, n. 34; il d.l. 21 marzo 2022, n. 21 (cd. “Decreto Ucraina bis”) convertito nella l. 20 maggio 2022, n. 51. Ulteriori misure normative finalizzate a contrastare l’emergenza energetica sono state adottate dal Governo italiano con i seguenti provvedimenti normativi: il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, cd. “Decreto Aiuti”, convertito nella l. 15 luglio 2022, n. 91; il d.l. 9 agosto 2022, n. 115, cd. “Decreto Aiuti bis”, convertito nella l. 21 settembre 2022, n. 142; il d.l. 23 settembre 2022, n. 144, cd. “Decreto Aiuti ter”, convertito nella l. 17 novembre 2022, n. 175; il d.l. 18 novembre 2022, n. 176, cd. “Decreto Aiuti quater”, convertito nella l.

negativamente, tra l'altro, sul diritto alla mobilità delle fasce più deboli della società<sup>56</sup>.

Si assiste così ad un *“ripensamento profondo sull'urbanistica delle città”*, che *“avviene oggi come nell'Ottocento intorno ai temi della salute pubblica e dell'igiene sociale”*<sup>57</sup>.

Un tale modello è al centro di riflessioni e progetti anche in Italia. In particolare, a Milano il Sindaco Sala fa spesso riferimento a siffatto modello, mentre a Roma il Laboratorio Smart City di Roma Capitale<sup>58</sup> ha proposto di replicare il modello in questione nella medesima Città<sup>59</sup>, e oggi esso costituisce uno dei perni della nuova Amministrazione guidata dal Sindaco Gualtieri, tant'è che è stato addirittura creato un assessorato *ad hoc* che si occupa del tema: l'Assessorato *Decentramento, Partecipazione, Servizi al territorio per la città dei 15 minuti*<sup>60</sup>.

---

13 gennaio 2023, n. 6. Sul tema, si veda Bevilacqua 2022. Con riguardo ai rapporti tra il d.l. n. 14/2022 e il d.l. n. 16/2022 e agli interrogativi di ordine costituzionale, sia sul piano sostanziale sia su quello procedurale si veda Benvenuti 2022, p. 35.

<sup>56</sup> L'allora Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini aveva, alla luce di ciò, ravvisato la necessità di revisionare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/01/26/recovery-plan-lipotesi-di-una-revisione-causa-aumento-dei-prezzi-strada-in-salita-serve-nuovo-esame-di-commissione-e-consiglio-ue/6469035/>. In argomento, si veda Sellari 2022, XI.

<sup>57</sup> Granata 2020, p. 640.

<sup>58</sup> Si tratta di un organismo composto da tutti gli interessati (multistakeholder) alla co-progettazione del futuro di Roma. Il Laboratorio Smart City di Roma Capitale opera con un approccio multidisciplinare che consente di riunire in un unico luogo l'Amministrazione Capitolina insieme ai cittadini, alle associazioni, alle imprese, alle università e ai centri di ricerca, per supportare l'attuazione del Piano e l'elaborazione dei progetti futuri. È stato istituito dall'allora Sindaca Virginia Raggi e opera oggi nell'ambito dell'Amministrazione capitolina del nuovo Sindaco Roberto Gualtieri. Il Piano *“Roma Smart City”* è stato approvato dalla Giunta Capitolina con Deliberazione n. 45 del 9 marzo 2021. Già nelle Linee Programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale, approvate con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 9 nella seduta del 3 agosto 2016, era stato inserito il paragrafo Smart City al punto 8.4 tra le azioni e progetti da realizzare nel corso del mandato della Sindaca Raggi.

<sup>59</sup> Uno specifico *“Tavolo”* del Laboratorio è infatti dedicato proprio alla mobilità, nell'ambito del quale uno dei progetti principali è proprio quello della Città in quindici minuti.

<sup>60</sup> Il progetto della Città in quindici minuti è stato al centro di un importante convegno dal titolo *“Roma a portata di mano: la città dei 15 minuti”*, organizzato proprio dall'Assessorato Decentramento, Partecipazione, Servizi al territorio per la città dei 15 minuti di Roma Capitale e svoltosi in Campidoglio presso la Sala della Protomoteca il 4 aprile 2022 alla presenza del Sindaco Gualtieri, con interventi, tra gli altri, di Carlos Moreno e di assessori delle città di Parigi e Barcellona.

Il tema è, inoltre, al centro di iniziative dell'Amministrazione centrale. In particolare, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS, oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ha recentemente presentato un rapporto<sup>61</sup> nel quale si caldeggia uno "shift modale" in ambito urbano e si delineano strumenti che attengono a modalità e strumenti per un "nuovo sviluppo urbano di prossimità (logica 15 min)", con l'obiettivo della "riplanificazione a accessibilità alle funzioni, riconversione degli spazi e delle strade e politiche per la multimodalità e il trasporto pubblico". Si punta, dunque, a ridurre il traffico urbano anche mediante la riduzione delle distanze di viaggio. A tal fine viene anche elaborato un concetto di "prossimità", distinguendo le destinazioni in tre categorie: 5 minuti a piedi, 15 minuti a piedi e 3 km in bicicletta.

#### 13.4. *Segue.* I profili critici del modello

Dobbiamo comunque rilevare che si tratta di un modello (quello della città in 15 minuti) che presenta alcune significative criticità.

Innanzitutto, il rischio che le periferie diventino ancor più chiuse ed emarginate di quanto non lo siano oggi<sup>62</sup>, in quanto ognuno avrà modo di vivere e frequentare solo il "proprio" quartiere, avendo "tutto" nel raggio di quindici minuti. Ogni quartiere avrà così il *suo* ospedale, le *sue* scuole, le *sue* università, i *suoi* centri commerciali, i *suoi* parchi, e così via.

In tale prospettiva, è significativo richiamare l'esperienza del Comune di Milano e del suo primo esperimento espressione della città in quindici minuti<sup>63</sup>. Alludiamo, in particolare, all'ADI Design Museum di Milano. I giovani che vivono entro quindici minuti dal museo (la distanza si calcola in base al cap) possono accedere gratuitamente al museo<sup>64</sup>. Altre agevolazioni sono espressamente previste sempre per chi vive entro quindici minuti dal museo, che paga meno il biglietto: 9 euro contro i 12 di chi vive oltre i quindici minuti, inclusi coloro che

---

<sup>61</sup> Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), Commissione cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità sostenibili, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, 4 febbraio 2022, spec. Capitolo 7, *Politiche e strumenti di incentivazione e controllo della sostenibilità di mobilità e infrastrutture*.

<sup>62</sup> Su cui si veda Olivito 2020, *passim*.

<sup>63</sup> Come si riporta nel sito dell'Associazione e messo in evidenza dal suo presidente: Galimberti, 2021.

<sup>64</sup> Si veda ancora Galimberti, 2021.

vivono in periferia<sup>65</sup>. Lo scopo della riduzione del costo del biglietto, come si legge sul sito ufficiale dell'ADI, *“è quello di fidelizzare il pubblico di prossimità a vivere il museo come luogo dove incontrarsi, condividere esperienze, anche semplicemente divertirsi insieme”*<sup>66</sup>.

Tuttavia, tale primo esperimento sulla città del quarto d'ora effettuato nel capoluogo lombardo è, anche per gli evidenti profili discriminatori che esso presenta, anche il primo ad essere stato accantonato. Infatti, dal 1 gennaio 2022 tali pratiche di “fidelizzazione” sono state abbandonate.

Un altro profilo che, con riferimento all'Italia, è destinato a ridimensionare lo “slogan politico”<sup>67</sup> delle città in quindici minuti è la capillare presenza nei nostri territori di città intermedie<sup>68</sup>. Tale argomento compare molto raramente nel dibattito pubblico e politico-istituzionale, ma a ben vedere le “città del quarto d'ora” esistono già in Italia.

È stato infatti rilevato come tutta la penisola possa essere riletta come un *“reticolo di centri medi, ad alta qualità di vita, percorribili a piedi, che godono di relazioni di prossimità e scambio con il proprio territorio”*<sup>69</sup>. Il dibattito si è recentemente focalizzato sulla contrapposizione tra la vita affollata e caotica delle (poche) metropoli (come Roma, Milano, Napoli) e quella dei piccoli borghi e delle aree interne, senza che le città intermedie – che hanno già i requisiti per essere configurate come *città del quarto d'ora*, tra i quali misura, accessibilità, coesione interna, reti – siano prese in considerazione<sup>70</sup>.

Più che separare i diversi quartieri di una città, importando in Italia modelli lontani dalla conformazione e dalle caratteristiche dei nostri territori, sarebbe necessario procedere verso una integrazione non solo tra i diversi quartieri, ma anche tra questi e le aree/zone circostanti alla città.

Infatti, come abbiamo messo in evidenza in altra sede, gli enti di area vasta (incluse le città metropolitane) sono chiamati a ricoprire un ruolo ultralocale, esercitando rilevanti funzioni rispetto al territorio

<sup>65</sup> Cfr. Rovellini 2021.

<sup>66</sup> Così Galimberti, 2021.

<sup>67</sup> Ricorre all'utilizzo di tale espressione Granata 2020, p. 639.

<sup>68</sup> Si è osservato come le c.d. “città intermedie”, comprese in una dotazione demografica fra i 50 e i 200 mila abitanti, *“in generale paiano poter più facilmente attivare la smartness in quanto caratterizzate da un tessuto urbano non eccessivamente esteso ed in molti casi dotate di funzioni di livello metropolitano”*: così Fistola 2013, p. 53.

<sup>69</sup> Granata 2020, p. 640. In termini analoghi, si veda Albertini 2020, p. 739.

<sup>70</sup> Granata 2020, p. 640.

circostante<sup>71</sup>. La città è dunque chiamata ad espandersi *“ben oltre i confini amministrativi del comune di riferimento”*<sup>72</sup>, nella prospettiva della intercomunalità<sup>73</sup>.

La città (anche nella sua dimensione *smart*) assume così rilevanza come *“tecnica di costruzione di politiche pubbliche intercomunali ad applicazione generalizzata”*<sup>74</sup>, nell'ambito di aree metropolitane integrate<sup>75</sup>, con l'obiettivo primario di superare il contesto (attuale) di *“città disperse”* come quello che attualmente caratterizza i nostri territori<sup>76</sup>.

Con l'affermarsi di un modello diffuso di urbanizzazione, tendenzialmente policentrico, che supera il modello monocentrico (che caratterizza sia lo stadio della concentrazione urbana, sia quello della sub urbanizzazione), lo sviluppo metropolitano *“dà luogo a «sistemi» di città”*, che tendono poi a collocarsi in più vasti *“sistemi intermetropolitani”*<sup>77</sup>.

La connettività urbana postula, così, che gli elementi che compongono il territorio (aree urbane, città intermedie, centri minori, insediamenti produttivi, aree interne, ma anche piste ciclabili, percorsi pedonali, interporti, *hub* urbani, ecc.) entrino in relazione tra loro per formare *“un insieme insediativo e relazionale interconnesso”*, vale a dire un sistema<sup>78</sup>.

In tale quadro di *sistemi urbani*, non solo le città metropolitane sono collegate tra loro (ad esempio mediante la rete ferroviaria nazionale, la rete stradale, collegamenti aerei), ma a loro volta esse diventano *hub*, vale a dire snodi strategici fondamentali per raggiungere le realtà urbane medie, non metropolitane, che a loro volta diventano *hub* per servire i centri più piccoli e i comuni di minore dimensione.

In tale mutato scenario evolutivo delle aree vaste/metropolitane, è possibile configurare *“sistemi infrastrutturali di tipo lineare (corridoi) aventi caratteristiche strutturali di attraversamento di più «agglomerati di attività urbane» nel contesto di un'unica area vasta”*<sup>79</sup>.

---

<sup>71</sup> Gaspari 2018, spec. capitolo VII.

<sup>72</sup> Così Boscolo 2003, pp. 357 ss., nonché pp. 360-361 e *passim*, che si sofferma anche sulle modifiche del concetto stesso di *“città”*, sulla *“città diffusa”*.

<sup>73</sup> Pinelli 2015, p. 578.

<sup>74</sup> Così Spinaci 2012, p. 959.

<sup>75</sup> Pizzetti 2014, p. 16.

<sup>76</sup> Pinelli 2015, p. 578.

<sup>77</sup> Cafiero 2013, p. 12.

<sup>78</sup> Bianchi 2017.

<sup>79</sup> Così Forte, Siviero 2013, pp. 122-123.

In uno scenario come quello delineato, assume fondamentale importanza lo *“sviluppo policentrico reticolare”*, che implica una più stretta integrazione tra reti infrastrutturali e reti di città, da attuare mediante il potenziamento delle reti secondarie ed il collegamento di queste alle reti principali<sup>80</sup>, in guisa che tutte le diverse aree urbane così come i diversi punti di una medesima area urbana siano dotati di un sistema infrastrutturale di trasporto urbano che assicuri *“collegamenti rapidi ed efficienti di tipo multilivello tra l’interno della città ed il retroterra, tra le reti urbane e interurbane, nonché con le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) e, tramite accesso diretto o indiretto portuale, collegamenti marittimi di cabotaggio, internazionali ed intercontinentali”*<sup>81</sup>. E ciò avvalendosi di mezzi a basso impatto ecologico, di interporti, di sistemi innovativi di logistica urbana, di *hub* urbani, di ciclovie, nonché delle altre reti infrastrutturali esistenti significativamente potenziate.

Sono evidenti i positivi effetti sociali che un tale approccio determinerebbe, in ordine, tra l’altro, al pendolarismo, all’ambiente e all’inquinamento (sia atmosferico che acustico), al risparmio energetico, al traffico urbano e ai parcheggi (e più in generale alla congestione delle reti di trasporto), all’incidentalità, alla salute, alla manutenzione delle infrastrutture stradali<sup>82</sup>.

Un approccio di tal genere è (deve essere) preordinato, inoltre, ad un costante aumento nel ricorso all’utilizzo dei mezzi pubblici (sia nelle medie-lunghe distanze sia in ambito urbano)<sup>83</sup>, che gradualmente dovranno sostituire il trasporto privato o perlomeno avere (inizialmente) il monopolio per l’accesso alle aree centrali e più *“sensibili”* della città. A ciò vanno poi tenuti presenti i notevoli benefici che apporteranno i processi di automazione (peraltro già in corso) e del ricorso sempre crescente all’intelligenza artificiale nel settore dei trasporti (vetture senza conducente, *Urban Air Mobility* e *Urban Air Delivery*, vertiporti, ecc.), come in altri settori.

<sup>80</sup> Cfr., in merito, Forte, Siviero 2013, pp. 133-134, i quali suggeriscono l’opportunità di predisporre una connessione *“indipendente dal traffico urbano”* tra i nodi delle diverse reti multimodali presenti.

<sup>81</sup> Forte, Siviero 2013, p. 135. Su tali aspetti si veda, altresì, Carminucci 2013, pp. 167 ss. (con particolare riferimento al sistema ferroviario).

<sup>82</sup> Forte, Siviero 2013, p. 126.

<sup>83</sup> Carminucci 2013, p. 157.

È del tutto evidente che tali processi di “*mutazione funzionale urbana*”<sup>84</sup> dovranno essere accompagnati da un intervento pubblico incisivo, soprattutto in termini di pianificazione strategica sempre più integrata.

La città del quarto d'ora esiste già in Italia e va solo potenziata mediante infrastrutture materiali e immateriali, al fine di valorizzare un territorio che per storia, cultura, clima ha pochi eguali al mondo. Anche per tali ragioni, non sorprende che la prospettiva di un tale modello di città (dei quindi minuti) non si sia ancora realizzata, pur essendo stato al centro del dibattito durante la Pandemia<sup>85</sup>.

### 13.5. Riflessioni conclusive

La città del futuro non è solo una grande infrastruttura tecnologica e immateriale, un nuovo mercato – espressione del capitalismo avanzato<sup>86</sup> – in cui il diritto all'utenza in senso meramente economico viene a confondersi con la cittadinanza<sup>87</sup>. I cittadini non sono solo consumatori<sup>88</sup>. La cittadinanza amministrativa non genera (solo) diritti in senso economico.

Ciò che va respinto con forza è dunque il carattere mercatistico della cittadinanza, non essendo l'erogazione di benefici materiali da sola sufficiente a procurare a tutti integrazione e inclusione sociale<sup>89</sup>. A molte persone, infatti, nonostante siano ad esse riconosciuti i comuni diritti di cittadinanza, è precluso il pieno godimento di tali diritti<sup>90</sup>. Differenziare la cittadinanza in ragione delle specifiche esigenze della comunità territoriale non viola il principio di eguaglianza, ma anzi permette di attuare il contenuto sostanziale di tale principio (art. 3, comma 2, Cost.).

L'intervento pubblico non deve essere relegato sullo sfondo, come negli approcci *bottom-up* più radicali, nei quali si chiede alle istituzioni e ai pubblici poteri di dare fondamento e copertura giuridica alla libera

---

<sup>84</sup> L'espressione è mutuata da Forte, Siviero 2013, p. 133.

<sup>85</sup> ISFORT 2022, pp. 17, 27-28.

<sup>86</sup> Bolognini 2017, pp. 186 ss.

<sup>87</sup> Come accade per la cittadinanza europea: così Cerrone 2000, p. 23.

<sup>88</sup> Ranchordás 2018, pp. 154 ss.

<sup>89</sup> Cfr. Kymlicka 1999, p. 313.

