



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°1 - 2024*



## Indice

Francesco Rimoli, <i>Appunti sui profili sistemico-funzionali del principio di eguaglianza (considerazioni brevi su un saggio di Niklas Luhmann)</i> .....	1
Gabriella Saputelli, Erika Arban, <i>Editoriale – La città e il diritto costituzionale: sfide, opportunità e best practices a partire dall’esperienza italiana</i> .....	18
Giuseppe Mobilio, <i>Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio</i> .....	23
Chiara Salati, <i>Città e sussidiarietà orizzontale: orientamenti dottrinali dal caso italiano per l’Unione Europea</i> .....	46
Alberto Ambrogio Galli, <i>Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell’Amministrazione condivisa</i> .....	62
Giacomo Menegus, <i>Appunti per un governo della città turistica</i> .....	79
Ylenia Guerra, <i>Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale</i> .....	102

FRANCESCO RIMOLI\*

## Appunti sui profili sistemico-funzionali del principio di eguaglianza (considerazioni brevi su un saggio di Niklas Luhmann)\*\*

ABSTRACT (EN): The essay reconstructs, in light of systems theory and moving from some reflections by Niklas Luhmann, the function of the principle of equality in differentiated societies, examining its sociological and legal dimension in heterarchical-temporal perspective.

ABSTRACT (IT): Il saggio ricostruisce, alla luce della teoria dei sistemi e traendo spunto da alcune riflessioni di Niklas Luhmann, la funzione del principio di eguaglianza nelle società differenziate, esaminandone la dimensione sociologica e giuridica in una prospettiva eterarchico-temporale.

SOMMARIO: 1. Il principio di eguaglianza nella riflessione di Niklas Luhmann – 2. Il principio di eguaglianza nella prospettiva sociologica. Dalla stratificazione alla differenziazione funzionale – 3. Il principio di eguaglianza nella prospettiva giuridico-costituzionale. Gerarchia ed eterarchia – 4. Eguaglianza, programmazione condizionale, programmazione di scopi – 5. Dimensione diacronica e dimensione sincronica dell'eguaglianza.

### 1. Il principio di eguaglianza nella riflessione di Niklas Luhmann

In un suo breve ma denso saggio, Niklas Luhmann esamina la duplice natura di ciò che è comunemente indicato come eguaglianza, rilevando che da un lato questa si può costruire concettualmente come *forma*, in particolare come forma a due lati, e dall'altro come *norma*, ossia come divieto dell'arbitrio<sup>1</sup>.

Nel primo senso (forma), si fa riferimento alla distinzione binaria eguaglianza/diseguaglianza, e all'indicazione del lato interno della distinzione medesima (l'eguaglianza) come valore operativo<sup>2</sup>; l'unità di tale distinzione fa sì che, marcando la relativa

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università "Roma Tre" – Associato ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Questo saggio è destinato alla pubblicazione negli Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto.

<sup>1</sup> N. LUHMANN, *Il principio di uguaglianza come forma e come norma* (1991), tr.it., Armando, Roma, 2017; le considerazioni ivi svolte sono riprese in ID., *Das Recht der Gesellschaft* (1993), tr.it. *Il diritto della società*, a cura di L. Avitabile, Giappichelli, Torino, 2012, spec. 97 ss., nonché in ID., *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (1997), Suhrkamp (Taschenbuch), Frankfurt a. M., 1998, Bd.2, 693 ss.; in forme diverse e con un apparato concettuale ancora in divenire, Luhmann aveva già trattato dell'eguaglianza in ID., *I diritti fondamentali come istituzione* (1965), tr.it., Dedalo, Bari, 2002, spec. 243 ss.

