

GABRIELLA SAPUTELLI* - ERIKA ARBAN**

Editoriale

La città e il diritto costituzionale: sfide, opportunità e best practices a partire dall'esperienza italiana

*“D’una città non godi le sette
o le settantasette meraviglie, ma la
risposta che dà a una tua domanda”
(Italo Calvino, *Le città invisibili*,
Milano, 1993, p. 44)*

In questi ultimi anni le città hanno acquistato sempre più importanza per il ruolo che svolgono sia in ambito domestico che internazionale.

Da un punto di vista socio-economico e culturale, molte città – sia di piccole che di grandi dimensioni – sono spesso viste come motori di sviluppo economico e luoghi di innovazione, scambio e commercio; le aree urbane sono poi centri educativi e di interazione culturale e sociale, che svolgono un ruolo fondamentale nella fornitura di servizi essenziali per i cittadini.¹

Inoltre, sia nei Paesi in via di sviluppo che in quelli più sviluppati, molte città hanno conosciuto livelli di crescita esponenziale, favoriti sia da un aumento dei tassi di natalità che da mutati modelli migratori.²

I centri urbani sono poi caratterizzati da profonde differenze di tipo etnico, linguistico, e culturale, in quanto tendono ad attrarre persone di culture, lingue e religioni diverse, trasformandosi così in spazi di convivenza e solidarietà, ma anche di conflitto e tensione tra gruppi sociali.³

* Prima ricercatrice di diritto pubblico presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA-CNR).

** Senior Research Associate (Hon.), Centre for Comparative Constitutional Studies, Melbourne Law School.

¹ E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism, and the City as Unique Socio-economic and Political Space*, in E. HIRSCH BALLIN AND OTHERS (eds), *European Yearbook of Constitutional Law*, Springer, 2021, 328; E. ARBAN, *Introduction. The Growing Importance of Cities and Federal Constitutional Theory*, in E. ARBAN (ed.), *Cities in Federal Constitutional Theory*, OUP, 2022, 1.

² R. HIRSCHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, OUP, 2020, 1; E. ARBAN, *Introduction*, cit.

³ R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 226; E. ARBAN, *Introduction*, cit.

La complessità del tessuto sociale e dell'attuale contesto economico e politico fa sì che le grandi città siano sempre più chiamate a gestire gravi problemi a livello ambientale, abitativo, urbanistico, e criminoso; tutto questo ha un impatto anche sulla qualità della vita degli abitanti delle aree urbane, che spesso si ritrovano a vivere in contesti caratterizzati da divisioni e disuguaglianze socio-economiche, talvolta più gravi e profonde di quelle conosciute da chi abita in aree rurali o sub-urbane.⁴

Le città sono quindi degli spazi o territori con qualità e caratteristiche particolari, che rivestono un ruolo cruciale in ambito politico, economico e socio-culturale.

Da molto tempo ormai le scienze sociali si occupano di tematiche e problemi legati all'urbanizzazione.⁵ Per contro, le scienze giuridiche (e in particolare il diritto pubblico) hanno storicamente trascurato lo studio delle città, un trend che solo di recente è stato invertito, grazie alla pubblicazione di importanti lavori,⁶ e all'organizzazione di tutta una serie di eventi e seminari sul tema.⁷

Le ragioni della scarsa rilevanza delle città nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, nella giurisprudenza, così come nelle scienze giuridiche, può essere ricondotto ad una concezione stato-centrica degli ordinamenti costituzionali in cui le città sono pensate come componenti e, spesso, come "creature dello stato"⁸. In particolare, viene definito "*spatial statism*"⁹ il prodotto di una evoluzione storica che ha visto affermarsi la centralità dello stato nel controllo sul proprio territorio e che rappresenta il cuore del modello vestfaliano di cui gli studi di diritto costituzionale sono permeati.

Detto attraverso le parole di un noto testo di Italo Calvino, le città sono pressoché "invisibili" alla maggior parte delle costituzioni e agli studi di diritto costituzionale. Eppure, esse rappresentano le istituzioni politiche più antiche e il luogo concreto in cui la vita si svolge, determinano e condizionano i servizi essenziali che danno contenuto ai diritti di cittadinanza; la loro organizzazione e gestione influenza la qualità della vita e la quotidianità più di ogni altro livello di governo¹⁰. Per continuare con Calvino: ci sono delle ragioni profonde che "hanno portato gli uomini a vivere nelle città, ragioni che potranno valere al di là di tutte le crisi. Le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio; le città sono luoghi di scambio,

⁴ R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 5; E. ARBAN, *Introduction*, *cit.*, p. 2.