<sup>90</sup> Così Domenichelli 2002, p. 12.

azione degli attori economici, di creare cioè un *framework* normativo indispensabile a questi ultimi per massimizzare i loro profitti<sup>91</sup>, che è esattamente l'approccio neoliberale classico della Scuola austriaca, secondo la quale il diritto deve limitarsi a fornire delle semplici regole di condotta agli attori economici<sup>92</sup>, con la conseguenza che “[o]gni ulteriore intervento avrebbe solo l'effetto di inceppare la «macchina perfetta» del mercato, con danno per l'intera collettività”<sup>93</sup>.

Anche l'idea della città del quarto d'ora deve essere attentamente configurata, tenendo conto delle caratteristiche proprie dei territori in cui s'intende attuarla, altrimenti diventa inapplicabile in concreto o è destinata a rimanere un mero slogan politico che si consuma nello spazio di una campagna elettorale.

## Bibliografia

- ALBERTINI V. (2020), *Metropoli a misura d'uomo*, in “Immobili e proprietà”, 12, p. 739
- ALLEGRI G. (2021), Intervento al Convegno *Il diritto alla città dalla modernità europea all'età digitale*, svolto presso l'Università degli studi di Roma “Sapienza” il 22 ottobre 2021
- ALVISI C., CLARONI A. (2019), *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in “Istituzioni del federalismo”, 4, pp. 917-945
- AMMANNATI L. (2018), *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in “Federalismi.it”, 4, pp. 1-28
- AUBY J.-B. (2013), *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Parigi
- BENVENUTI M. (2022), *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in “Osservatorio AIC”, 3
- BEVILACQUA D. (2022), *La guerra in Ucraina e le fonti energetiche: l'importanza delle politiche ambientali e le soluzioni del Green Deal europeo*, in “Rivista Giuridica dell'Ambiente online”, 31, available at <<https://rgaonline.it/wp-content/uploads/2022/05/Bevilacqua-Energia-Ucraina.pdf>> (last accessed 2 March 2023)

<sup>91</sup> Cfr., sul punto, Ciervo 2015, p. 35.

<sup>92</sup> Si veda, ad esempio, von Hayek 2010, p. 137 e *passim*, secondo il quale lo “Stato neo-liberale” realizza “l'ideale di una società di diritto privato” allo stato puro (ivi, pp. 143-144).

<sup>93</sup> Libertini 2016, p. 51.

- BIANCHI A. (2017), *Infrastrutture per la connettività territoriale*, intervento al seminario SVIMEZ sul tema "Territori e Mezzogiorno", Roma, 3 luglio 2017
- BOLOGNINI S. (2017), *Il paradigma smart city e le sue evoluzioni: strumento di governance?*, in
- BOSCOLO E., *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. Civitarese Matteucci et al. (eds), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 355-383
- CAFIERO S. (2013), *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, pp. 9-16
- CANTARO A. (2021), *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino
- CARAVITA B. (2014), *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in "Federalismi.it", 3, pp. 1-6
- CARMINUCCI C. (2013), *Il trasporto urbano e metropolitano nel Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, pp. 155-187
- CASSESE S. (2017), *Il futuro del diritto pubblico*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2, pp. 176-178
- CAVALLO PERIN R. (2004), *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in "Diritto amministrativo", 1, pp. 201-208
- CAVALLO PERIN R. (2013), *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rites*, in "Italian Journal of Public Law", 2, pp. 307-315
- CAVALLO PERIN R. (2019), *L'ordinamento giuridico della città*, in "Munus", 2, pp. 365-383
- CERRI A. (1989), s.v. «Doveri pubblici», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XII, Roma, pp. 1-3
- CERRONE F. (2000), *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Jovene, Napoli, 2000, pp. 17-31
- CIERVO A. (2015), *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in "Costituzionalismo.it", 3, pp. 29-68
- CLARONI A. (2012), *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bonomo, Bologna, 2012
- COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, COM(2016) 501 final, 20 luglio 2016
- COMMISSIONE EUROPEA, *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro*, COM(2018) 283 final, 17 maggio 2018
- COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Il Green Deal Europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019
- COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020

- COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima, COM (2021) 556 final, 14 luglio 2021
- COMMISSIONE EUROPEA, *Realizzare il Green Deal europeo*, aggiornato al 2 marzo 2023, available at <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it)> (last accessed 2 March 2023)
- D'ALBERTI M., *Metodo e metodi di studio dell'amministrazione pubblica*, in Torchia L. (ed.), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 31 ss.
- DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, *Mobility as a Service for Italy*, aggiornato al 1 marzo 2023, available at <<https://innovazione.gov.it/progetti/mobility-as-a-service-for-italy/>> (last accessed 2 marzo 2023)
- DOMENICHELLI L. (2002), *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell'identità*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", I, pp. 3-12
- EUROSTAT, *Passenger cars in the EU*, July 2022, available at: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger\\_cars\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_cars_in_the_EU)> (last accessed 16 January 2023)
- FERRARA R. (2015), *The smart city and the green economy in Europe: a critical approach*, in "Diritto e processo amministrativo", 2-3, pp. 635-649
- FISTOLA R. (2013), *Smart city. Riflessioni sull'intelligenza urbana*, in *TeMA – Journal of Land Use Mobility and Environment*, vol. 6, 1, pp. 47-60
- FORTE E., Siviero L. (2013), *Trasformazione logistica e città metropolitane del Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, pp. 121-154
- FRACCHIA F. (2021), *Prime riflessioni in tema di regime dei trasporti e impatto sul contenimento delle emissioni*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 1, pp. 121-126
- FRACCHIA F., Pantalone P. (2015), *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in "Federalismi.it", 22, pp. 1-27
- FROSINA L. (2022), Intervento al Convegno *Livelli della Rappresentanza e forme di partecipazione. Dalle città all'Europa*, organizzato all'interno dei *Dialoghi sull'Europa*, nell'ambito del progetto PNR 2021 – *Città e modelli di governance nel XXI secolo. Trasformazioni giuridiche, istituzionali e sociali della dimensione urbana in prospettiva comparata*, e svoltosi il 30 marzo 2022 presso l'Università Sapienza di Roma.
- GALIMBERTI L. (2021), *Teorie e prassi: la città dei 15 minuti*, available at <<https://www.adi-design.org/blog/teorie-e-prassi-la-citt-dei-15-minuti.html>> (last accessed 2 March 2023).
- GALLO C.E. (2002), *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in "Diritto amministrativo", 3, pp. 481-490

- GASPARI F. (2018), *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli
- GASPARI F. (2021), *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali: una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, Cacucci, Bari
- GIGLIONI F. (2018), *Le città come ordinamento giuridico*, in "Istituzioni del federalismo", 1, pp. 29-74
- GIUPPONI T.F. (2016), *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in "Forum Quaderni costituzionali", 1 maggio 2016, pp. 1-11
- GRANATA E. (2020), *L'Italia del quarto d'ora. Ripensare i ritmi a partire dalle città medie*, in "Il Mulino", 4, pp. 639-646
- GROSSI P. (1986), *La fantasia nel diritto (a proposito di V. Panuccio, La fantasia nel diritto, Giuffrè, Milano 1984)*, in "Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", XV, pp. 589-592
- GROSSI P. (2014), *Le proprietà collettive ieri, oggi e domani*, in Bernardi C. et al. (eds), *Fare spazio. Pratiche del comune e diritto alla città*, Mimesis, Milano, pp. 37 ss.
- IMMORDINO M. (ED.) (2020), *Periferie e diritti fondamentali*, Editoriale scientifica, Napoli
- ISFORT (2020), *17° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Tra gestione del presente e strategie per il futuro*, 25 novembre 2020
- ISFORT, *19° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Rapporto finale*, 12 dicembre 2022
- KYMLICKA W. (1999), *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna
- LEFEBVRE H. (1970), *Il diritto alla città*, trans. C. Bairati, Marsilio, Padova
- LEFEBVRE H. (1972), *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, trans. F. Pardi, rivista da G. Morosato e F. Biagi (2018), Ombrecorte, Verona
- LIBERTINI M. (2016 (RIST. ED. 1977-1979)), *Lezioni di diritto industriale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI (MIMS) (2022), *Commissione cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità sostenibili, Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, 4 febbraio 2022
- OECD, ITF (2020), *Reforming Public Transport Planning and Delivery*, Paris
- OLIVITO E. (2020), *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in "Rivista AIC", 1, pp. 1-58
- PASOLINI P.P. (1990), *Scritti corsari*, Garzanti, Milano
- PINELLI C. (2015), *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in "Istituzioni del federalismo", 3, pp. 569-590
- PIPERATA G. (2014), *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in Sterpa A. (ed.), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 52-64

- PIZZETTI F. (2014), *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in "Astrid Rassegna"
- RANCHORDÁS S. (2018), *Citizens as Consumers in the Data Economy: The Case of Smart Cities*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 4, pp. 154-161
- ROMANO TASSONE A. (2002), *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in "Diritto amministrativo", pp. 11-21
- ROSSI G. (2004), *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in "Diritto pubblico", pp. 1-18
- ROVELLINI A. (2021), *Milano città a 15 minuti è roba da ricchi?*, available at <<https://www.milanotoday.it/attualita/milano-citta-15-minuti-ricchi.html>> (last accessed 2 March 2023)
- SABRA PIAZZA P., *Competenza nel Trasporto Pubblico Locale. Una questione di modus?*, in "Diritto e politica dei trasporti", n. 2/2022
- SAITTA F. (2020), *Il "diritto alla città": l'attualità di una tesi antica*, in "Diritto e società", 3, pp. 395-426
- SEBASTIANI C. (2007), *La politica delle città*, Il Mulino, Bologna
- SELLARI P. (2022), *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in "Federalismi. it", 17, IV-XI
- SPINACI S. (2012), *Intorno alla tentata riforma delle Province*, in "Diritto pubblico", pp. 945-963
- VON HAYEK F.A. (2010), *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, trans. P.G. Monateri, Il Saggiatore, Milano
- ZAGREBELSKY G. ET AL. (2019), *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Mondadori Education, Milano

## 14. La rigenerazione urbana come pratica democratica e plurale.

### Il caso della *Fondazione per l'Innovazione Urbana* e di *Bologna attiva*

Chiara Faini

**Sommario.** 14.1. La rigenerazione urbana come opportunità di rigenerazione sociale. – 14.2. Il contesto bolognese. – 14.3. La Fondazione per l'Innovazione Urbana: un'istituzione civica per la prossimità. – 14.4. Il caso di *Bologna attiva*: rigenerazione urbana per una città più giusta. 14.5. Conclusioni.

“La città ideale comporterebbe l'obsolescenza dello spazio (...): sarebbe la città effimera, opera incessante degli abitanti, essi stessi mobili e mobilitati per e da quest'opera”<sup>1</sup>

### **14.1. La rigenerazione urbana come opportunità di rigenerazione sociale**

Negli ultimi anni, e in particolare a partire dalla crisi del 2007, i trend dei processi di elaborazione delle politiche pubbliche locali, nazionali ed internazionali hanno iniziato a mettere in luce la necessità di adottare un approccio integrato alle strategie urbane, in grado di prenderne organicamente in considerazione i diversi aspetti sociali, culturali, spaziali, ecologici ed economici. Inoltre, se da un lato la recessione economica, l'emergenza pandemica, la polarizzazione sociale, la transizione digitale e i cambiamenti climatici rendono evidente la necessità di adottare prospettive sistemiche, la dimensione intrinsecamente urbana di queste sfide globali pone anche la città come cardine centrale per la sperimentazione di risposte sostenibili e innovative, con

---

<sup>1</sup> Lefebvre 1968, p. 129.

una rinnovata attenzione all'approccio *bottom-up* e partecipativo nell'elaborazione delle politiche.

In forte continuità con la tradizione del diritto alla città, nella letteratura relativa alle trasformazioni urbane questa prospettiva trasversale si spinge in alcuni casi fino a considerare le città stesse come complessi organismi viventi, dove praticare modelli di vita "ecologicamente resilienti, socialmente giusti e culturalmente densi"<sup>2</sup>. In questa accezione, l'urbano diventa un laboratorio aperto di attivazione di alleanze, sperimentazione di nuovi perimetri di esercizio della democrazia e costruzione di nuovi spazi e forme di cittadinanza<sup>3</sup>. Tale mutato orientamento generale incide evidentemente anche sul dibattito relativo ai processi di rigenerazione urbana, storicamente in transizione e caratterizzato da una cornice semantica molto variabile. Il lessico della rigenerazione viene impiegato con riferimento a esperienze e modelli estremamente eterogenei fra loro in termini di traiettoria, contesto di riferimento, tipologia di attivatori e comunità coinvolte, il cui comune denominatore risiede nel fatto di iscriversi su dei *vuoti urbani*, su dei sistemi di spazi, cioè, la cui funzione originaria ha perso significato all'interno del contesto cittadino e che potrebbero beneficiare dell'attivazione di nuovi cicli di vita<sup>4</sup>. Alla luce della rinnovata attenzione ad approcci integrati e trasversali alle trasformazioni urbane, negli ultimi anni anche la letteratura relativa ai processi di rigenerazione si focalizza sempre più sulle dimensioni curative<sup>5</sup>, sociali e redistributive generate da queste esperienze, oltre che sull'insieme degli aspetti della riqualificazione urbanistica e di contrasto all'erosione del suolo. In questo senso, la rigenerazione diventa un processo che mira a "ricreare nuovi spazi di socialità, nuovi spazi per l'urbano, per liberare e rimettere al centro un corpo umano mobile"<sup>6</sup>. Per rispondere alle sfide dell'inclusione e in contrasto con la crescente marginalizzazione di alcune fasce della popolazione, particolare attenzione è posta sulla capacità di attivare processi di cooperazione sociale e partecipazione democratica. Ciò avviene, in particolare, attraverso strumenti e per-

<sup>2</sup> Kirchberg 2013, p. 145.

<sup>3</sup> Vicari Haddock et al. 2009, pp. 19-49.

<sup>4</sup> Vd. Ostanel 2017.

<sup>5</sup> Nell'accezione sociale e relazionale del termine, qui si intendono spazi dove si sperimentano collettivamente nuove modalità del dare e ricevere forme di cura.

<sup>6</sup> Agenzia Lama 2019, p. 9. Citazione proveniente da un'intervista realizzata da Agenzia Lama al ricercatore Nicola Capone.

corsi che facilitano il coinvolgimento attivo e potenzialmente stabile di reti civiche formali ed informali. In questo senso, lo spazio fisico costituisce non il fine dell'intervento quanto il volano che permette di innescare dei processi di cambiamento che si concretizzano – ma non si esauriscono – nella dimensione fisica e portano a “modificare le opportunità delle popolazioni più ai margini per costruire comunità più inclusive”, agendo “sulle dimensioni sociali e materiali all’origine dei fenomeni di polarizzazione socio-spaziale e di esclusione e di diverso accesso ai diritti di cittadinanza”<sup>7</sup>. Dunque, i processi di rigenerazione rappresentano opportunità concrete per incidere sulla redistribuzione delle risorse non solo spaziali, ma anche sociali ed economiche. Alla luce di questa possibilità, risulta rilevante sottolineare il ruolo delle istituzioni all’interno dei processi di rigenerazione, sebbene possano emergere anche esperienze caratterizzate da una peculiare componente di auto-organizzazione. A tale riguardo, una tendenza interessante è quella del diffondersi di alleanze inedite tra organizzazioni pubbliche, private e comunitarie. In questi contesti, l’amministrazione può diventare sia garante della sostenibilità nel tempo del processo di rigenerazione, che potenzialmente oggetto essa stessa di percorsi di mutuo apprendimento, rinnovamento dei dispositivi normativi e *ri-generazione* di competenze interne. In una città sempre più parcellizzata, frammentata, e in un contesto di crescente disaffezione nei confronti degli spazi tradizionali di esercizio della democrazia, la contaminazione tra i soggetti che costituiscono tali alleanze inedite (*e.g.*, istituzioni, comunità locali, imprese, ecc.) diventa la premessa per rinnovare il patto tra amministrazione e cittadini attraverso la costituzione di forme di governance urbana aperta e partecipata.

## 14.2. Il contesto bolognese

In questo senso la città di Bologna appare un caso studio particolarmente interessante. L’amministrazione locale, infatti, ha sviluppato in maniera precursoria rispetto al contesto nazionale un percorso di rinnovamento e permeabilità istituzionale orientato all’estensione dei perimetri di partecipazione, anche rispetto alla definizione di politiche pubbliche. Il primo passo in questo senso può essere considerato il

---

<sup>7</sup> Ostanel 2017, p. 152.

<sup>8</sup> Ibid., p.153.

*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*<sup>9</sup>, un atto normativo che individua nei *Patti di collaborazione*<sup>10</sup> un nuovo strumento di dialogo pubblico-privato caratterizzato da un confronto paritario tra l'amministrazione e i cittadini, singoli o associati, per la rigenerazione, la gestione e la cura di beni comuni urbani, siano essi materiali, immateriali, digitali. Appare rilevante evidenziare come nel 2014 Bologna sia stata la prima città italiana a dotarsi dello strumento del *Regolamento*, successivamente adottato da altri 274 enti locali (comuni, Unioni di comuni, Regioni, Città Metropolitane, ecc.)<sup>11</sup>. Questo processo è proseguito negli anni successivi attraverso un percorso che è andato a intervenire sulla scala urbana a più livelli e in più ambiti. Nel 2016 con la *Riforma dei quartieri* si è modificato il contesto istituzionale locale, valorizzando il ruolo dei quartieri per la cura dei territori e delle comunità, anche attraverso una specifica ristrutturazione organizzativa interna che ha permesso la costituzione di team multidisciplinari trasversali e la creazione degli Uffici Reti per la messa in rete e la cura delle realtà attive sul territorio<sup>12</sup>. Nel 2017 due passaggi fondamentali sono stati l'avvio dei *Laboratori di quartiere* e del *Bilancio partecipativo*. Con i *Laboratori* la città si è dotata di spazi di partecipazione, confronto e co-decisione tra le politiche amministrative e la dimensione locale, volti a supportare la costruzione di politiche pubbliche basate su priorità e proposte che emergono dai territori, collegando politiche, risorse e decisioni con le reti e le comunità. Inoltre, l'attivazione dei *Laboratori* è pensata in stretta sinergia e continuità con l'avvio del *Bilancio partecipativo*, da considerarsi a tutti gli effetti uno strumento di democrazia diretta attraverso il quale la città<sup>13</sup> è chiamata a ideare, votare e co-progettare proposte che vengono successivamente finanziate con una parte del bilancio comunale<sup>14</sup>. In particolare le prime tre edizioni<sup>15</sup> del *Bilancio* (2017, 2018,

<sup>9</sup> Comune di Bologna n.d.d.