<sup>2</sup> Com'è noto, Luhmann usa qui l'apparato concettuale di G. SPENCER-BROWN, *Laws of Form*, Julian, New York, 1972; da notare che «la forma è forma di una distinzione, quindi di una separazione, di una differenza. Si opera una distinzione tracciando una demarcazione che separa due parti, per cui non si può passare da una parte all'altra senza attraversare la demarcazione. Forma è allora una linea di confine che segna una differenza e costringe a chiarire quale

differenza, «chi dice uguaglianza, dice anche disuguaglianza: o per lo meno si espone alla domanda su cosa, allora, sia disuguale rispetto a ciò che egli indica come uguale»<sup>3</sup>. Nel secondo senso (norma), l'eguaglianza diventa normativa, ossia non lascia libertà di scelta al soggetto agente, che è obbligato a trattare, secondo la formula aristotelica, casi eguali in modo eguale e casi diseguali in modo diseguale<sup>4</sup>; il che però crea, com'è ovvio, una serie infinita di problemi, a partire dal giudizio inerente all'effettiva sussistenza del presupposto della disuguaglianza di due o più situazioni concrete, laddove cioè all'aspetto normativo dell'eguaglianza si connettono il fine della giustizia ed eventualmente lo strumento dell'equità<sup>5</sup>.

Ma la considerazione più interessante è quella per cui, entrando in una prospettiva diacronica, dinanzi a nuovi casi ritenuti in base alla prassi attuale come diseguali, questi si dovranno ricondurre a eguaglianza tramite una nuova regola, che a sua volta potrà essere disattesa e innovata allorché si presentino casi ulteriori: ciò implica dunque che «lo schema uguale/disuguale non solo viene applicato regolarmente e a tutti i casi, ma si riproduce in se stesso», valendo come biforcazione del sistema e come fattore di costruzione di un ordine storico irreversibile. Di qui la considerazione per cui «più uguaglianza significa più disuguaglianza», giacché non si può avere l'una senza l'altra<sup>6</sup>.

---

parte si indica quando si dice che ci si trova da una parte e dove si deve cominciare se si vuole procedere a nuove operazioni». Decisiva è poi l'avvertenza per cui «quando si effettua una distinzione, si indica una parte della forma; con essa però è data allo stesso tempo l'altra parte: è data, cioè, contemporaneità e differenza temporale. Indicare è insieme: distinguere, così come distinguere è insieme: indicare» (così N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *Teoria della società*, XI ed., Franco Angeli, Milano, 2003, 17); per un'esplicazione dell'importanza del pensiero differenziale nella teoria dei sistemi si veda N. LUHMANN, *Introduzione alla teoria dei sistemi* (lezioni 1991/92, 2011), tr.it., PensaMultiMedia, Lecce, 2018, 62 ss.; A. GIUSTINIANO, *La macchina del senso. Luhmann e la chiusura operativa della metafisica*, in *Aut-Aut*, 383 (settembre 2019, ed. Kindle).

<sup>3</sup> N. LUHMANN, *Il principio*, cit., 44; lo stesso autore (in ID., *Decostruzione come osservazione di secondo ordine* (1993), tr.it. in *Aut-Aut*, 383, cit.), peraltro, adombra un parallelo del modello distinzione/indicazione con la distinzione tra *sens de sens* e *signification* esposta in J. DERRIDA, *La scrittura e la differenza* (1967), tr.it. Einaudi, Torino, 2002, 31 ss.; tale impostazione, che coglie l'unità della distinzione come fattore essenziale dell'operazione indicativa, si differenzia nettamente da quella che, più tradizionalmente, vede eguaglianza e disuguaglianza in rapporto di semplice opposizione concettuale: sul punto, tra molti, S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2015 ([https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Sandro\\_Staiano\\_-\\_Per\\_un\\_nuovo\\_paradigma\\_giuridico\\_dell\\_eguaglianza.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Sandro_Staiano_-_Per_un_nuovo_paradigma_giuridico_dell_eguaglianza.pdf)).

<sup>4</sup> ARISTOTELE, *Etica nicomachea*, V, 1131 a, 20-25 (tr.it., Rizzoli, Milano, I, 337).