⁵ Senza pretesa di essere esaustivi, si veda ad esempio SASKIA SASSEN, *Le città globali*, UTET, 1997; SASKIA SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2004; J. JACOBS, *The economy of cities*, Random House, New York, 1969; J. JACOB, *Cities and the wealth of nations*, Viking, London, 1985; J. JACOBS, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, 2009.

⁶ *Ex multis*, si veda R. HIRSCHL, *op. cit.*; E. HIRSCH BALLIN AND OTHERS (eds), *op. cit.*; Sia consentito il rinvio anche a due lavori particolarmente significativi degli autori: E. ARBAN (ed.), *Cities in Federal Constitutional Theory* (OUP 2022); G. SAPUTELLI, *Constitutional Space for Cities in Europe: The Role of the European Union and the Council of Europe*, in *Public Law*, n. 2/2023, 333-352.

⁷ Ad esempio: nel 2019, il seminario organizzato alla Melbourne Law School su "Cities in Federal Constitutional Theory"; nel 2021, il Massey City Summit organizzato in Canada; in Settembre 2024 la conferenza del capitolo austriaco di ICON-S, interamente dedicata alle città in diritto pubblico (<https://www.icon-society.at/>).

⁸ R. HIRSCHL, *op. cit.*, capitolo I; G. SAPUTELLI, *Recensione del libro di Ran Hirschl "City, State: Constitutionalism and the Megacity"* (Oxford University Press 2020), in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno VII, Numero 3 - 2020.

⁹ R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 34; G. SAPUTELLI, *op. cit.*

¹⁰ G. SAPUTELLI, *op. cit.*

come spiegano tutti i libri di storia dell'economia, ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi"¹¹.

L'urbanizzazione e i sempre più numerosi compiti che le città sono chiamate a svolgere rappresentano quindi una grande sfida alla quale gli studiosi di diritto costituzionale non possono sottrarsi, anche alla luce dei cambiamenti epocali che stanno interessando la nostra società.

I contributi che in questo numero di *Italian Papers on Federalism* sono tematicamente dedicati alle "città" intendono quindi offrire una riflessione scientifica su alcune questioni inerenti alle aree urbane, attraverso analisi che mirano a discutere - dalla prospettiva del diritto pubblico - alcune sfide che le città sono chiamate ad affrontare. L'attenzione è principalmente rivolta all'esperienza italiana, che si rivela un laboratorio prezioso, pur se i vari contributi sono ricchi di riferimenti al contesto europeo e internazionale.

A questo proposito, la riflessione sul ruolo delle città in Italia non può che partire dalle città metropolitane, con il contributo di Giuseppe Mobilio¹², che esamina l'esperienza di questi enti di area vasta a dieci anni dalla loro costituzione, attraverso una analisi dell'assetto finanziario, degli organi politici, delle funzioni e competenze esercitate. Dall'analisi emerge che la "promessa con cui le Città metropolitane sono state istituite non sembra essere stata mantenuta" in quanto "l'idea di dare vita ad un ente 'motore di sviluppo' per tutto il sistema economico e sociale del Paese non si è concretizzata a causa di molteplici fattori". Come sottolineato dall'autore, appare dunque necessaria "una seria riflessione sulle Città metropolitane" e una "visione politica chiara circa il ruolo e la missione che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere".

Da più parti è stata sottolineata la necessità di un processo di riforma degli enti territoriali di area vasta, volto alla correzione delle criticità presenti nel quadro normativo e istituzionale. A questo proposito è altresì utile l'osservazione dei recenti sviluppi della realtà territoriale italiana, da cui emergono esempi virtuosi e best practices da valorizzare, come mostrano gli altri contributi del fascicolo.

In primo luogo, il contributo di Chiara Salati¹³, che, dopo una panoramica sul concetto di città, sull'approccio istituzionale e sulla riflessione scientifica avviata negli ultimi decenni, esplora la relazione tra il ruolo emergente della città e il principio di sussidiarietà orizzontale, all'interno di una più ampia prospettiva di trasformazione del diritto pubblico. L'autrice presenta l'esperienza italiana come un laboratorio dove si sperimentano alcune "innovazioni democratiche" rivolte alla partecipazione dei cittadini e come potenziale modello da esportare al resto dell'UE. "Questa dimensione orizzontale della sussidiarietà, in aggiunta a quella verticale, potrebbe dare ulteriore copertura costituzionale alle città che chiedono più riconoscimento, rafforzandole nel loro ruolo di supporto alla comunità di cittadini".

Il principio di sussidiarietà orizzontale è l'alveo in cui si pone anche il secondo contributo, di Alberto Ambrogio Galli¹⁴, dedicato al tema dell'amministrazione condivisa, ed in particolare all'analisi del nuovo "Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e

¹¹ I. CALVINO, *Le città invisibili*, Mondadori editore, Milano, 1993, IX-X.