<sup>10</sup> Al momento della stesura del presente testo ne sono stati stipulati 1.034, Ibid.

<sup>11</sup> Labsus n.d..

<sup>12</sup> Comune di Bologna 2015.

<sup>13</sup> In senso esteso, possono votare infatti cittadini e cittadine con più di 16 anni, anche non residenti a Bologna.

<sup>14</sup> Comune di Bologna n.d.a; Comune di Bologna n.d.b.

<sup>15</sup> Dopo una pausa di due anni legata alla fase pandemica, il *Bilancio Partecipativo* ha ripreso nel 2023 mettendo a disposizione delle proposte cittadine un budget di 500.000 euro per ogni quartiere, per un totale di 3 milioni di euro.

e 2019/20), che hanno visto una partecipazione di circa 4.300 cittadine e cittadini alla fasi di elaborazione e co-progettazione delle proposte e di oltre 55.000 a quelle di voto, hanno permesso il finanziamento sia di interventi di riqualificazione di spazi pubblici che di diverse attività di natura sociale, culturale, educativa e sportiva grazie ad un budget complessivo di 4 milioni di euro<sup>16</sup>.

Infine, negli anni più recenti, Bologna è stata la prima città in Italia a dotarsi di assemblee deliberative, attraverso l'*Assemblea dei cittadini a supporto della Dichiarazione di emergenza climatica e ambientale* (2021), in seno alla quale cittadini estratti a sorte – rappresentativi delle diverse componenti della società – sono chiamati a elaborare proposte condivise da sottoporre al Consiglio Comunale. Partendo dal modello della francese *Convention citoyenne pour le climat*<sup>17</sup>, l'obiettivo è permettere alla cittadinanza di accompagnare attivamente la Città di Bologna nel processo di transizione ecologica e nel raggiungimento dell'obiettivo di neutralità climatica<sup>18</sup>.

L'eredità molteplice di questo processo è stata raccolta dal *Patto per l'amministrazione condivisa* (2022), un percorso che ha coinvolto le diverse realtà civiche locali con l'obiettivo di co-programmare priorità per le politiche future. La ratifica del *Patto* ha portato al *Nuovo regolamento dedicato alle forme di collaborazione* (2023) che inserisce in una cornice unitaria tutti gli strumenti normativi a supporto della collaborazione fra il Comune e le associazioni, le reti sociali e gli enti privati che svolgono attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani<sup>19</sup>. Nel complesso, tale processo di rinnovazione, fin qui descritto almeno in parte, ha permesso di aprire nuovi spazi di apprendimento per la pubblica amministrazione e posto le basi per la creazione di ecosistemi basati su una governance urbana plurale, su nuovi modelli di welfare diffuso e su politiche di gestione degli spazi orientate alla prossimità e a un approccio intersezionale all'inclusione sociale. Infine, attraverso i diversi strumenti e dispositivi di dialogo e collaborazione messi in campo, si è rigenerato di fatto il patto urbano tra l'amministrazione comunale e le diverse forme in cui la società civile si organizza e si aggrega.

---

<sup>16</sup> Fondazione per l'Innovazione Urbana n.d..

<sup>17</sup> *Convention citoyenne pour le climat* n.d..

<sup>18</sup> Comune di Bologna 2022.

<sup>19</sup> Comune di Bologna n.d.c.

### 14.3. La Fondazione per l'Innovazione Urbana: un'istituzione civica per la prossimità

In questa cornice di continua *ri-generazione* istituzionale orientata all'innovazione sociale e alla sperimentazione di pratiche e dispositivi, nel 2019 il Comune di Bologna decide, insieme all'Università di Bologna, di dare vita alla Fondazione per l'Innovazione Urbana. La genesi stessa di questo percorso istituzionale evidenzia l'ambizione di mettere a disposizione del territorio nuovi strumenti per affrontare in chiave urbana le sfide democratiche, ambientali, sociali e tecnologiche globali, rendendo le trasformazioni che derivano da queste sfide processi aperti e partecipati. Infatti, se la Fondazione nasce in stretta continuità con la struttura e l'operato dell'Urban Center di Bologna, creato nel 2002 con lo scopo di gestire uno spazio informativo ed espositivo dedicato ai grandi progetti infrastrutturali della città, attraverso il nuovo assetto gli enti fondatori hanno mirato all'estensione del campo d'azione per la realizzazione di "attività di interesse pubblico, svolte a beneficio della collettività nel campo della trasformazione urbana e dell'innovazione, stimolando la partecipazione di cittadini e studenti e le diverse forme di collaborazione tra i differenti attori della città, sperimentando e promuovendo nuove ricerche e azioni, con particolare attenzione ai temi legati alla cura del territorio e delle comunità cittadina e universitaria, sia dal punto di vista materiale che immateriale, alla pianificazione e alla rigenerazione urbana, alla sostenibilità ambientale, alla città resiliente, all'economia urbana e all'innovazione tecnologica<sup>20</sup>". La Fondazione si inserisce dunque nel contesto istituzionale e di governance urbana come un laboratorio aperto e permanente che opera a supporto dello sviluppo dell'ecosistema urbano di innovazione. Attraverso un approccio fortemente improntato agli strumenti della co-progettazione e della co-programmazione, essa costruisce inediti spazi di dialogo e collaborazione fra istituzioni pubbliche, centri di ricerca, corpi intermedi, terzo settore, comunità informali e singoli cittadini. Con la creazione della Fondazione Bologna si dota quindi di uno strumento privilegiato per la sperimentazione di pratiche e processi di prossimità, in cui il concetto di vicinanza fisica, legato alla disponibilità e all'accessibilità di spazi e servizi, si combina con la capacità di offrire soluzioni integrate a bisogni territoriali sempre più

---

<sup>20</sup> Fondazione per l'Innovazione Urbana 2017.

complessi, di costruire alleanze aperte ed ibride, di rispondere a vulnerabilità nuove e disuguaglianze crescenti. In questo senso, la prossimità non va letta tanto come scala di intervento, quanto come principio che possa guidare le politiche nella promozione di un nuovo *diritto alla città* che si sostanzia attraverso un ampliamento del concetto di accessibilità, intesa non solo come ripensamento degli spazi fisici, ma come accesso reale a quei diritti che costituiscono la base per una nuova idea di democrazia urbana. L'approccio di prossimità che accompagna il lavoro della Fondazione si traduce inoltre in una marcata attenzione alla dimensione degli spazi urbani, in particolare per il ruolo che possono giocare nella prototipazione di servizi ibridi che favoriscano la co-produzione di soluzioni generative di impatto sociale.

La tensione relativa allo sviluppo di nuovi spazi di cittadinanza e socialità – e del ruolo in questo senso giocato dai luoghi rigenerati – si è ulteriormente acuita con la pandemia di Covid-19. Se da un lato l'emergenza sanitaria ha accentuato la domanda di luoghi che funzionino come presidi sociali, dall'altro la rete degli spazi dismessi ha svolto un ruolo attivo e curativo che si è rivelato centrale nel ripensare l'infrastruttura sociale in una rinnovata chiave mutualistica, andando a incidere sulla riproduzione e rigenerazione del senso di comunità e di appartenenza al territorio<sup>21</sup>.

#### **14.4. Il caso di *Bologna attiva*: rigenerazione urbana per una città più giusta**

In questa cornice di pratiche e politiche, e alla luce della rinnovata attenzione alla valorizzazione degli spazi dismessi, nasce *Bologna attiva*, *Officina Metropolitana per il mutualismo, il nuovo lavoro e l'economia collaborativa*, un processo di rigenerazione urbana e sociale sviluppato dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana nell'ambito di DumBO, Distretto Urbano Multifunzionale di Bologna, il progetto di riutilizzo temporaneo dello Scalo Ferroviario del Ravone, a nord-ovest del centro storico cittadino<sup>22</sup>. La genesi di *Bologna attiva* si iscrive all'interno di due traiettorie di riflessione parallele: da un lato la volontà di sperimentare su scala urbana nuove risposte alle sfide poste dai grandi mu-

---

<sup>21</sup> Fondazione per l'Innovazione Urbana 2020.

<sup>22</sup> L'area dell'ex scalo Ravone è attualmente di proprietà di FS Sistemi Urbani che nel 2019 ne ha delegato la gestione, su base quadriennale, alla società Open Event.

tamenti che attraversano il mondo del lavoro; dall'altro, l'opportunità di risignificare gli spazi dell'ex Ravone coerentemente con i bisogni espressi dal territorio. Negli ultimi anni il tema del nuovo lavoro, in particolare quando legato al settore della cultura e delle creatività, ha assunto sfaccettature inedite, rendendo necessario avviare una riflessione anche sui servizi in un'ottica sempre più orientata all'innovazione, al mutualismo e alla costruzione di nuove forme di infrastruttura sociale. La pandemia e la crisi socio-economica che ne è conseguita hanno ulteriormente evidenziato la condizione di precarietà di alcune categorie di lavoratori e lavoratrici. Le premesse da cui parte *Bologna attiva* riflettono dunque tale necessità di ripensamento dell'infrastruttura sociale. Parallelamente, l'opportunità di sperimentare pratiche innovative di riutilizzo dei circa 40.000 metri quadri dell'ex Scalo e di immaginare un processo a forte tensione pubblica e civica viene concepita in diretta continuità con i percorsi avviati nel tempo dalla Fondazione nel Quartiere Porto-Saragozza. In particolare, l'area immediatamente adiacente al Ravone è storicamente caratterizzata da elevati indici di fragilità economica e sociale, ma anche da un importante fermento di attivismo che durante le fasi più acute dell'emergenza pandemica ha saputo organizzare azioni di risposta negli ambiti delle urgenze alimentari, dei presidi di prossimità e del contrasto alla dispersione scolastica<sup>23</sup>.

*Bologna attiva* nasce nel 2021 all'interno di DumBO grazie a una partnership pubblico-privata tra Fondazione per l'Innovazione Urbana, Comune di Bologna, Università di Bologna e Open Event, con l'ambizione di creare una filiera innovativa, civica e integrata che metta in relazione cultura, conoscenza, innovazione e benessere. A partire da giugno 2021, grazie al supporto del Programma regionale delle attività produttive, sono stati attivati all'interno di due immobili dell'area processi di rigenerazione urbana che hanno portato allo sviluppo di spazi polifunzionali che fungono da coworking, uffici, spazi di programmazione culturale, aule studio e spazi di progettazione per gli studenti, spazi di comunità aperti alle famiglie del quartiere Porto-Saragozza. La programmazione all'interno dei capannoni rigenerati prevede strutturalmente la compresenza e la contaminazione fra diverse attività: laboratori e percorsi formativi dedicati a lavoratori, studenti, bambini, doposcuola per adolescenti, sportello gratuito per il lavoro

---

<sup>23</sup> Fondazione per l'Innovazione Urbana 2020.

culturale e creativo, incontri e presentazione di libri, format di networking per studenti e lavoratori, fablab e falegnameria di prossimità, mostre ed eventi performativi. Il processo di sviluppo di *Bologna attiva* risulta pertanto caratterizzato da una forte componente di ibridazione relativa sia alle diverse comunità coinvolte, sia alla commistione delle forze pubbliche, private e civiche alla base del processo, sia alla sperimentazione complessiva di nuove forme di welfare diffuso e di prossimità che si spingono di fatto oltre i confini dell'infrastruttura sociale tradizionale per andare a determinare nuove forme di tutela e benessere condiviso.

In questa cornice di collaborazione fra istituzioni, imprese e comunità, il ruolo delle prime concretizza in chiave allo stesso tempo innovatrice e stabilizzatrice dei processi. Da un lato, come previsto dal 2021 nel Piano Urbanistico Generale (PUG), attraverso lo strumento degli *Usi Temporanei* è stata identificato il quadro normativo che ha permesso di attivare il processo di rigenerazione urbana negli spazi del Ravone con l'esplicito obiettivo di sperimentare le vocazioni del territorio e delle comunità di riferimento. Dall'altro, nella cornice degli interventi di rigenerazione urbana da realizzarsi nell'ambito del Piano Integrato Urbano finanziato con i fondi PNRR, a partire dalla seconda metà del 2023 il Comune di Bologna convoglierà sull'ex scalo ferroviario interventi per circa 60 milioni di euro con l'obiettivo di procedere all'acquisto dell'area e allo sviluppo di un nuovo *Distretto del mutualismo, dell'innovazione sociale e dell'economia collaborativa*. Il *Distretto* è stato progettato in un'ottica di chiara continuità e ulteriore rafforzamento dell'esperienza di *Bologna attiva*, con le istituzioni assunte al ruolo di garante sia della sostenibilità nel tempo del processo di rigenerazione, che del valore pubblico e civico delle funzioni attivate, secondo una concezione di *publicness* intesa non solo nella sua dimensione istituzionale ma anche in quella comunitaria<sup>24</sup>.

## 14.5. Conclusioni

Il dibattito pubblico relativo ai processi di rigenerazione urbana ha visto negli ultimi anni una crescente attenzione all'adozione di prospettive integrate. In quest'ottica, tali processi vengono intesi come strumenti e approcci strategici per contrastare fenomeni di polarizza-

---

<sup>24</sup> Subirats 2018, p. 36.

zione socio-spaziale e determinare nuovi spazi e modalità di esercizio della democrazia urbana. Questo avviene, in particolare, nei casi in cui le esperienze di rigenerazione si basano su percorsi partecipativi plurali, volti alla co-progettazione e alla co-costruzione di risposte ai nuovi bisogni urbani. In questo senso, un ruolo fondamentale di garante della sostenibilità del processo è giocato dalle istituzioni, che possono sperimentare nuove alleanze pubblico-private, rigenerando al contempo strumenti e competenze per l'elaborazione di nuove politiche pubbliche.

L'esperienza bolognese rappresenta in questa prospettiva un caso studio di particolare interesse nel panorama nazionale. Negli ultimi anni la città ha saputo rigenerare la sua storica vocazione democratica e partecipativa attraverso un percorso di rinnovamento normativo orientato all'allargamento della governance cittadina.

Dal 2014 ad oggi sono diversi gli strumenti messi in campo per rinnovare il patto di mutuo apprendimento e collaborazione tra la pubblica amministrazione e le diverse forme della società civile, ponendo la base per la costruzione di politiche basate sulla promozione di un nuovo *diritto alla città* che si sostanzia attraverso un reale accesso ai diritti civili, sociali ed economici. In questa cornice, la Fondazione per l'Innovazione Urbana è il risultato di un percorso che vede nel 2018 la nascita di un'istituzione che interpreta su scala di prossimità le sfide globali, occupandosi delle trasformazioni urbane attraverso processi partecipati, all'interno dei quali istituzioni, centri di ricerca, corpi intermedi, terzo settore, cittadini sperimentano nuovi perimetri di collaborazione. L'approccio di prossimità che accompagna il lavoro della Fondazione si traduce inoltre in una forte attenzione agli spazi urbani e alla rete degli spazi dismessi, intesi come opportunità per la coproduzione di soluzioni generative di cambiamento e impatto sociale.

Infine, il caso di *Bologna attiva* rappresenta il risultato di un processo di rigenerazione urbana che insiste sull'ex Scalo Ferroviario Ravone con l'obiettivo di sviluppare una filiera integrata dedicata ai bisogni del lavoro contemporaneo e alla prototipazione di nuovi servizi civici e inclusivi per la città. La riappropriazione civica alla base del progetto non attiene quindi solo alla dimensione della creazione di un nuovo spazio pubblico nella geografia urbana, ma anche alla costruzione di perimetri fisici e sociali all'interno dei quali esercitare forme più giuste e accessibili di democrazia urbana. Dopo la prima fase sperimentale di riutilizzo degli spazi in chiave temporanea, il valore pubblico delle

funzioni attivate è chiaramente affermato con la volontà da parte delle istituzioni di ampliare il progetto attraverso la creazione del nuovo *Districto del mutualismo, dell'innovazione sociale e dell'economia collaborativa*.