<sup>5</sup> Lo stesso Aristotele, peraltro, rilevava tale difficoltà allorché affermava che, in ordine alle distribuzioni conformi al merito, «tutti convengono che il giusto nelle distribuzioni deve consistere nella conformità a un dato merito, anche se il merito non è asserito da tutti come lo stesso, ma i democratici dicono che è libertà, gli oligarchici ricchezza, altri nobiltà di nascita e gli aristocratici virtù» (EN, V, 1131a, 25, 337 ed.cit.); e più avanti «l'equo è sì giusto, bensì è un correttivo del giusto legale. Ne è causa il fatto che ogni legge dice in universale, mentre in alcuni episodi non è possibile dire correttamente in universale» (ivi, 1137b, 10-15, 379 ed.cit.). Su questi concetti, M. KNOLL, *La giustizia distributiva tra Platone e Aristotele*, in *Fons*, 3 (2018), 21 ss.; sul tema in prospettiva più generale N. MUFFATO, *L'uguaglianza tra valutazione razionale ed elaborazione cognitiva*, all'url <https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/f133e9e6-3eb0-42ab-94e9-ac9b369b585f/content>.

<sup>6</sup> N. LUHMANN, *op.ult.cit.*, 45-46: così «si paghi una retribuzione uguale a tutti i lavoratori, aumenterà in misura corrispondente la differenza tra lavoratori e non lavoratori»; coglie questo profilo, seppur in un quadro metodologico affatto diverso, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art.3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, 47: «Per sua stessa natura, lì dove c'è già un "ordine", ogni nuova regolamentazione implica la creazione di (nuove) differenze nel trattamento delle categorie da essa toccate e tutte le altre; implica cioè una dis-eguaglianza, nel

Peraltro, la forma dell'eguaglianza, in sé, è una forma chiusa, e anzi, potrebbe aggiungersi, è una forma *vuota*. Vero è che l'unità della distinzione eguale/diseguale contiene ogni elemento necessario per marcare una differenza, secondo la formula "*distinction is perfect continence*" usata da Spencer-Brown<sup>7</sup>, ed è altresì vero che, laddove tale forma diventi norma, e in particolare principio, essa dev'essere applicata a tutto, compresa se stessa, divenendo in sé "autologica"<sup>8</sup>. Ma proprio perché applicabile (anzi, da applicare) ovunque, essa non indica un reale criterio operativo. In altre parole, anche allorché si concordi sulla reale diseguaglianza di due casi, non basta la mera forma, e neanche la forma tradotta in norma, a risolvere i problemi che si pongono a chi debba assumere decisioni produttive di effetti nella vita concreta.

Qui, come vedremo, dovrà soccorrere la dimensione programmatica, ossia, in termini più prosaici, l'opzione politica: per ora basterà rilevare che, nella prospettiva luhmanniana, la forma dell'eguaglianza «serve per colpire le disuguaglianze che, a loro volta, guadagnano un uguale trattamento nell'ambito delle differenze scoperte, fino a che questa uguaglianza suggerisce nuovamente l'osservazione e la designazione della disuguaglianza»; e la trasformazione della forma in norma fa sì che il trattamento uguale valga come regola, «a partire dalla quale sono possibili le eccezioni quando la disuguaglianza dei casi sia imposta». Ossia, «il trattamento dell'uguale contiene in sé una ragione sufficiente, il trattamento diseguale, in cambio, richiede un fondamento»: in tal modo la forma a due lati è asimmetrizzata dallo schema regola/eccezione<sup>9</sup>. E d'altronde, qui l'autoreferenzialità non si traduce in un paradosso, ma solo in una "autoreferenza innocua", tale da indurre soltanto una metapreferenza per il lato interno della distinzione, ossia per l'eguaglianza, rispetto al lato esterno della diseguaglianza, laddove il codice di base del diritto (*Recht/Unrecht*), in sé ineludibile per la stessa esistenza operativa del sottosistema giuridico, genera invece un paradosso, risolvibile solo tramite una asimmetrizzazione temporale, nel momento in cui giunge alla sua autoapplicazione tramite un meccanismo di *re-entry*<sup>10</sup>.