¹² G. MOBILIO, *Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio*.

¹³ C. SALATI, *Città e sussidiarietà orizzontale: spunti per l'Unione Europea dal caso italiano*.

¹⁴ A. A. GALLI, *Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa*.

amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” adottato dal Comune di Bologna nel 2023. Dopo aver ripercorso il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca l’esperienza bolognese, l’autore mostra come, nove anni dopo l’adozione del primo “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” (2014) - che aveva fatto da apripista a centinaia di altri enti locali in Italia - Bologna si conferma “*polo di avanguardia, innovazione e sperimentazione*” e “*tra le amministrazioni più virtuose nel riconoscere e valorizzare i processi di partecipazione dei cittadini alla res publica*”. In questa prospettiva, “*a emergere sono proprio le città*”, le quali “*stanno assumendo il ruolo di protagonisti e di costruttori dal basso, al livello istituzionale più prossimo a quello dei cittadini, di una nuova forma di democrazia partecipativa*”.

La necessità di una valorizzazione del ruolo della città e degli istituti capaci di rendere gli abitanti attori della vita cittadina viene ripresa anche da Giacomo Menegus¹⁵, che affronta un tema particolarmente sensibile per le città italiane: il governo della città turistica, con particolare attenzione alle principali problematiche poste dal turismo di massa e alle significative ricadute sui territori (sull’ambiente, sui beni culturali e sulle comunità locali). Il suo contributo effettua innanzitutto una ricostruzione dei poteri e delle competenze di cui dispone l’ente locale per la gestione del fenomeno turistico, rilevandone la inadeguatezza. Vengono poi esaminati nello specifico tre grandi problemi delle città turistiche italiane: la gestione dei flussi, la tutela della residenzialità e gli “affitti brevi”, la regolazione del commercio nei centri storici e nelle città d’arte, rispetto ai quali si pone l’esigenza di “strumenti di governo innovativi” “*da inventare, da attivare, da sviluppare*”. A questo proposito, come sottolinea l’autore, “*pare ...imprescindibile un contributo della scienza giuridica: lo impongono la complessità delle questioni tecniche e la relativa novità di molti dei problemi affrontati, che spiazzano le amministrazioni locali*”. Il punto, come sottolineato nelle conclusioni, è “*dare maggior rilievo ai diritti dei residenti della città turistica, nonché a quelli di determinati city users (ad es. gli studenti universitari o i lavoratori pendolari/non residenti, gli immigrati), che appaiono ad oggi ben poco considerati, sfumati sullo sfondo delle regolazioni esaminate*”.

Nell’ambito della riflessione sulla città come laboratorio per la sperimentazione di policy innovative si pone l’ultimo contributo del fascicolo, di Ylenia Guerra¹⁶, dedicato ad uno dei temi più noti e discussi degli ultimi anni: le *smart cities*. Ponendosi da una prospettiva di diritto costituzionale, lo studio prende le mosse dalla ricerca di una nozione giuridica di *smart cities*, partendo dall’elaborazione teorica, sino alla ricostruzione dei principali riferimenti nel contesto normativo sovranazionale e nella dimensione interna. Se per un verso emerge la mancanza di “*una definizione normativa chiara di quali siano gli elementi necessari a definire una città intelligente o smart*”, per altro verso è possibile rintracciare “*una comune funzionalizzazione delle smart cities, intese come strumento in grado di perseguire obiettivi vari: la tutela dell’ambiente, la partecipazione alla vita della comunità e la promozione sociale*”. Su questa base, l’articolo indaga le principali conseguenze del modello *smart cities* su alcuni beni costituzionalmente protetti: l’incidenza della *smart city* sull’articolazione territoriale della Repubblica (ovvero il rapporto tra comuni ed enti di area vasta); le possibili ricadute in termini di partecipazione democratica, garanzia dei

¹⁵ G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*.

¹⁶ Y. GUERRA, *Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale*.



servizi pubblici e tutela dell'ambiente. Anche in questo caso, l'analisi consente di mettere a fuoco alcune questioni critiche e fornisce la base per ulteriori spunti di riflessione, come ad esempio la necessità di *“un quadro giuridico chiaro che consenta all'operatore di individuare distintamente competenze e funzioni e che sia in grado, soprattutto, di contrastare e/o prevenire le ricadute in termini di fruizione dei servizi e diseguaglianze che l'applicazione delle ICT nella dimensione locale porta con sé”*.

Ovviamente, la trattazione sotto il profilo del diritto pubblico delle problematiche relative alle città è solo agli inizi, e molto resta ancora da analizzare, ma l'augurio è che i saggi presenti in questo numero di *IPOF* contribuiscano ad avviare un dibattito sempre più ampio sul tema.