## Bibliografia

- AGENZIA LAMA (2019), *Luogo comune, Progettare la rigenerazione urbana multistakeholder*, Agenzia Lama, Firenze.
- COMUNE DI BOLOGNA (2022), *Assemblea per il clima*, testo disponibile al sito: <https://www.comune.bologna.it/notizie/assemblea-clima-2022>.
- COMUNE DI BOLOGNA (n.d.a), *Bilancio partecipativo*, testo disponibile al sito: <http://partecipa.comune.bologna.it/bilancio-partecipativo-0>.
- COMUNE DI BOLOGNA (n.d.b), *Laboratori di quartiere*, testo disponibile al sito: <http://partecipa.comune.bologna.it/laboratori-di-quartiere>.
- COMUNE DI BOLOGNA (n.d.c) Nuovo Regolamento sulla collaborazione con i cittadini, testo disponibile al sito: <http://partecipa.comune.bologna.it/nuovo-regolamento-sulla-collaborazione-con-i-cittadini>.
- COMUNE DI BOLOGNA (n.d.d), *Percorso e il regolamento*, testo disponibile al sito: <http://partecipa.comune.bologna.it/percorsoeilregolamento>.
- COMUNE DI BOLOGNA (2015), *Dal prossimo mandato i quartieri passano da 9 a 6, i consiglieri da 152 a 90. Nuove funzioni e più partecipazione*, testo disponibile al sito: <http://www.comune.bologna.it/archivio-notizie/dal-prossimo-mandato-i-quartieri-passano-da-9-6-i-consiglieri-da-152-90-nuove-funzioni-e-pi>.
- CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (n.d.), *La Convention Citoyenne pour le Climat, c'est quoi ?*, testo disponibile al sito: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.
- FONDAZIONE PER L'INNOVAZIONE URBANA (2017), *Statuto Fondazione per l'Innovazione Urbana*, testo disponibile al sito: <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/Trasparenza/Statuto-Fondazione-per-lInnovazione-Urbana.pdf>.
- FONDAZIONE PER L'INNOVAZIONE URBANA (2020), *Mutualismo al tempo del COVID-19: indagine sulle comunità attive a Bologna*, testo disponibile al sito: [https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/Osservatorio\\_Emergenza/DOSSIER\\_MUTUALISMO\\_1\\_PARTE.pdf](https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/Osservatorio_Emergenza/DOSSIER_MUTUALISMO_1_PARTE.pdf).
- FONDAZIONE PER L'INNOVAZIONE URBANA (n.d.), *Bilancio Partecipativo*, testo disponibile al sito: <http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/bilanciopartecipativo2023>.
- FRANCESCHINELLI, R. (a cura di) (2021), *Spazi del possibile. I nuovi luoghi della cultura e le opportunità della rigenerazione*, Franco Angeli, Milano.
- GIULIANI, I. (2018), *La città culturale. Spazi, lavoro e cultura a Milano*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- KERN, L. (2021), *La città femminista*, Treccani, Roma.

- KIRCHBERG, S. et al (2013), *The roles of artists in the emergence of creative sustainable cities: Theoretical clues and empirical illustrations*, in "City Culture and Society" 4(3), pp. 137-152.
- LABSUS (n.d.), *I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, testo disponibile al sito: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.
- LEFEBVRE, H. (1968), *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona.
- OSTANEL, E. (2017), *Spazi fuori dal comune*, Franco Angeli, Milano.
- SUBIRATS, J. (2018), *La dimensione locale come spazio di protezione ed emancipazione*, in S. Puttini (ed.), *Democrazia Minima*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 28-40.
- VENTURI, P. et al (2019), *Dove. La dimensione di luogo che ricomponne impresa e società*, Egea, Milano.
- VICARI HADDOCK, S. et al (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

## 15. Le città in America Latina: tra aree metropolitane e autonomie indigene

*Rosa Iannaccone*

**Sommario.** 15.1. Nuove forme di territorialità in America Latina: al di là delle città. – 15.2. Alcuni cenni sulle aree metropolitane latinoamericane. – 15.3. Le autonomie indigene in Ecuador e Bolivia. – 15.4. Un tipo di Stato a geometria variabile.

### 15.1. Nuove forme di territorialità in America Latina: al di là delle città

La centralità della dimensione territoriale è strettamente legata agli albori dello Stato nazione. Come è noto, lo Stato è quella specifica organizzazione politica affermatasi in Europa nel '600 e nel '700, che ebbe la sua consacrazione storica con il Trattato di Vestfalia nel 1648. Proponendo solo due delle definizioni più note, una di carattere giuridico e l'altra di carattere sociologico, ovvero quella di Mortati<sup>1</sup> che lo definisce come un ordinamento giuridico esercitante il potere sovrano su un dato territorio e quella di Weber<sup>2</sup> secondo cui lo Stato coincide con l'autorità che ha il monopolio legittimo della forza fisica nell'ambito di un territorio definito, appare evidente l'elemento territoriale strettamente connesso a quelli di popolo e sovranità<sup>3</sup>. Al giorno d'oggi, è possibile affermare che, nella realtà del mondo globalizzato, lo Stato e, in particolare, la sua dimensione territoriale siano ormai in crisi. Gli Stati sono troppo piccoli per fare o sopportare la guerra e per fare politiche

---

<sup>1</sup> Mortati 1991.

<sup>2</sup> Weber 1968.

<sup>3</sup> Di Giovine 2017, pp. 39-40.

economiche e finanziarie globali, ma, allo stesso tempo, sono troppo grandi per fornire efficacemente servizi<sup>4</sup> e porre rimedio alla diffusa crisi della democrazia rappresentativa. È evidente, quindi, la rilevanza del “territorio”, termine che ha ormai sostituito per metonimia quello di dimensione locale per la comprensione, l’analisi e il tentativo di risolvere problemi politici, economici e sociali. Proprio per questo tale dimensione potrebbe essere definita lo “spazio del futuro”<sup>5</sup>.

Il fenomeno socio-economico che più assume rilievo, in tale prospettiva, è quello dell’evoluzione storica degli insediamenti urbani. Se, da una parte, la città, nel corso della storia, è rimasta definibile come un territorio delimitato in cui si concentrano popolazioni e attività diverse e un punto di incontro di flussi di beni, servizi, persone, idee. Dall’altra, bisogna tenere presente che è, altresì, un fenomeno mutevole per quanto concerne la sua struttura territoriale, la sua forma di governo o di organizzazione e le culture e i comportamenti urbani<sup>6</sup>. Secondo alcuni Autori, l’attuale trasformazione territoriale deve essere considerata come l’espressione di una nuova rivoluzione urbana, la terza, dove sia la morfologia e il funzionamento delle città, che il loro aspetto, definiti all’inizio della rivoluzione industriale, stanno subendo una mutazione radicale<sup>7</sup>. Inoltre, le politiche e i servizi pubblici – quali il trasporto, la logistica e la presenza di zone industriali e commerciali – tendono a consolidare l’agglomerato urbano e a dargli un carattere ufficiale attraverso nuove entità politiche che si sovrappongono ai comuni e che, a volte, diventano più importanti di questi ultimi. In alcuni ambiti, quindi, avviene che la città reale-ufficiale e la città ideale (la città vissuta) sono quasi unificate<sup>8</sup>. La configurazione tradizionale della “città murata” ad alta densità abitativa, distinta dal “contado” a bassa densità abitativa, si è modificata, da un lato, in risposta alla globalizzazione nel moderno assetto della città diffusa, ovvero la “città di fatto”, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe<sup>9</sup>. Dall’altro, anche il fenomeno del

<sup>4</sup> Caravita, Fabrizio, Sterpa 2019, pp. 4-5.

<sup>5</sup> Zupetta 2019, p. 29.

<sup>6</sup> Borja 2004, p. 8.

<sup>7</sup> Martínez Toro, 2016, p. 80.

<sup>8</sup> Borja 2004, p. 9.

<sup>9</sup> Vedasi Nuvolati, Piselli (a cura di) 2009.

multiculturalismo, sia derivante da fenomeni migratori che originario e quindi conseguenza della presenza di popolazioni autoctone, ha portato alcuni ordinamenti a trovare nuove formule aggregative a livello substatale attraverso la creazione di nuove entità che si sovrappongono ai comuni per rispondere non tanto all'esigenza di servizi quanto a quella di tutelare un patrimonio culturale. Attualmente, quindi, sono sempre più diffuse "nuove forme di territorialità". Inoltre, è possibile affermare che nel tipo di Stato federale si stia verificando un processo di centralizzazione delle funzioni, mentre negli ordinamenti regionali, un'evoluzione centrifuga e fortemente decentralizzante. Pertanto si assisterebbe, piuttosto che ad una netta separazione tra le due categorie, ad un *continuum*<sup>10</sup>. Sembra ormai aver perso di significato la discussione teorica sul significato di federalismo e, in particolare, sul rapporto tra federalismo e regionalismo soprattutto se condotta con i parametri della cultura ottocentesca, secondo cui nello Stato federale si risconterebbe l'eredità della sovranità degli Stati membri, mentre il regionalismo altro non sarebbe che una forma di decentramento autarchico<sup>11</sup>. Nel *continuum* tra Stato unitario e Confederazione di Stati esistono una serie di realtà intermedie, che non possono essere distinte le une dalle altre né facendo riferimento al «concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando, che sarebbe caratteristico dell'ente Stato»<sup>12</sup>, né in base ai loro elementi essenziali sia a livello centrale – ad esempio valutando il coinvolgimento delle entità substatali nella determinazione dell'indirizzo politico centrale attraverso una Camera rappresentativa – che a livello substatale<sup>13</sup>, anche data l'esistenza di nuove entità territoriali che accomunano i differenti tipi di Stato e i loro problemi organizzativi interni.

Appare particolarmente interessante, in questo contesto, il caso latinoamericano dove a tipi di Stato peculiari *ab origine*, come si vedrà più nel dettaglio successivamente, si è aggiunta la formazione sia di "aree metropolitane" che di "autonomie indigene". Queste entità sono apparentemente in contraddizione tra loro data la diversa propensione che hanno – l'una espansiva, aggregativa di diversità, che risponde a fenomeni globali e l'altra comunitaria e quindi chiusa e ristretta a

---

<sup>10</sup> Baldi 2013.

<sup>11</sup> Caravita 2009, pp. 25-26.

<sup>12</sup> Caravita, Fabrizzi, Sterpa 2019, p. 6.

<sup>13</sup> Caravita 2009, pp. 30 e ss.

meno persone accomunate dalle stesse caratteristiche etniche e culturali – ma, in entrambi i casi, deriva uno spazio complesso sia territorialmente che istituzionalmente.

Si ritiene, quindi, possibile parlare di un tipo di Stato a geometria variabile, embrionalmente presente in America Latina, classificabile, a prescindere dal fatto che la sua struttura di base sia federale o accentrata, in base al ruolo che le nuove entità intermedie hanno nel complesso del suo funzionamento. Valutando, quindi, se rappresentano un elemento di decentramento o di accentrimento nell'azione statale e prestando particolare attenzione al ruolo che svolgono nel loro funzionamento strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa, in quanto non si ritiene particolarmente avventato sostenere che queste nuove forme di territorialità rappresentino un'enorme possibilità per rispondere alle esigenze di inclusione sociale e di partecipazione sempre più presenti nello Stato contemporaneo.

## 15.2. Le aree metropolitane in America Latina

Negli ultimi anni, l'intensificarsi della globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione, delle comunicazioni e dei trasporti; di un nuovo modo di circolazione di beni, servizi e persone; i cambiamenti nei processi produttivi; e una nuova fase capitalista di stampo neoliberale hanno contribuito ad instaurare nuove forme di distribuzione e di uso del territorio, ponendo i grandi agglomerati urbani come protagonisti e motori dello sviluppo regionale. Si è sviluppato un processo di metropolizzazione, e i cambiamenti spaziali ad esso associati, presentano caratteristiche peculiari che dipendono da fattori storici, geopolitici, economici e culturali, dando origine a diversi modelli di trasformazione delle strutture urbane, ma con alcuni elementi di base in comune<sup>14</sup>. Inoltre, ciò ha implicato una differente gestione della sovranità sia all'interno che all'estero degli Stati nazionali, provocando il loro indebolimento e lo sviluppo di strutture politiche sovrastatali, che hanno comportato una nuova distribuzione delle relazioni mondiali, in cui le regioni e le città si trovano ad affrontare nuove opportunità e sfide. Tali fenomeni hanno valorizzato l'importanza politica delle regioni e soprattutto delle cosiddette "grandi città" o "sistemi di città"<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Almoguera Sallent, Ríos Vega 2008; Martínez 2016, pp. 84-85.

<sup>15</sup> González De Alba (a cura di) 2014, pp. 32-33.

Per quanto concerne l'America Latina, in questo subcontinente, così come per alcune regioni dell'Africa e dell'Asia, il secolo dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione è stato il XX – mentre per i Paesi europei e negli Stati Uniti quello precedente –<sup>16</sup> e il processo di urbanizzazione è stato caratterizzato dalla crescita di grandi città, con comportamenti metropolitani, che hanno trasceso i loro confini amministrativi e incorporato comunità vicine<sup>17</sup>. Inizialmente, il territorio circostante le aree urbane è stato progressivamente occupato senza pianificazione o controllo, portando alla formazione di aree precarie dal punto di vista urbanistico e ambientale, nella maggior parte dei casi occupate da gruppi di persone a basso reddito, che dipendevano dal trasporto pubblico per la loro mobilità. Successivamente, soprattutto a partire dagli anni '70, sono sorti quartieri borghesi, spesso in zone isolate, giustificati dalla ricerca di una maggiore sicurezza, che hanno ampliato la segregazione urbana. Dietro questi fenomeni vi sono le enormi disparità sociali ed economiche delle società latinoamericane, così come la debolezza dello Stato e delle istituzioni incaricate dei problemi urbani<sup>18</sup>. Le grandi città dell'America Latina, così come quelle europee e quelle statunitensi, formano conglomerati metropolitani che superano i limiti politici e amministrativi della città centrale. Ma a differenza delle seconde – salvo alcuni casi eccezionali – non contano su una gestione metropolitana istituzionalizzata<sup>19</sup>.

La maggior parte dei Paesi latinoamericani ha avuto la sua prima legislazione nazionale sulle questioni metropolitane tra gli anni '70 e '80, quando la popolazione urbana superava già il 50% nella maggior parte dei Paesi della regione. In generale, la legislazione vigente attribuisce ai

---

<sup>16</sup> Arellano Ríos 2013, p. 7.

<sup>17</sup> Moreno Pérez 2006, p. 16.

<sup>18</sup> AA. VV. 2011, p. 305.

<sup>19</sup> Rodríguez, Oviedo 2001, 21. A partire dagli anni '80, i governi si sono mossi in una certa confusione e tra contraddizioni generalmente irrisolte, come la consapevolezza della necessità metropolitana e la riaffermazione del potere municipale derivante dall'elezione diretta; la richiesta di decentralizzazione e la priorità data alle politiche pubbliche a breve termine, più sostenibili con una gestione centralizzata. D'altra parte, vi è stata la mancanza di integrazione sociale, di un'azione pubblica verso i quartieri, di un'animazione culturale popolare, del miglioramento della qualità della vita e del maggior coinvolgimento dei cittadini allo sviluppo urbano. Queste contraddizioni hanno dato vita a politiche duali e squilibrate, poiché il mercato ha fatto prevalere le politiche di frammentazione del tessuto urbano, il trasporto privato, la terziarizzazione e vi è stata la prevalenza della politica economica sulla politica sociale leggera. González De Alba (a cura di) 2014, pp. 61-62.

governi nazionali o agli Stati membri la responsabilità di creare aree metropolitane, tranne in Colombia, dove la responsabilità è dei comuni, e in Argentina, che non dispone di un quadro giuridico nazionale in materia. I concetti e i criteri variano nei diversi Paesi, ma tendono a garantire che il processo di creazione sia standardizzato, evitando così un uso puramente politico e anche per questo alcuni Paesi specificano già, nei loro quadri giuridici nazionali, i servizi comuni da condividere, anche se in modo ampio. In termini di territorio, con l'eccezione dell'Ecuador e Venezuela – dove con l'elezione dei sindaci metropolitani si formano, rispettivamente, una nuova unità territoriale e un nuovo attore politico –, la formazione di una nuova area metropolitana non pone fine all'autonomia dei governi locali che la compongono e dei loro legislativi. Non si formano, quindi, nuove unità territoriali o entità federative, ma sono previsti organi di gestione, più o meno formali e con funzioni e gradi di autonomia diversi, composti dai sindaci dei comuni che sono parte delle aree e da altri attori. Ad esempio, in Messico e in Colombia anche il governo nazionale ha un posto nei consigli metropolitani, ma, mentre in Messico ha diritto di voto, come in Brasile e in Cile, nel caso colombiano non ha voto, ribadendo il decentramento del potere ai comuni nella questione metropolitana. Per quanto riguarda la partecipazione dei governi regionali/statali questa è più estesa nei paesi federali, e quindi in Messico e Brasile, in quanto gli Stati membri sono anche tecnicamente e finanziariamente responsabili della questione metropolitana. In Argentina<sup>20</sup>, invece, a causa dell'assenza di una legislazione nazionale, ogni area metropolitana ha un proprio modello di *governance*. In Brasile, Colombia e Messico, inoltre, le competenze dei diversi livelli di governo sono definite nella legislazione nazionale, così come i vari processi di gestione e pianificazione metropolitana; mentre in Perù e Cile la legislazione si occupa quasi esclusivamente dei processi metropolitani nelle città capitali<sup>21</sup>.

### 15.3. Le autonomie indigene in Ecuador e Bolivia

Passando adesso all'analisi dell'altra forma di "nuova territorialità" summenzionata, ovvero le "autonomie indigene", è necessario sottolineare come l'America Latina sia attraversata da almeno due decenni da un

<sup>20</sup> Vedasi sul caso argentino e in particolare sulla città metropolitana di Buenos Aires Frosina L. 2009.