---

senso quanto meno di una nuova eguaglianza». Il punto era chiaro anche a C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), tr.it., Giuffrè, Milano, 1982, 298: «Ogni eguaglianza acquista la sua importanza ed il suo significato per la correlazione di una possibile ineguaglianza. Essa è tanto più intensa quanto più grande è l'ineguaglianza nei confronti di quelli che non fanno parte degli eguali. Un'eguaglianza senza la possibilità di una ineguaglianza, un'eguaglianza che si abbia di per sé e non si possa in alcun modo perdere, è priva di valore e indifferente»; per Schmitt, peraltro, l'eguaglianza democratica è connessa alla cittadinanza, dunque essenzialmente «omogeneità, e precisamente omogeneità del popolo», e la democrazia è «identità dei dominanti e dei dominati» (ivi, 307).

<sup>7</sup> G. SPENCER-BROWN, *op.cit.*, 1

<sup>8</sup> N. LUHMANN, *op.ult.cit.*, 49; ID., *Il diritto*, cit., 443.

<sup>9</sup> ID., *Il diritto della società*, cit., 98.

<sup>10</sup> Ossia, allorché ci si chiede se la stessa distinzione tra *Recht* e *Unrecht* sia giusta o sbagliata in base al medesimo codice; sull'autoreferenza (tratto necessario per l'osservazione di secondo grado), oltre a N. LUHMANN, *Introduzione*, cit., 67 ss. (239 ss. sul *re-entry*, ossia sul rientro di una distinzione in ciò che è distinto nel medesimo sistema); ID., *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale* (1984), tr.it., il Mulino, Bologna, 1990, 72 ss. e 671 ss., si vedano L.H. KAUFMAN, *Self-reference and recursive forms*, in *Journal of Social and Biological Structures*, 10, 1987, 53 ss.; per l'ambito giuridico, G. TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico* (1989), tr.it., Giuffrè, Milano, 1996, 19 ss., che tenta altresì di elaborare una prospettiva ulteriore (qui non esaminabile), intendendo il diritto come "sistema autopoietico di secondo ordine" che «attua una chiusura operativa indipendente, nella misura in cui costituisce autoreferenzialmente le sue componenti e le connette fra loro in un iperciclo» (ivi, 39 e ss.).

Qui, infatti, la simmetria della distinzione è superata solo attraverso la dimensione diacronica contenuta in una temporalizzazione delle operazioni, ossia in una definizione di programmi condizionali<sup>11</sup>: in tale prospettiva, secondo Luhmann, «la formula complessiva per questi programmi è indicata tradizionalmente come “giustizia”, e il principio di uguaglianza ne fornisce la operazionalizzazione tecnico-giuridica, cioè la regola per la quale si devono decidere casi uguali in modo uguale e casi disuguali in modo disuguale». Formula universalmente applicabile, per sé non generativa di paradossi, e valida per tutti i rapporti tra regole (programmi) e casi, «anche per quelli tra se stessa e la totalità dei casi»; qui, infine, il rapporto di interazione tra il codice binario e l'idea di eguaglianza diventa non più gerarchico, ma complementare<sup>12</sup>.