<sup>21</sup> Blanco Junior C. 2022, pp. 284 e ss.

movimento costituzionale volto al riconoscimento dei popoli indigeni, il cd. "Constitucionalismo Multicultural"<sup>22</sup>, che ha avuto effetti particolarmente significativi sulla forma e sul tipo di Stato nei Paesi che, a partire dalla fine del XX secolo, hanno adottato nuovi testi costituzionali. Si tratta, in particolare, di Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) e Bolivia (2009) che secondo una parte della dottrina rappresenterebbero una nuova ondata del costituzionalismo regionale, definito *nuevo constitucionalismo latinoamericano*<sup>23</sup>. Senza entrare nel dettaglio né del dibattito dottrinario sull'esistenza o meno di una fase assestante di costituzionalismo né delle caratteristiche di questi testi, in questa sede rileva che la loro elaborazione è stata caratterizzata da un elemento innovativo e peculiare che ha conferito tutta un'altra centralità alla "questione indigena"<sup>24</sup> ovvero l'ingresso dei popoli originari nei processi costituenti stessi e il ruolo paritario che hanno avuto rispetto ad altri gruppi. Ciò ha portato all'influenza della tradizione ctonia nella scrittura delle costituzioni e nella selezione dei loro contenuti<sup>25</sup>. In particolare, il riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni e dei loro territori, ha portato ad una rottura con il paradigma classico di sovranità occidentale-liberale, basato su un concetto di pluralismo/multiculturalismo di assimilazione piuttosto che di integrazione, e ha generato una crisi delle categorie classiche di organizzazione dello Stato, secondo le regole di derivazione occidentale-europea di relazione tra cittadino e Stato e tra centro e periferia<sup>26</sup>. In questa sede ci si soffermerà solo su quest'ultima relazione e in due ordinamenti specifici ritenuti particolarmente significativi ovvero quello ecuadoriano e boliviano in quanto i loro processi costituenti si sono basati su un progetto di società plurale e le loro costituzioni dimostrano come questo sia stato il principio guida per tutti i processi politici, compreso quello decentramento<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Vedasi Van Cott 2000; Esteban Fernández 2019; X. A. Cujabante Villamil 2014.

<sup>23</sup> Vedasi AA.VV. 2010; Viciano Pastor (a cura di) 2012; Storini, Alenza García 2012; Martínez Dalmau, Storini, Viciano Pastor 2021; Salazar Ugarte 2013; Gargarella, Courtis 2009.

<sup>24</sup> La "questione indigena" pone un problema che si è spostato nel terreno della marginalità morale e giuridica. Dal punto di vista della visione ufficiale dello Stato e della legge, i diritti di questi popoli e comunità sono stati visti come estranei o contrari alla forma istituzionale del modello repubblicano. Il carattere omogeneo della nazione ha finito per escludere ed annullare la diversità dei popoli e delle comunità indigene. Gonzales Mantilla 2020, pp. 191-193.

<sup>25</sup> Mastromarino 2020, p. 338.

<sup>26</sup> A tal proposito si rimanda a S. Bagni 2013; S. Bagni 2017. Si consenta il rinvio a Iannaccone 2022.

<sup>27</sup> Pavani 2019.

L'articolo 1 della Costituzione boliviana recita che la Bolivia è un *Estado unitario/plurinacional comunitario; unitario/decentralizado y con autonomías*, mentre il corrispondente della norma fondamentale dell'Ecuador lo descrive come un *Estado independiente/unitario/intercultural, plurinacional, que se organiza en forma de republica y se gobierna de manera descentralizada*<sup>28</sup>. È evidente che nei testi costituzionali in analisi si è prodotta una rottura con il modello unitario di integrazione assimilazionista di stampo francese dato che l'organizzazione territoriale che si è affermata risulta basata sull'asimmetria, conseguenza diretta del riconoscimento dei diritti delle popolazioni originarie<sup>29</sup>, comprensivi di quello all'autodeterminazione territoriale, e dell'affermazione dello Stato interculturale<sup>30</sup>.

Sia la Costituzione ecuadoriana che quella boliviana, infatti, disegnano Stati territorialmente complessi, con un riconoscimento specifico alle "autonomie indigene". Il Titolo V della Costituzione ecuadoregna, a proposito dell'organizzazione territoriale, definisce "governi autonomi decentrati" regioni, province, cantoni e parrocchie rurali, e prevede la possibilità di creare "mancomunidad" tra diversi livelli di governo. Prevede, altresì, la creazione di "regimi speciali" per quei territori con specifiche "caratteristiche ambientali, etno-culturali o di popolazione". All'interno di questa categoria rientrano, oltre ai distretti metropolitani

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 65 e ss.

<sup>29</sup> La legge fondamentale ecuadoriana (CRE) riconosce l'identità interculturale e plurinazionale dell'Ecuador; sancisce il diritto dei popoli indigeni ad utilizzare la propria lingua; prevede una varietà di diritti collettivi, tra i quali il diritto a mantenere il possesso delle terre e dei territori ancestrali, a partecipare all'uso, al godimento, all'amministrazione e alla conservazione delle risorse naturali rinnovabile che si trovano nei loro territori e alla consultazione libera, preventiva e informata su programmi di sfruttamento di quelle non rinnovabili; prevede la proprietà collettiva della terra; gli riconosce il diritto ad esercitare funzioni giurisdizionali, sulla base delle loro tradizioni ancestrali; e definisce regimi speciali per l'organizzazione del territorio. (Vedasi artt. 1; 2; 51; 60; 171). Anche la Costituzione boliviana (CPE) sancisce uno Stato plurinazionale, affermando il principio del pluralismo; considera le lingue delle minoranze etniche come lingue ufficiali e ordina ad ogni governo dipartimentale di comunicare in almeno due lingue; definisce come principi morali fondamentali quelli relativi al "*buen vivir*"; include, all'interno della forma di governo, quella comunitaria; considera, tra i diritti fondamentali, quelli relativi all'autodeterminazione dei popoli e alla conservazione dell'ambiente e del patrimonio culturale; si impegna a "decolonizzare" l'educazione; riconosce i territori contadini indigeni originari e ne organizza la giurisdizione; tutela le forme di organizzazione comunitaria, determinando l'obbligo dello Stato a controllare i settori strategici dell'economia e affermando la proprietà popolare delle risorse naturali. (Vedasi i seguenti artt.: 1; 5; 8; 11; quelli compresi nel Titolo II; 78; 272; 190; 307; 348). Gargarella 2013, pp. 27-28.

<sup>30</sup> D'Andrea 2021, p. 85.

e alle Galapagos, le “circunscripciones territoriales indígenas” (CTI)<sup>31</sup>, che hanno l’obiettivo di promuovere la costruzione del carattere plurinazionale e pluriculturale dello Stato, in conformità con l’articolo 257 della Costituzione<sup>32</sup>, che stabilisce, altresì, che tali distretti eserciteranno i poteri del corrispondente governo territoriale e saranno governati dai principi di interculturalità e plurinazionalità, nel rispetto dei diritti collettivi. Potranno essere realizzati all’interno delle entità subregionali composte da una maggioranza di appartenenti alle popolazioni indigene, afro-ecuadoriane, montubio o ancestrali ed è necessario che siano approvate attraverso un referendum da almeno i 2/3 dei votanti<sup>33</sup>. La Legge in materia di partecipazione popolare, rispetto alla loro forma di organizzazione e di esercizio della sovranità territoriale, stabilisce che deve essere basata sul rispetto e sul rafforzamento di «sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la Ley» (art. 30, LOPC)<sup>34</sup>. Il *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD) del 2010, però, prevede che le circoscrizioni indigene esercitino le competenze del corrispondente livello di governo autonomo (art. 93)<sup>35</sup>. Non sono previste, quindi, competenze speciali per queste realtà, che avranno le caratteristiche che sono riconosciute a *parroquias rurales, cantones e provincias* (art. 98) ovvero essere livelli di governo decentralizzati e autonomi, con poteri legislativi ed esecutivi e funzioni basate su: legislazione, regolamentazione e supervisione; esecuzione e amministrazione; partecipazione dei cittadini e controllo sociale<sup>36</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l’ordinamento boliviano, la base del carattere plurinazionale dello Stato risiede nella preesistenza dei popoli indigeni, riconosciuta all’articolo 2 della Costituzione, che implica il riconoscimento della loro autodeterminazione sotto forma di autonomia<sup>37</sup> e di una diversa “tipologia” di democrazia. In base a quanto

<sup>31</sup> Aparicio Wilhelmi 2018, pp. 124 e ss.

<sup>32</sup> Colpari 2011, p. 8.

<sup>33</sup> Aparicio Wilhelmi 2018, pp. 125-126.

<sup>34</sup> Colpari 2011, p. 9.

<sup>35</sup> Aparicio Wilhelmi 2018, pp. 125-126.

<sup>36</sup> Colpari 2011, pp. 8-9.

<sup>37</sup> Meza-Lopehandía, Rubio Apiolaza 2022, pp. 4-5.

sancito dalla Costituzione (art. 11) e dalla *Ley del Régimen Electoral*, è caratterizzato da una democrazia interculturale basata sulla complementarità tra democrazia diretta, partecipativa, e comunitaria. Pertanto oltre a strumenti di partecipazione diretta, esercitabili, a seconda dei casi, dai distinti livelli territoriali e dalla popolazione; riconosce i meccanismi tradizionali di democrazia rappresentativa; e prevede la democrazia comunitaria, basata sugli usi e costumi dei popoli indigeni<sup>38</sup>.

La centralità della “questione indigena” si riflette nell’organizzazione territoriale dello Stato, che riconosce, insieme a dipartimenti, province e comuni, i “territorios indígena originario campesinos” (TIOC). Questi, così come i comuni e le regioni, possono adottare lo status di “Autonomías Indígenas Originario Campesinas” (AIOC), entità attraverso cui si realizza il diritto all’autogoverno<sup>39</sup>. I diversi livelli di autonomia territoriale hanno un eguale *status* costituzionale e non sono subordinati l’uno all’altro. A norma dell’articolo 289, le AIOC sono dotate di autonomia di natura politica e non meramente amministrativa<sup>40</sup> e al loro interno gli strumenti adottati per prendere decisioni ed eleggere le autorità sono solo quelli comunitari, permettendo così a quella parte di società storicamente esclusa, di essere inclusa nella struttura statale attraverso nuovi livelli di amministrazione territoriale<sup>41</sup>.

A differenza di quanto visto a proposito del caso ecuadoriano, la Costituzione boliviana, in materia di entità territoriali indigene, ne specifica sia la forma di governo sia una serie di competenze proprie<sup>42</sup>. Tra queste rientrano l’elaborazione del proprio statuto e del proprio bilancio; la definizione delle proprie forme di sviluppo; la gestione delle risorse naturali rinnovabili; la creazione di contributi speciali; e l’esercizio della giurisdizione indigena. Si tratta, quindi, di entità dotate di capacità legislativa, di gestione fiscale e di elezione delle proprie autorità<sup>43</sup>. Rilevante è che tra le competenze esclusive vi sia anche «participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten» (art. 114.1).

<sup>38</sup> Colpari 2011, pp. 5-6.

<sup>39</sup> Meza-Lopehandía, Rubio Apiolaza 2022, pp. 4-5.

<sup>40</sup> Aparicio Wilhelmi 2018, pp. 133 e ss.

<sup>41</sup> Colpari 2011, p. 7.

<sup>42</sup> Aparicio Wilhelmi 2018, pp. 133 e ss.

<sup>43</sup> Meza-Lopehandía, Rubio Apiolaza 2022, p. 6.

## 15.4. Un tipo di Stato a geometria variabile

Alla luce di quanto succintamente esposto in questo contributo, si ritiene possibile sostenere che in America Latina sia particolarmente evidente la necessità di una nuova classificazione dei tipi di Stato, che tenga conto di una diversa articolazione dei rapporti tra centro e periferie, più complessa della semplice dicotomia Stato unitario/Stato composto – nella sua versione regionale e federale –, anche alla luce dei cambiamenti legati alla globalizzazione e alla formazione di nuove realtà intermedie, come le aree metropolitane e le autonomie indigene.

Inoltre, è necessario tenere in considerazione che in questa subregione le tipologie di rapporti tra centro e periferie adottate dai vari ordinamenti si sono orientate verso il tipo di Stato federale e unitario, ma in una versione distinta rispetto agli archetipi, rispettivamente, nordamericano e francese. La maggior parte dei Paesi dell'area, inoltre, sono stati a lungo caratterizzati da governi centralizzati, di origine sia civile che militare, tanto che il potere economico e politico ha avuto la tendenza a concentrarsi nelle mani di piccole élite situate nelle capitali della regione<sup>44</sup> e ciò ha portato a un forte primato delle istituzioni centrali e quindi della città principale che le ospitava. Dalla fine del XX secolo, però, si è sviluppato nella maggior parte di questi paesi un processo di democratizzazione caratterizzato da un'incipiente divisione dei poteri, che è avvenuto in parallelo con il decentramento del governo nazionale per rafforzare i governi locali<sup>45</sup>.

A proposito dei Paesi federali la dottrina ha sostenuto che il sistema politico non sempre giunge a configurare il federalismo quale freno al potere centrale sia per le clausole che limitano di fatto le competenze della periferia, sia in quanto la prassi democratica è stata uniforme solo nelle ultime decadi. Inoltre, l'“iperpresidenzialismo” latinoamericano con la sua tradizionale concentrazione del potere nel governo federale e, al suo interno, nel Presidente, insieme alla quasi inesistenza di un vero federalismo fiscale, hanno lasciato pochissima autonomia agli enti territoriali. La dottrina<sup>46</sup> ha fatto riferimento ad un insieme di modelli per descrivere l'evoluzione del federalismo nell'area latinoamericana. In particolare, ha utilizzato la categoria del “federalismo

---

<sup>44</sup> Rosenbaum, Rodríguez Acosta 2005, p. 1

<sup>45</sup> Moreno Pérez 2006, p. 16

<sup>46</sup> *Vedasi*, tra gli altri, Carpizo 1973; Luatti 1999; Pegoraro, Rinella 2017; Fernández Segado 2003; Chaires Zaragoza, 2017.

centralizzato” riferendosi al fenomeno della concentrazione di potere nella Federazione. Tale espressione non identifica il processo generalizzato di “accentramento” che interessa, a livello mondiale, praticamente tutti i sistemi federali esistenti, ma un federalismo diverso, nel quale tutti i poteri statali, provinciali o regionali e quelli locali dipendono totalmente dalle decisioni di portata nazionale adottate dal potere centrale. L’idea di Stato federale in America latina non solo si è allontanata dal modello statunitense, ma si è sviluppata in modo diverso in ciascuno dei quattro paesi<sup>47</sup> che ne sono caratterizzati, vale a dire Messico, Argentina, Brasile e Venezuela.

Per quanto riguarda, invece, l’altra categoria tipica degli ordinamenti latinoamericani ovvero gli Stati unitari, molti di essi stanno subendo un processo di “trasformazione o riassetto”, impossibile da descrivere secondo i canoni utilizzati nei secoli XIX e XX e le classiche tassonomie che ruotano attorno alla contrapposizione Stato unitario/Stato composto. A seconda della maggiore o minore vicinanza alle caratteristiche basilari del modello napoleonico, si può generare una prima classificazione, affermando che in America latina lo Stato unitario non è un monolite essendone presenti diverse varianti<sup>48</sup>. Le soluzioni adottate in Colombia, Paraguay, Uruguay, Perù e parzialmente in Ecuador costituiscono un primo sottoinsieme di riferimento in quanto ordinamenti che riconoscono enti autonomi territoriali di livello immediatamente inferiore a quello centrale dotati, accanto all’autonomia amministrativa e finanziaria, di limitate forme di autonomia politica e normativa. Il secondo sottoinsieme, invece, è costituito dai restanti ordinamenti che hanno optato per un mero decentramento amministrativo e una timida autonomia finanziaria riconosciuti agli enti autonomi territoriali minori<sup>49</sup>.

A questa distanza “originaria” dai modelli classici di federalismo e centralismo bisogna aggiungere che nelle esperienze latinoamericane entrambi i tipi di Stato si sono evoluti, senza però confondersi: lo Stato unitario che si decentra non va necessariamente incontro alle forme federali e lo Stato federale che si centralizza non tende, in tutti i casi, a confondersi con lo Stato unitario. Infatti, la tendenza all’accentramento negli Stati federali segue traiettorie diverse da quelle che hanno caratterizzato il centralismo degli Stati unitari e le tendenze cen-

---

<sup>47</sup> Pavani 2021, pp. 71 e ss.

<sup>48</sup> Pavani 2021, pp. 65 e ss.

<sup>49</sup> Mezzetti 2014, pp. 480-481.

trifughe registrate negli Stati Uniti guardano a forme di autonomia diverse da quelle riconosciute agli Stati membri degli Stati federali, puntando sulla garanzia di una partecipazione che avvicini sempre di più i cittadini ai loro territori<sup>50</sup>. In questo duplice movimento un ruolo fondamentale viene ricoperto dalle città metropolitane e dalle autonomie indigene. Le prime sono indispensabili nell'attuale epoca di cambiamento accelerato e di crescente competitività e in un mondo sempre più interconnesso, dove le reti globali di cooperazione e scambio stanno proliferando<sup>51</sup>. Le seconde rappresentano forme innovative di organizzazione dello Stato, del potere popolare, del decentramento e del pluralismo in relazione alle comunità locali e/o indigene, con le proprie peculiarità storiche, politiche e culturali<sup>52</sup>. Entrambe queste nuove forme di territorialità appaiono essere in qualche modo una risposta alla necessità di un nuovo patto urbano che tenga conto di esigenze sempre più complesse e multiformi e evidenziano come la città sia anche un prodotto culturale complesso<sup>53</sup>, che non può essere ridotto a funzioni esclusivamente produttive e consumistiche<sup>54</sup>.

La sfida politica è, quindi, quella di costruire strutture democratiche che corrispondano a questi nuovi territori trovando formule per una forte democrazia rappresentativa, completata da strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa<sup>55</sup>. Alla luce di quanto detto, sembra attualmente imprescindibile ridurre la tensione tra la vocazione alla pianificazione territoriale ed economica – per la quale rimane determinante la dimensione territoriale più ampia – e quella alla democrazia di prossimità, che si realizza nell'erogazione di servizi, attraverso diversi modelli organizzativi più vicini alla collettività<sup>56</sup>, e far convivere entrambe le dimensioni.

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 74-75.

<sup>51</sup> González De Alba (a cura di) 2014, pp. 44 e ss.

<sup>52</sup> D'Andrea 2021, p. 85.

<sup>53</sup> Si tratta di profili approfonditi prevalente nel campo degli studi sociologici. Solo per citare alcuni testi imprescindibili: Simmel 1995; Sassen 1997; Bauman 2000; Petrillo 2006; Amendola 2003; Sassen 2004; Giordano 2005; Vegetti (a cura di) 2009; Giordano 2012; Amendola 2019.

<sup>54</sup> González De Alba (a cura di) 2014, pp. 61-62.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>56</sup> Piciacchia 2020, p. 50.

## Bibliografia

- AA. VV. (2011), *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Banco de Desarrollo de América Latina.
- AA.VV. (2010), *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, Quito.
- ALMOGUERA SALLEN, P., RÍOS Vega, T. (2008), *Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década*, in "Scripta Nova", 270.
- AMENDOLA, G. (2003), *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- APARICIO WILHELMI, M. (2018), *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, in "REAF", 27.
- ARELLANO RÍOS A. (2013), *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, UNAM, IJ, Città del Messico.
- BAGNI, S. (2013), *Dallo stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna.
- BAGNI, S., Baldin, S. (a cura di) (2021), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Giappichelli, Torino, 2021: Pavani, G., *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*; D'Andrea, A., *Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali*.
- BAGNI, S., *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in Bagni, S., Figueroa, G. A., Mejía, Pavani, G. (a cura di) (2017), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, tomo II, Tirant lo Blanch, Città del Messico.
- BALDI, B. (2013), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2013
- BAUMAN, Z. (2000), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- BLANCO JUNIOR, C., *Gobernanza metropolitana en América Latina: estudio comparativo en ocho países*, in Costa M. A., Lizandro L., Rebello Tavares S. (a cura di) 2022, *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*, Naciones Unidas, Cepal, Ipea.
- BORJA, J. (2004), *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual*, in Borja, J., Warío, E., et al., *Desafío metropolitano*, Città del Messico.
- CARAVITA, B. (2009), *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino.
- CARAVITA, B., Fabrizzì, F., Sterpa, A. (2019), *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- CARPISO, J. (1973), *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, IJ, Città del Messico.

- CHAIRES ZARAGOZA, J. (2017), *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, in "Revista Via Iuris", 23.
- COLPARI, O. (2011), *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, in "Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas", n. especial: América Latina.
- CUJABANTE VILLAMIL, X. A. (2004), *Los pueblos indígenas en el marco del constitucionalismo latinoamericano*, in "Revista Análisis Internacional", 1.
- DI GIOVINE A., *Stato e forme di Stato*, in Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato* (2017), Le Monnier, Firenze.
- ESTEBAN FERNÁNDEZ, J. (2019), *Autodeterminación y Autonomías Indígenas: Entre teoría y praxis*, in "Documento de trabajo – Serie ICSO", Laboratorio Constitucional UDP Santiago, 60
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2003), *Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina*, in Alfredo Arismendi, A., Caballero Ortiz, J., (a cura di) (2003), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, vol.1, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Civitas Ediciones, Madrid.
- GARGARELLA, R. (2013), *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción*, in "Boletín Onteaiken", 15.
- FROSINA L. (2009), *La città autonoma di Buenos Aires nel federalismo multilivello argentino – Il singolare status costituzionale della capitale federale*, in "federalismi.it", 10.
- GARGARELLA, R., Courtis, C. (2009), *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Naciones Unidas, Cepal, Asdi, Santiago del Chile
- GIORDANO, V. (2005), *La metropoli e oltre. Percorsi nel tempo e nello spazio della modernità*, Meltemi, Roma
- GIORDANO, V. (2012), *La narrazione della metropoli: Baudelaire, Simmel, Benjamin*, in "Sociologia e Ricerca sociale", 97.
- GONZALES MANTILLA, G., *Notas Sobre el futuro de los derechos fundamentales en América Latina*, in Labanca, M., Romboli, R. (a cura di.) (2020), *Il futuro dei diritti fondamentali*, Tirant lo blanch, Pisa University Press, Valencia, Pisa.
- GONZÁLEZ DE ALBA, L. (a cura di) (2004), *Desafío metropolitano*, UNAM, Città del Messico.
- IANNACCONE, R. (2022), *El «nuevo constitucionalismo latinoamericano» y la forma de Estado: algunas reflexiones a partir de los ordenamientos de Ecuador y Bolivia*, in "ReDCE", 37.
- IANNACCONE, R., *I diritti nel nuovo costituzionalismo latinoamericano: verso una nuova forma di Stato?*, in Campanelli, G., Frazão, H. A., Luzzi, C. (a cura di) (2022), *La tutela dei diritti umani tra giurisdizioni interne e sovranazionali: profili teorici, sostanziali e processuali. Scritti scelti a partire dal CAF 2021*, Città del Messico.

- LUATTI, L. (1999), *Il federalismo "virtuale" latino-americano*, in "Quaderni costituzionali", Il Mulino, Bologna
- MARTÍNEZ DALMAU, R., Storini, C., Viciano Pastor, R. (2021), *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*, Olejnik, Santiago del Chile.
- MARTÍNEZ TORO, P. M., (2016) *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, in "Cuadernos de geografía: Revista Colombiana de Geografía", 2.
- MASTROMARINO, A. (2020), *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in "Dpce online", 2.
- MEZA-LOPEHANDÍA, M., Rubio Apiolaza, G. P. (2022), *Autonomía territorial indígena. Estándar internacional y ejemplos en la experiencia extranjera: Bolivia, Canadá y Panamá*, BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria
- MEZZETTI, L. (2014), *L'America Latina*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F., (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- MORENO PÉREZ, S., (2009) *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, in *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Documento de Trabajo*, 9.
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991.
- NUVOLATI, G., Piselli, E. F. (a cura di) (2009), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Milano.
- PAVANI, G. (2009), *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*, Ediciones Olejnik, Santiago del Chile.
- PEGORARO, L., Rinella A., (2017), *Sistema costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino.
- PETRILLO, A. (2006), *Villaggi, città, megalopoli*, Carocci, Roma.
- PICIACCHIA, P. (2020), *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. Caravita (a cura di), *Costruire il futuro della città eterna*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- RODRÍGUEZ, A., Oviedo, E (2001), *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, in "CEPAL – Serie Medio ambiente e desarrollo" 34.
- ROSENBAUM, L., Rodríguez Acosta, C. A. (2005), *Gobierno y gobernabilidad en las áreas metropolitanas de América Latina*, in "X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santiago de Chile.
- SALAZAR UGARTE, P. (2013), *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in González Pérez, L. R., Valadés, D. (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, Città del Messico.
- SASSEN, S. (1997), *Le città globali*, UTET Università, Torino.
- SASSEN, S. (2004), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna
- SIMMEL, G. (1995), *Le metropoli e la vita dello spirito*, Armando Editore, Roma.
- STORINI, C., Alenza García, J. F. (2012), *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Aranzadi, Pamplona.
- VAN COTT, D. (2000), *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

- VEGETTI, M. (a cura di) (2009), *Filosofie delle metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Carocci, Roma.
- VICIANO PASTOR, R. (a cura di) (2012), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- WEBER, M. (1968), *Economia e società (1908-1920)*, Edizioni di Comunità, Milano.
- ZUPPETTA, M. (2019), *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Maggiori, Santarcangelo di Romagna.



## 16. Il governo di Roma, tra città artificiale e città naturale

*Francesco Severa*

**Sommario.** 16.1. Da Babele a Roma. – 16.2. Roma come metropoli e Roma come capitale. – 16.3. Una progettualità costituzionale per la Roma repubblicana. – 16.4. Prospettive di riforma ordinamentale per Roma.

*A Beniamino Caravita, innamorato della sua città*

### 16.1. Da Babele a Roma

In un bel libro di qualche anno fa di Luca Mazzinghi, noto biblista, è presente una inedita e preziosa interpretazione del celebre episodio della torre di Babele (Genesi 11, 1-9<sup>1</sup>), che offre degli spunti non poco attuali su come dover intendere la città, quale fenomeno di convivenza e soprattutto come formula di costruzione comunitaria. Tutti ricordiamo che il racconto biblico inizia narrando di un'umanità unificata nel linguaggio (tutti avevano "un solo labbro e le stesse parole"), che decide di costruire una città e una torre, così alta da toccare il cielo, con l'obiettivo di "farsi un nome" e di non disperdersi più su tutta la

---

<sup>1</sup> Questo il breve ma significativo testo: "1 Tutta la terra aveva una sola lingua e le stesse parole. 2 Emigrando dall'oriente gli uomini capitarono in una pianura nel paese di Sennaar e vi si stabilirono. 3 Si dissero l'un l'altro: 'Venite, facciamoci mattoni e cuociamoli al fuoco'. Il mattone servì loro da pietra e il bitume da cemento. 4 Poi dissero: 'Venite, costruiamoci una città e una torre, la cui cima tocchi il cielo e facciamoci un nome, per non disperderci su tutta la terra'. 5 Ma il Signore scese a vedere la città e la torre che gli uomini stavano costruendo. 6 Il Signore disse: 'Ecco, essi sono un solo popolo e hanno tutti una lingua sola; questo è l'inizio della loro opera e ora quanto avranno in progetto di fare non sarà loro impossibile. 7 Scendiamo dunque e confondiamo la loro lingua, perché non comprendano più l'uno la lingua dell'altro'. 8 Il Signore li disperse di là su tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città. 9 Per questo la si chiamò Babele, perché là il Signore confuse la lingua di tutta la terra e di là il Signore li disperse su tutta la terra".

terra. Ma Dio scese a vedere la città e la torre (meglio, il cantiere della città e della torre) e decise di confondere la lingua di quegli uomini, così da non permettere che si comprendessero più. Ecco allora che Dio li disperse di là su tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città.

Ci dice il commentatore che la tradizionale interpretazione data al testo lo vuole come espressione di una aperta polemica ebraica contro il potere imperiale babilonese (Babele non sarebbe altro che Babilonia), che aveva imposto agli israeliti la deportazione e l'esilio. La torre, allora, andrebbe identificata con uno *ziqqurat*, la tipica costruzione sacrale della Mesopotamia, che era intesa come una struttura rispondente a una precisa simbologia cosmica: lo sviluppo verticale e a gradoni dell'edificio serviva a toccare la sede della divinità, così da permetterle di scendere verso gli uomini, in quel preciso luogo. Ogni popolo dell'impero doveva cooperare al colossale progetto di costruzione (ecco, la comune lingua), sponsorizzato dal provvisorio sovrano al potere, che avrebbe poi dato il nome al nuovo tempio (il testo dice che gli uomini volevano "farsi un nome"). Nel racconto il Dio di Israele, quasi ironicamente, scende a vedere la torre prima ancora che sia realizzata; non ha bisogno della scala per venire giù dal cielo e decide lui quando e dove farlo, confonde gli uomini, mette scompiglio e fa fallire il progetto.

Ora, dice Mazzinghi, può esistere anche un'interpretazione complementare a questa. In realtà, nel testo, gli uomini si danno un doppio obiettivo, la costruzione di una città e di una torre, che allora potremmo pensare non tanto come un luogo sacrale (lo *ziqqurat*) ma come una cittadella: una fortezza alta fino al cielo, che ben simboleggerebbe il potere politico di Babilonia. Tanto più che l'idea di un'umanità "con un solo labbro e le stesse parole" ben potrebbe intendersi non sotto un aspetto propriamente linguistico, ma politico. Tutti erano unificati da un progetto politico dal carattere totalitario e totalizzante. In questo senso, "il testo genesiaco andrebbe riletto come una dura critica dell'imperialismo babilonese e dell'eccesso di fiducia che gli uomini pongono nelle loro realizzazioni. In particolare, la punizione divina della dispersione dei popoli diviene una condanna della falsa unità culturale imposta dai totalitarismi e dagli imperi del tempo (e non solo di quel tempo!)"<sup>2</sup>. Questa lettura anti-schmittiana del racconto biblico sembra davvero utile sotto una prospettiva politico-giuridica, perché

<sup>2</sup> Mazzinghi 2015, p. 14.

ci restituisce la differenziazione tra una città artificiale, frutto di un preordinato progetto che va imposto alla collettività, e una città naturale, che vive del complesso di identità che la compongono, senza negarle. Se dovessimo enucleare la morale di questo così singolare episodio veterotestamentario, potremmo dire che

“il racconto della torre di Babele ci ricorda come ogni città possa sin troppo facilmente diventare il luogo del dominio dell’uomo sull’uomo, il luogo dove la diversità viene negata in nome di un’uniformità imposta dall’alto: una sola città, una sola torre, un solo progetto”<sup>3</sup>.

## 16.2. Roma come metropoli e Roma come capitale

Questa ultima affermazione ci restituisce un’importante indicazione di metodo quando si affronta il tema della miglior costruzione da dare all’ordinamento istituzionale della città. Evitare, cioè, operazioni di pura ingegneria giuridica, funzionali solo ad un dibattito che procede per modelli precostituiti e difesi più per partito preso che in ragione delle necessità concrete e contingenti. E forse, in realtà, è proprio questo il rischio che corre l’ampio dibattito che nel nostro paese si è sviluppato sulla riforma dell’ordinamento della città di Roma: precoci innamoramenti per specifiche soluzioni che, di volta in volta, tendevano (hanno teso) a preferire la costituzione di una città-regione (con la pienezza di competenze delle Regioni a statuto ordinario) ovvero un sostanziale rafforzamento della città metropolitana (nell’alveo già delineato dalla riforma Delrio) ovvero ancora la soluzione intermedia di una para-regione, a cui affidare la funzione legislativa solo per alcune specifiche materie del più ampio elenco di cui all’art. 117 Cost. Il tutto senza una chiarezza di fondo su cosa debba intendersi per Roma da un punto di vista territoriale: l’attuale confine comunale, il più ampio limite metropolitano (ex provinciale), la più estesa area di interconnessione politico-economica (che abbraccia gran parte del territorio della Regione Lazio). Il vero pericolo è che la scelta dell’una o dell’altra opzione non sia altro che un tentativo teorico di valorizzazione del peso politico dell’Urbe nel complesso dell’ordinamento nazionale, obiettivo certo legittimo, senza però offrire una concreta risposta alle grandi questioni che rendono così singolare la realtà romana. Se, infatti, la discussione sulla miglior formula istituzionale in cui organizzare il go-

---

<sup>3</sup> Mazzinghi 2015, p. 15.

verno del territorio cittadino può essere (deve essere) applicata a tutte le realtà metropolitane del paese (si pensi, ad esempio, a Napoli e a Milano), Roma fonda la propria unicità sul suo essere capitale d'Italia.

Alla dimensione metropolitana, Roma somma il suo ruolo di centro politico del paese, da cui evidentemente trae responsabilità e pesi ulteriori rispetto ad ogni altra città della Penisola<sup>4</sup>. A questa doppia vocazione, che solo di recente si è voluta considerare come fattore fondamentale di riorganizzazione, l'Urbe aggiunge poi degli elementi identitari davvero unici e che non possono non essere considerati in un più ampio ragionamento sul governo del territorio capitolino. Prima di tutto, la presenza in Roma del Papato, che ne fa il centro pulsante, spirituale e organizzativo, di oltre un miliardo di credenti. Dice Italo Insolera nel suo insuperato libro dedicato allo sviluppo urbanistico della città eterna che "per la città di Roma questa presenza è sempre stata, ed è ancora oggi, il vero episodio protagonista di almeno sedici secoli, dal IV secolo d.C. (quando Costantino trasporta la Capitale dell'Impero a Bisanzio e con il pontefice romano Silvestro I fa costruire la prima chiesa di S. Pietro) fino al XXI"<sup>5</sup>. E qui emerge l'altro carattere forte dell'unicità romana, il legame con un "passato glorioso" e potremmo dire anche fisicamente ingombrante, perché visibile in un patrimonio archeologico e artistico di incomparabile bellezza e valore.

Ecco allora che la specialità di questa città non è semplicemente riconducibile alla sua estensione urbana o al numero di persone che la abitano: aspetti che condivide con altre città e aree urbanizzate del Paese, per le quali un ragionamento sulla gestione dei servizi su area vasta avrebbe, comunque, tutta la sua dignità e forse una certa urgenza. La specialità di Roma risiede nella presenza degli organi costituzionali, nell'organizzazione dei grandi eventi legati alla presenza delle medesime istituzioni e del Vaticano, nella gestione di un patrimonio culturale e artistico unico al mondo e nel fatto che tutto questo appesantisce oltremodo la rete di garanzia dei servizi per i cittadini residenti.

<sup>4</sup> Sul confronto tra il profilo della 'capitalità' e della 'metropolitanità' si veda la riflessione di Sterpa 2020, pp. 65 ss.

<sup>5</sup> Così Insolera 2011, p. 36. La prima edizione dell'opera risale in realtà al 1962 e l'A. ha continuato negli anni ad ampliare la propria analisi, riuscendo davvero a costruire una rassegna organica dello sviluppo urbanistico (e di conseguenza economico, politico e culturale) della città di Roma per il lungo periodo storico che va dalla dominazione napoleonica ai primi decenni del XXI secolo.

E questa realtà, dunque, vive davvero una sua complessità di vocazioni, di dimensioni, di prospettive, che difficilmente potrebbero conformarsi ad un modello istituzionale che non ne cogliesse la necessaria dialettica o che peggio la potesse mettere a tacere. Una complessità che è anche fatta di identità culturali differenziate, modellate su ondate di migrazioni veramente composite e che hanno lasciato segni profondi nel tessuto urbano (Insolera ricomprende in questi flussi anche quelli interni alla Penisola, con l'arrivo dei piemontesi a metà del XIX secolo ovvero con il forte afflusso dal meridione d'Italia per tutto il XX secolo). L'ircocervo Roma, come lo identificò una volta Beniamino Caravita<sup>6</sup>, va dunque preservato e il discorso giuridico su organizzazione e governo della città non può che partire dalla consapevolezza di questa composita e sottile armonia di prospettive, perché se ne colgano le ragioni, le si conservino, le si valorizzino.

### **16.3. Una progettualità costituzionale per la Roma repubblicana**

Per sviluppare un'analisi propriamente giuridica sull'ordinamento di Roma, bisogna guardare, prima di ogni altra cosa, alla Costituzione. In essa troviamo la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 114 Cost., introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 18.10.2001, la quale riconosce a Roma il ruolo di Capitale della Repubblica. Così recita:

“Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

Sembrano due gli elementi da sottolineare, l'uno di contesto e l'altro di sostanza: in primo luogo, il fatto che tale formula è stata inserita nel testo della Carta fondamentale solo in tempi relativamente recenti, sollevando così una questione di distonia temporale, che approfondiremo; in secondo luogo, la detta disposizione afferma un principio di differenziazione dello *status* della città rispetto a quello degli altri enti costitutivi della Repubblica (quelli elencati al primo comma del medesimo articolo), che certo non va sottovalutato.

Sotto il primo punto di vista, il dato temporale è davvero significativo. La sanzione ufficiale e solenne che consacra Roma quale centro e simbolo dello Stato unitario italiano arriva dopo cinquantatré anni

---

<sup>6</sup> Così Caravita 2020, pp. 8 ss.

dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948) e con ben centotrent'anni di ritardo rispetto alla breccia di Porta Pia (1870)<sup>7</sup>. Questo lungo intervallo di tempo testimonia tutta la difficoltà, identitaria e culturale, di ridurre la Città eterna ad una dimensione eminentemente nazionale, inevitabilmente contrastante con una vocazione universale e spirituale ben più forte e radicata, quasi ontologicamente necessaria per l'Urbe. Non è un caso che Roma sia stata partecipe del processo di unificazione italiano solo indirettamente (circostanza più unica che rara nei processi di costruzione dell'unità nazionale degli Stati europei – si pensi solo alla Francia e a Parigi), per essere poi occupata (annessa) militarmente al nuovo Regno d'Italia dopo circa un decennio dalla sua nascita. Un'alterità che ha resistito, a lungo, ai tentativi di trasformazione e di oscuramento, siano essi passati per progetti di nuova urbanizzazione (l'edificazione del nuovo quartiere Prati, a nord delle mura leonine) ovvero sulla costruzione di modelli ideali alternativi alla "Roma papale", come ad esempio accadde sotto il Fascismo<sup>8</sup>. Ciò che a noi interessa è che questa nuova formulazione costituzionale, maturata molto tardi e nello specifico ambito di un più ampio dibattito sulla riorganizzazione del regionalismo italiano, non sembra aver risolto quella storica disarmonia tra universale e nazionale, quanto piuttosto sembra aver voluto dare dignità a questa seconda anima, che aveva a lungo vissuto all'ombra della prima, riconoscendo il dato fattuale di una città che da un secolo e mezzo (poco meno di un momento su più di due millenni di storia) è sede delle più alte istituzioni della Stato italiano. L'essere capitale, allora, non è semplicemente (o forse non è per niente) un dato geografico e territoriale, ma simbolico e giuridicamente rilevante in quanto foriero di quelle specifiche incombenze che abbiamo provato a definire nel paragrafo precedente.

Con riguardo invece al secondo profilo su richiamato, la disposizione in commento rimanda ad una futura legge dello Stato per disciplinare l'ordinamento della Capitale (così la seconda parte del terzo comma del 114 Cost.), introducendo un elemento dinamico e di progettualità nel dettato costituzionale. Qui un interessante discrimine. Il

<sup>7</sup> L'emendamento al testo del disegno di legge di revisione costituzionale che ha introdotto l'attuale formulazione è stato discusso dalla Camera dei Deputati il 20 settembre 2000, esattamente 130 anni dopo la Breccia di Porta Pia (20 settembre 1870). Non mancò chi, durante la discussione in aula, volle ricordare questa particolare casualità, come il Deputato Umberto Giovine.

<sup>8</sup> Parla di 'oscuramento della Roma papale' D'Angelo 2020, pp. 19 ss.

dibattito parlamentare che precedette l'approvazione di questa formulazione<sup>9</sup> vide, infatti, contrapposti, da una parte, i fautori della trasformazione di Roma in una autonoma Regione, che avrebbe smembrato l'attuale Regione Lazio (dunque l'idea di ricondurre la specialità di Roma nell'*habitus* ben circoscritto e già esistente dell'ente regionale), dall'altra, i sostenitori di una soluzione di lungo periodo, che affidasse "al Parlamento un lavoro legislativo di grande interesse attorno all'obiettivo di disciplinare l'ordinamento speciale della capitale del paese"<sup>10</sup>. Vinse, chiaramente, questo secondo indirizzo, con l'idea che fosse necessario che il Parlamento costruisse uno specifico modello ordinamentale ritagliato su Roma e sulle sue esigenze.

Un primo dubbio potrebbe riguardare la reale ampiezza di questo spazio progettuale, visto che la Costituzione individua nella legge dello Stato lo strumento operativo utile ad intervenire in questo ambito. Se ne potrebbe dedurre l'impossibilità di costruire un ordinamento che non sia inserito nel più ampio assetto del Titolo V della Carta, non potendosi dunque prevedere specifiche cessioni al nuovo ente capitolino di competenze e funzioni costituzionalmente affidate ad organi diversi, se non di tipo meramente amministrativo. In realtà, tale interpretazione restrittiva ben potrebbe essere superata ad una più attenta lettura del sistema delle fonti, pur da molti autori sostenuta<sup>11</sup>, che non si esaurisce in rapporti di mera gerarchia. La Carta, in quanto fonte sulla produzione, non si limita a dispiegare le fonti in via gerarchica, ma ne disegna i rapporti nella più ampia logica della competenza. Ne diversifica il ruolo e le funzioni in ragione della creazione dello strumento più adatto alla realizzazione di un determinato fine costituzionalmente rilevante. Ci dice Franco Modugno che

"il testo costituzionale non ci mette di fronte a un tipo omogeneo e unitario di fonte che ha sempre la stessa forza-efficacia o sempre la stessa competenza, e neppure a una serie di atti recanti ciascuno una precisa matricola. Esso ci mette invece di fronte ad una pluralità di atti che,

---

<sup>9</sup> Alla Camera dei Deputati il dibattito vide contrapposta la maggioranza di Centrosinistra, che aveva proposto l'attuale formulazione, rimandando ad una legge dello Stato la definizione dell'ordinamento di Roma, e la minoranza di Centro-destra, che invece sosteneva la trasformazione del Comune di Roma in una Regione da aggiungere al novero dell'art. 131 Cost.

<sup>10</sup> Così il Deputato Carlo Leoni durante la seduta della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000.

<sup>11</sup> Si veda, *ex plurimis*, Ruotolo 2022, pp. 23 ss.

di volta in volta – con l'indicare i contenuti, i limiti, il procedimento, i problemi di armonizzazione con altre fonti – la Costituzione specializza per la materia (per il gruppo di fattispecie) su cui sono o saranno chiamati ad operare per le questioni 'particolarissime', come diceva Livio Paladin, che richiedono, di per sé, un atto appositamente 'calibrato', ossia costruito. È per questo che il testo costituzionale non mi sembra che possa offrirci e non ci offre un sistema di fonti del diritto"<sup>12</sup>.

Alla luce di queste osservazioni, che meriterebbero certo un più ampio spazio di trattazione, possiamo però dire che nell'ambito di quella riserva di legge ordinaria che la Costituzione stabilisce al terzo comma dell'art. 114 in merito all'ordinamento di Roma, non è detto che non si possano definire, con il solo strumento della legge ordinaria appunto, competenze e funzioni di quell'ente in potenza, perfino in deroga a quanto stabilito dal Titolo V in tema di struttura degli enti territoriali e di potestà legislativa, regolamentare o amministrativa. L'attuazione di tale previsione, limitata all'assetto ordinamentale (non certo così ristretto), rende possibile allora che, anche solo attraverso la legge, si possano superare limiti costituzionalmente stabiliti, con l'idea di conferire a Roma una vera e propria potestà normativa primaria a Costituzione invariata<sup>13</sup>.

Un secondo particolare da tener presente riguarda la prospettiva teleologica della disposizione. Il riferimento specifico, testuale, presente nell'articolo 114 ("Roma è la Capitale della Repubblica") non lascia spazio a dubbi sul fatto che il particolare e specifico strumento costituzionale di organizzazione che il suddetto articolo individua sia finalizzato a garantire le funzionalità e le competenze di Roma in quanto Capitale, in rapporto cioè al suo speciale *status* e alle specifiche questioni che incombono sulla città in ragione del suo ruolo istituzionale e costituzionale. Una condizione differente, pur se ad essa correlata, da quella invece di grande area metropolitana (condivisa con molte altre città italiane), che riguarda invece le questioni inerenti al governo

<sup>12</sup> Così Franco Modugno, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, intervento tenuto al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo 'Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione', svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008.

<sup>13</sup> Una traccia, pur minima, di questa 'logica' può rintracciarsi nella previsione dell'art. 24 della legge n. 42 del 2009 (testo per l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale), che ipotizzava lo strumento della legge ordinaria per il trasferimento delle funzioni amministrative a Roma Capitale anche nelle materie di competenza regionale.

del territorio e il rapporto con i cittadini. In questo senso, non è detto che l'attuazione dello spazio progettuale del 114 riguardo Roma debba per forza risolversi in una rinnovata disciplina di razionalizzazione e gestione delle politiche pubbliche locali, ma forse permette di fare un ragionamento più ampio su una presa di responsabilità maggiore dello Stato, con la sottrazione di determinate competenze (quelle inerenti la condizione di Capitale) al livello più basso di organizzazione amministrativa, per assicurarne una gestione direttamente governativa e dunque estranea a forme di legittimazione democratica territoriale. Andrebbero certo inserite in questa dinamica ascendente le incombenze che la città sconta con riguardo alla gestione dei grandi eventi legati al Vaticano e alla presenza dei massimi organi costituzionali italiani, al coordinamento della sicurezza di queste stesse istituzioni, che ha comunque ricadute sui corpi della polizia urbana, alla custodia e valorizzazione del patrimonio culturale, che oggi sconta una vera e propria scomposizione di competenze tra più organismi di sovrintendenza, ministeriali e comunali.

Vi è infine un terzo elemento di analisi, quello territoriale. Non è infatti direttamente desumibile dal testo quale sia la dimensione spaziale a cui si faccia riferimento. Per Roma si intende il più stretto agglomerato urbano ricompreso nel territorio del comune o la più ampia area metropolitana, la cui estensione varia, come detto, a seconda che la si voglia far coincidere con il vecchio territorio provinciale ovvero con l'area di interconnessione funzionale, che quasi ricomprende l'intera Regione Lazio. La questione non è di poco momento, perché sul limite giuridico-istituzionale si gioca in fondo il discrimine tra città artificiale e città naturale. Si può pensare, per convenzione, di chiudere Roma entro il raccordo e nelle periferie ad esso immediatamente limitrofe, ma si escluderebbe da una dinamica di governo accentrato la complessa area metropolitana su cui insistono i servizi di trasporto (il sistema ferroviario e su gomma che serve i pendolari), il sistema industriale (ad esempio, quello farmaceutico di Pomezia o quello estrattivo di Tivoli), le forniture energetiche e idriche (i principali acquedotti che servono la città), gli scali aeroportuali (le strutture di Ciampino e Fiumicino, che insistono sugli omonimi comuni), per non parlare di alcune strutture di servizi che pur avendo sede entro i confini comunali della città hanno una forte proiezione verso il territorio esterno, così alcuni poli universitari (l'Università di Tor Vergata ha un forte afflusso di studenti dal sud della Regione Lazio) e alcune istituzioni sanitarie (il

Policlinico di Tor Vergata e l'Ospedale universitario Sant'Andrea). Il testo costituzionale lascia alla discrezionalità del legislatore ordinario la definizione di questo essenziale quadro territoriale, soprattutto con l'idea che il bilanciamento di queste necessità di gestione si traduca in una valutazione che è essenzialmente politica, perché legata ad una progettualità territoriale che va edificata nella viva carne dell'identità complessa di Roma.

In un certo senso, allora, il dettato costituzionale, per come riformato nel 2001, disegna un ampio e composito "spazio di manovra", con l'idea di lasciare al legislatore il compito di costruire un ordinamento specifico per Roma, funzionale a rispondere alle incombenze del suo ruolo di Capitale e costruito su quella dimensione territoriale che meglio risponda alle necessità di gestione di un'area metropolitana vasta e diversificata. Sta di fatto che tale spazio è rimasto vuoto. E quando pure lo si è provato a riempire, lo si è fatto o con interventi alquanto tiepidi (il riferimento è all'art. 24 della legge n. 42 del 2009 – attuazione del cosiddetto federalismo fiscale – e ai tre decreti legislativi che ne sono seguiti) o nell'ambito di riforme più ampie e generali del sistema del governo territoriale nazionale, senza una reale valorizzazione della specificità romana rispetto al resto delle realtà urbane del paese (il riferimento è all'art. 1, commi 101, 102 e 103, della legge n. 56 del 2014 – legge Delrio -, che cala su Roma il modello della Città metropolitana senza elementi di specialità, se non con riguardo al mantenimento della normativa del 2009 e all'introduzione nello statuto metropolitano di forme di coordinamento con Comune e Regione per le incombenze legate al ruolo di Capitale).

In realtà, l'idea di un ente di coordinamento metropolitano, chiamato a gestire alcune macrofunzioni nell'ambito di area vasta, è forse la soluzione che meglio recepisce la necessità di armonizzare la pluralità di dimensioni che abbiamo visto insistere sulla città eterna. Il vero problema sta però nel rapporto tra la città metropolitana e il sottostante comune capoluogo. La legge Delrio ha introdotto uno specifico automatismo, che in sostanza identifica la figura del Sindaco metropolitano con il primo cittadino del corrispondente comune della città capofila. A questa regola generale, si affianca un'eccezione:

"Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio me-

tropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni<sup>14</sup>.

La giusta preoccupazione del legislatore è stata quella di evitare la possibile costruzione di un modello di gestione dell'area vasta su cui potessero insistere due concorrenti figure apicali, con il serio rischio che l'una potesse giocare in contrasto con l'altra, immobilizzando il sistema. Due allora le possibilità: l'automatica identificazione delle due ovvero l'elezione diretta della figura di vertice dell'area vasta con la contemporanea cancellazione del possibile contraltare comunale. È intervenuta però la Corte costituzionale, che nella sentenza n. 240 del 2021 ha evidenziato, pur non dichiarandola, l'incostituzionalità del sistema di coincidenza *ex lege* delle due figure, perché in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e perché non garantirebbe adeguati meccanismi di responsabilità politica dell'ente<sup>15</sup>. L'atteggiamento smendiano della Consulta non può che essere condiviso, rimarcando la necessità che alla costruzione di uno spazio di autonomia politica nell'ambito dell'ordinamento nazionale debbano corrispondere formule di responsabilità democratica, con la conseguente partecipazione degli elettori alle scelte politiche dell'ente. Ciò però riapre il problema, perché ove fosse necessaria l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, la sovrapposizione con il Sindaco del capoluogo potrebbe davvero creare una disfunzionalità troppo forte nella gestione di coordinamento di area vasta, ancor più nel caso i due organismi dovessero avere un'appartenenza politica contrapposta. Il passaggio riformatore, reso necessario dal monito della Corte costituzionale, non potrà che prevedere allora una formula vincolante di disarticolazione del territorio del comune capoluogo della città metropolitana, magari prevedendo

---

<sup>14</sup> Così l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014.

<sup>15</sup> Così la parte motiva della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2021, punto 8. del Considerato in diritto: "questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che 'riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative' (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire 'meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali' (sentenza n. 168 del 2021)". Per un commento ampio della richiamata sentenza si veda Cecchetti 2021, Poggi 2021, Scaccia 2021, Mobilio 2022.

forme specifiche di partecipazione popolare per una disgregazione condivisa e razionale del territorio. Un passaggio certo delicato.

### 16.3. Prospettive di riforma ordinamentale per Roma

Che fare? Una riforma del modello non può che procedere su due differenti (di certo alternative) linee di tendenza metodologica: da una parte, un intervento di legge ordinaria che massimizzi le potenzialità offerte dallo “spazio di manovra” dell’ultimo comma dell’art. 114 Cost., soprattutto immaginando nuove formule di organizzazione di area vasta; dall’altra, un intervento di revisione costituzionale, che, nella sostanza, istituisca un nuovo ente capitolino con la natura propria (o comunque assimilabile) di una regione, con pienezza di esercizio delle corrispondenti funzioni legislative, concorrenti e residuali. La prima opzione, concretandosi nell’approvazione di una legge ordinaria, risponde certo a un *iter* più agevole e veloce rispetto alla seconda, che vorrebbe l’approvazione di una legge di revisione costituzionale secondo i canoni rinforzati dell’art. 138 Cost.

Negli ultimi mesi della XVIII legislatura, la riforma dell’ordinamento di Roma è stata oggetto di un rinnovato e certo positivo interesse politico. In particolare, l’attività di confronto e discussione interna alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha prodotto, nel giugno 2022, la convergenza unanime delle forze parlamentari su una proposta di legge di revisione costituzionale, che, intervenendo sul dettato dell’ultimo comma dell’art. 114 Cost., intendeva costituire un nuovo ente Roma a cui cedere l’esercizio della funzione legislativa concorrente e residuale, seppur soltanto per determinate materie specificatamente individuate (la seconda tendenza metodologica che poco fa abbiamo individuato). In buona sostanza, si puntava ad introdurre un’ulteriore forma di asimmetria e differenziazione nel sistema costituzionale, creando un ente para-regionale che non solo esercita la funzione legislativa, ma può anche accedere in via principale e in sede di conflitto tra enti al giudizio della Corte costituzionale. Di seguito il proposto nuovo testo del secondo periodo del terzo comma dell’art. 114 Cost.:

«La legge dello Stato disciplina l’ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni. Roma Capitale dispone di poteri

legislativi definiti nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute, individuati con lo statuto speciale adottato da Roma Capitale a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la Regione Lazio. Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento»<sup>16</sup>.

Non sono mancate in dottrina alcune prese di posizione che hanno sottolineato i limiti della proposta<sup>17</sup>. In primo luogo, sembra mostrare qualche criticità il meccanismo di individuazione delle competenze da assegnare al nuovo ente. Si lascia all'Assemblea capitolina una discrezionalità, che chiaramente sarebbe esercitata nel senso più espansivo possibile. Non si capisce, infatti, perché l'organo assembleare della capitale non dovrebbe acquisire il maggior numero possibile di materie di competenza (se non tutte!) nel più ampio calderone da cui può pescarle. Da un secondo punto di vista, vi sarebbe poi un problema di rapporto tra fonti giuridiche, visto che, nel testo su riportato, all'approvazione dello statuto speciale sembra comunque presupposta una legge attuativa statale dell'ordinamento della capitale, a cui sarebbe comunque vincolata la positiva attuazione della riforma. Le modalità e il rapporto con cui essa si porrebbe in relazione allo statuto in termini di gerarchia e competenza diverrebbe certo un tema delicato da sviluppare. Ancora, la riforma, così come proposta, lascerebbe comunque aperta la questione della dimensione territoriale del nuovo ente, che non sembra individuabile dal testo, se non in via di deduzione. Infatti, il riferimento all'Assemblea capitolina lascerebbe intendere che si voglia qui ricavare il nuovo ente sulla dimensione comunale, con le chia-

---

<sup>16</sup> Risale al giugno 2022 il testo base adottato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera della proposta di legge di revisione costituzionale per la "modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla città di Roma, capitale della Repubblica" (C. 1854-2938-2961-3118-A). L'adozione del testo fu il frutto di un lungo processo di mediazione tra le forze politiche, affidato agli sforzi dei due relatori, l'On. Stefano Ceccanti e l'On. Annagrazia Calabria. In particolare, le resistenze maggiori riguardavano le modalità di definizione delle competenze del nuovo ente. In una prima versione, si prevedeva che esse fossero enucleate sulla base di un'intesa tra Stato e Regione Lazio. Una soluzione grandemente osteggiata dal Sindaco di Roma, che temeva che, in tal modo, la Regione acquisisse un vero e proprio diritto di veto sulla scelta dei confini dell'autonomia del nuovo ente capitolino. Alla fine, un emendamento dei relatori rivide la formula di cessione, stabilendo che fosse l'Assemblea capitolina ad enucleare le specifiche materie di competenza. La brusca caduta della XVIII legislatura non ha permesso che la discussione della proposta potesse andare avanti.

<sup>17</sup> *Ex plurimis*, si farà riferimento qui al commento di Fabrizio 2022.

re difficoltà di coordinamento che ne deriverebbero con riguardo alla dimensione metropolitana, che, fino a prova contraria, persisterebbe nella forma attuale e rischierebbe seriamente di restare schiacciata dal portato di autonomia della nuova entità. Una situazione non dissimile riguarderebbe poi la Regione Lazio, che perderebbe ogni possibile influenza normativa e amministrativa sul territorio capitolino, esclusa la gestione della sanità. Un'ultima questione riguarda il riferimento della disposizione alle forme di decentramento in cui il nuovo ente potrà svolgere la sua potestà amministrativa, da costruire probabilmente intorno alle attuali strutture dei municipi, che chiaramente andrebbero fornite di quella autonomia di bilancio che oggi non hanno. Insomma, c'è l'impressione che un intervento siffatto davvero sconti un approccio oltremodo artificiale, nel senso che abbiamo dato a questo aggettivo nella prima parte di questo scritto. Il tentativo resta alla fine quello di calare un modello di gestione del potere su una realtà viva e fin troppo complessa, tanto che il pezzo così squadrato sembra entrare a malapena entro i confini irregolari delle contingenze giuridiche e amministrative. Forse, visto l'avvio della nuova legislatura (la XIX), si potrà recuperare del tempo per immaginare un intervento diverso, che sposi la molteplicità di prospettive che lapalissianamente appaiono anche al più distratto osservatore della realtà dell'Urbe<sup>18</sup>. Un intervento che dunque abbia a cuore la preservazione della città naturale, della identità così meravigliosamente complessa della città eterna. Proviamo a fornire qualche possibile linea guida.

Con riguardo allo strumento, lo "spazio di manovra" offerto dall'ultimo comma dell'art. 114 Cost. disegna un meccanismo di progettualità che non ha ancora pienamente dimostrato le proprie potenzialità. Esso permette di certo degli interventi incisivi nell'organizzazione del governo territoriale di Roma, non essendo condizionato da una scelta preferenziale sul tipo di ordinamento che la città deve avere né prevedendo un *iter* differenziato e magari più rigido rispetto al normale *iter legis*. Questo rende tale formula giuridica assai più adeguata a

---

<sup>18</sup> Nel febbraio 2023, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a statuto ordinario (proposta redatta dal Ministro Roberto Calderoli). Molti organi di stampa hanno sottolineato come l'approvazione del testo sia stata preceduta da un'ampia discussione interna ai partiti di maggioranza. Fratelli d'Italia e Forza Italia avrebbero accettato di approvare il "testo Calderoli" solo in ragione di un impegno della Lega a discutere e approvare una normativa per la cessione di "poteri speciali" a Roma.

perseguire l'obiettivo nel breve periodo e anche ove non fosse possibile coagulare un ampio consenso parlamentare.

Con riguardo al merito dell'intervento riformatore, dalla nostra analisi sono certo emerse due dinamiche di governo cittadino che vanno attenzionate e valorizzate. Una prima che potremmo dire di tipo ascendente e che attiene propriamente al ruolo di capitale della Repubblica che Roma detiene. In buona sostanza, la necessità di rimettere al livello statale quelle incombenze che generano inefficienza a livello cittadino: gestione dei grandi eventi, sicurezza delle sedi istituzionali, nazionali e straniere (compreso il Vaticano), tutela e amministrazione del patrimonio storico, artistico e archeologico. Una seconda che rimanda alla dimensione metropolitana e che impone anche per Roma la costruzione di un modello di coordinamento e assimilazione accentrata dell'area vasta. Questo non solo importa il rafforzamento delle competenze dell'ente città metropolitana, in particolare per quel che riguarda il sistema dei trasporti (da quello pendolare su gomma e rotaia alle grandi strutture portuali e aeroportuali) e la gestione dei servizi integrati (rifiuti e approvvigionamento idrico ed energetico), ma soprattutto impone di superare l'inevitabile instabilità creata dalla coesistenza tra un ente metropolitano di coordinamento e un ente comunale cittadino sproporzionato, che rischia di risucchiare in un buco nero ogni tentativo di direzione e organizzazione della dimensione meso. Il modello è quello della *Great London Authority*, costruita appunto come entità a cui spetta in via generale la cura degli interessi della collettività amministrata, intesa come un complesso sistema di autonomie paracomunali (32 *boroughs*) legata da una normativa quadro sull'erogazione dei servizi, che spetta appunto all'organo metropolitano. La valorizzazione della relazione di Roma con l'area di interconnessione che la circonda e la sostenibilità di un ente metropolitano con ampia legittimazione politica passa evidentemente per una disgregazione dell'ente comunale in una pluralità di più piccoli comuni (relativamente piccoli), magari costruiti sugli attuali municipi e dunque nella condizione di conservare un certo peso abitativo.

Un ultimo elemento riguarda chiaramente il rapporto con la Regione Lazio. Le istanze regionaliste, che appunto vorrebbero impiantare sul ristretto territorio comunale di Roma un ente di natura regionale, dimenticano come il Lazio si sia da tempo strutturato, economicamente e politicamente, in funzione romanocentrica. La città eterna, col suo peso specifico, funziona da calamita di investimenti e progetti, trainan-

do anche le logiche della rappresentanza politica. In questo contesto, potrebbe avere un senso intervenire sui confini regionali, al fine di ripensarli in una forma più compatta e aderente al sistema di area vasta di Roma. Ben si potrebbe immaginare di approvare uno strumento costituzionale di riorganizzazione territoriale delle regioni su cui insistono le più importanti aree metropolitane del paese (il Lazio con Roma certo, ma anche la Lombardia con Milano e la Campania con Napoli), che, in deroga all'art. 132 Cost., permetta alle popolazioni confinarie di scegliere una diversa collocazione regionale, in proiezione esterna. Una formula di rettifica del dimensionamento territoriale finalizzata a riformare le sovrapposizioni di enti in corrispondenza delle città, restringendo e razionalizzando il territorio regionale e ridefinendone il governo del territorio secondo una dimensione spaziale aderente a quella della sua principale città<sup>19</sup>.

Ecco, un organico intervento di riforma del sistema istituzionale e di governo di Roma deve evidentemente svilupparsi nel solco di questa complessità dialettica, fatta di sovrapposizioni dimensionali, interconnessioni tra competenze e poteri, efficiente gestione accentrata dei servizi. Al diritto spetta allora di esaltare le sfumature. Non una sola città, non una sola torre, ma la partecipazione corale ad un così singolare spazio pubblico. Cosa sarebbe poi una città che non vivesse dell'armonia di questi suoi contrasti.

## Bibliografia

- CARAVITA, B. (ed.) (2010), *A cura di, Roma Capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Carocci Editore, Roma.
- CARAVITA, B. (2020), *Un futuro per Roma Capitale: modelli, idee e dimensioni a confronto*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- CECCHETTI, M. (2021), *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*.
- D'ANGELO, A. (2020), *Qualche idea dal passato di Roma*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- FABRIZZI, F. (2022), *Roma capitale: la proposta di legge costituzionale*, in *federalismi.it*.

<sup>19</sup> Per un approfondimento della proposta sia permesso suggerire Severa 2022.

- INSOLERA, I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- MAZZINGHI, L. (2015), *Abitare la città. Uno sguardo biblico*, Edizioni Qiqajon, Magnano (Bi).
- MOBILIO, G. (2022), *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1.
- POGGI, A. M. (2021), *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*
- RUOTOLO, M. (2022), *Corso di Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino.
- SCACCIA, G. (2021), *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *federalismi.it*
- SEVERA, F. (2022), *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in *federalismi.it*, 20.
- STERPA, A. (2014), *L'ordinamento di Roma capitale*, Jovene, Napoli.
- STERPA, A. (2015), *La lunga ricerca di una governance per Roma*, in *federalismi.it*, 13.
- STERPA, A. (2020), *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).



## Autrici e Autori

**Giuseppe Allegri**, Docente a contratto di *Diritto pubblico, dell'informazione e della comunicazione*, Sapienza, Università di Roma

**Fabio Bistoncini**, Presidente FB&Associati

**Giuseppe Bronzini**, già Presidente sezione lavoro – Corte di Cassazione, Direttore scientifico di [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), Fondazione Lelio e Lisli Basso

**Augusto Cerri**, già Professore ordinario di *Istituzioni di diritto pubblico e Giustizia costituzionale*, Sapienza, Università di Roma

**Ylenia Citino**, Assegnista di ricerca di *Diritto pubblico*, LUISS Guido Carli, Roma

**Chiara Faini**, Coordinatrice Area Innovazione culturale ed economia urbana di *Fondazione Innovazione Urbana*

**Daniela Festa**, Ricercatrice in *Geografia*, Sapienza, Università di Roma

**Laura Frosina**, Ricercatrice in *Diritto pubblico comparato*, Sapienza, Università di Roma

**Francesco Gaspari**, Professore associato di *Diritto amministrativo*, Università degli studi di Roma “G. Marconi”

**Alessandro Guerra**, Professore associato di *Storia moderna*, Sapienza, Università di Roma

**Rosa Iannaccone**, Dottoranda di ricerca in *Diritto pubblico, comparato ed internazionale*, Sapienza, Università di Roma

**Andrea Longo**, Professore associato di *Diritto costituzionale*, Sapienza, Università di Roma

**Dario Martire**, Ricercatore in *Istituzioni di diritto pubblico*, Sapienza, Università di Roma

**Giovanna Montella**, Ricercatrice in *Diritto pubblico comparato*, Sapienza, Università di Roma

**Paola Perrotti**, Amministratore Delegato FB&Associati

**Cesare Pinelli**, Professore ordinario di *Diritto costituzionale*, Sapienza, Università di Roma

**Francesco Severa**, Assegnista di ricerca in *Diritto costituzionale*, Università degli Studi Roma Tre



CONSIGLIO SCIENTIFICO-EDITORIALE  
SAPIENZA UNIVERSITÀ EDITRICE

*Presidente*

UMBERTO GENTILONI

*Membri*

ALFREDO BERARDELLI  
LIVIA ELEONORA BOVE  
ORAZIO CARPENZANO  
GIUSEPPE CICCARONE  
MARIANNA FERRARA  
CRISTINA LIMATOLA

## COLLANA CONVEGNI

Per informazioni sui volumi precedenti della collana, consultare il sito:  
[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it) | *For information on the previous volumes included  
in the series, please visit the following website: [www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)*

56. Historical-Cultural Theory  
Studies and research  
*Guido Benvenuto and Maria Serena Veggetti*
57. Tempi di lavoro e di riposo  
Leggi nazionali, norme europee e interventi della Corte di Giustizia  
*Stefano Bellomo e Arturo Maresca*
58. Aldo Visalberghi e la scuola di Dottorato consortile  
in Pedagogia sperimentale  
*Guido Benvenuto*
59. Metodi, applicazioni, tecnologie  
Colloqui del dottorato di ricerca in Storia, Disegno e Restauro  
dell'Architettura  
*Arianna Carannante, Simone Lucchetti, Sofia Menconero, Alessandra Ponzetta*
60. Nuovi studi di fraseologia e paremiologia  
Atti del Primo Convegno Dottorale Phrasis  
*Maria Teresa Badolati, Federica Floridi, Suze Anja Verkade*
61. Rappresentazione, Architettura e Storia  
La diffusione degli ordini religiosi in Italia e nei Paesi del Mediterraneo  
tra Medioevo ed Età Moderna  
*Rossana Ravesi, Roberto Ragione, Sara Colaceci*
62. Social Network, formazione del consenso, intelligenza artificiale  
Itinerario di un percorso di ricerca di Beniamino Caravita  
*Anna Poggi, Federica Fabrizzi, Federico Savastano*
63. Memorie, bussole, cambiamenti  
Didattica e ricerca sugli studi delle donne e di genere  
*Annalisa Perrotta e Maria Serena Sapegno*
64. Minorities and Diasporas in Turkey  
Public Images and Issues in Education  
*Fulvio Bertuccelli, Mihaela Gavrila, Fabio L. Grassi*
65. La città come istituzione, entro e oltre lo Stato  
*Giuseppe Allegri, Laura Frosina, Alessandro Guerra, Andrea Longo*





Il volume propone una riflessione collettiva sulle città intese come soggetti istituzionali che assumono sempre maggiore rilevanza pubblica. Le città, quali enti di autogoverno locale più prossimi alle cittadinanze, ricoprono un ruolo centrale nelle dinamiche multilivello degli Stati costituzionali contemporanei e rappresentano spesso l'istituzione giuridico-politica che per prima si confronta con gli accelerati mutamenti dell'epoca globale e digitale.

I saggi che compongono il volume tengono insieme profili costituzionalistici, sensibilità storica e analisi comparata e interrogano il contesto urbano nelle sue diverse prospettive, come spazio giuridico di conflitto, mediazione e trasformazione sociale, evidenziando criticità e opportunità: da domande di nuova regolazione e partecipazione, a esigenze di autonomia e libertà che caratterizzano la storia, plurale e molteplice, del costituzionalismo moderno e contemporaneo. A partire dalle città del presente e del futuro.

**Giuseppe Allegri**, Docente a contratto di *Diritto pubblico, dell'informazione e della comunicazione*, Sapienza, Università di Roma.

**Laura Frosina**, Ricercatrice in *Diritto pubblico comparato*, Sapienza, Università di Roma.

**Alessandro Guerra**, Professore associato di *Storia moderna*, Sapienza, Università di Roma.

**Andrea Longo**, Professore associato di *Diritto costituzionale*, Sapienza, Università di Roma.

ISBN 978-88-9377-276-1



9 788893 772761