## 2. Il principio di eguaglianza nella prospettiva sociologica. Dalla stratificazione alla differenziazione funzionale

Ciò risponde, in realtà, a una mutata percezione dei rapporti sociali, che non si fondano più, secondo Luhmann almeno a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, su una struttura sociale stratificata, ma su una funzionalmente differenziata. In tal senso – ed è questa un'osservazione di primaria importanza – l'affermazione del principio di eguaglianza, ossia il superamento dell'accettazione delle diversità poste dalla nascita, dall'appartenenza di ceto e dalla diversità dei singoli *status* vale a manifestare un graduale ma profondo mutamento del sistema sociale, in cui «l'uguaglianza non solo dei casi giuridici, ma degli uomini in rapporto allo Stato, diventa una pretesa politica, che però può essere soddisfatta solo costituzionalmente, e così viene subito nuovamente giuridificata». Dunque, «dietro grandi parole e principi, si tratta di riorientare il mondo delle idee dalla stratificazione alla differenziazione funzionale», in un contesto in cui infine l'eguaglianza «deve essere assicurata come uguaglianza di possibilità (pari opportunità), come uguaglianza di accesso ai singoli sistemi di funzione»<sup>13</sup>. Le disuguaglianze non possono più essere allora centralizzate, sulla base di presunte differenze generalizzate (come sesso, razza, lingua, ceto *etc.*), ma permesse solo all'interno dei singoli sistemi funzionali, che operano secondo codici peculiarmente diversi tra loro entro una differenziazione complessiva che rende impraticabile ogni referente esterno comune (come per esempio la “natura”, ossia, per i giuristi, il diritto naturale): così «lo schema uguale/disuguale diventa lo schema con il quale i singoli sistemi di funzione articolano il loro rapporto con la società, vale a dire il rapporto con l'ambiente interno alla società e con se stessi»<sup>14</sup>.

In altri termini, ogni (sotto)sistema funzionale opera distinzioni proprie, e legge lo schema binario secondo il proprio codice operativo, in base alla propria autonomia autopoietica:

---

<sup>11</sup> Se l'autoreferenza pura è tautologica (“A è A”), i sistemi costitutivi di senso la superano con meccanismi a ciò orientati, come la condizionalità (“A è A solo se...”), che producono la possibilità della riproduzione autopoietica introducendo asimmetrie, anche temporali; sul punto G. CORSI, *Asimmetrizzazione*, in C. BARALDI, G. CORSI, E. ESPOSITO, *Luhmann in glossario. I concetti fondamentali della teoria dei sistemi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2002, 42 ss.

<sup>12</sup> N. LUHMANN, *Il principio*, cit., 52.

<sup>13</sup> Ivi, 55-57.

<sup>14</sup> Ivi, 58.

dal che consegue che anche per il sistema giuridico, in quanto differenziato, l'eguale trattamento dei casi non può costituire in sé uno scopo, «poiché ciò richiederebbe di non prendere in considerazione distinzioni note o ancora da scoprire». L'eguaglianza opera dunque come forma, ossia «come schema dell'autoosservazione che espone tutte le osservazioni del sistema a un obbligo di verifica e le costringe a optare per l'uguale o per il disuguale», identificando somiglianze, ripetizioni e riutilizzabilità<sup>15</sup>; e d'altronde, il sistema giuridico stesso è in sé un sistema che costantemente si autoosserva e si autodescrive<sup>16</sup>.

Ma la biforcazione eguale/diseguale opera diversamente, com'è ovvio, se riferita all'attività dei giudici o a quella del legislatore: come si dirà meglio oltre, se i primi operano sui singoli casi, costruendo complessità ulteriore tramite una giurisprudenza che funzionalmente agisce altresì da fattore di legittimazione (esemplare il modello del *common law*, che costruisce se stesso come unità di ragione e storia), il secondo lavora elaborando programmi condizionali (ma anche di scopo, come si dirà oltre), secondo parametri dettati, peraltro, dalle costituzioni rigide (ove presenti), che rendono normativa la forma del principio di eguaglianza e che vincoleranno, in forma diversa, sia i giudici che i legislatori e le amministrazioni.

Peraltro, secondo Luhmann, il principio di eguaglianza «si riferisce all'unità del sistema giuridico, indipendentemente dalle ripartizioni organizzative e dalle giurisdizioni»; esso «indica la forma delle forme che assumono la funzione di programmi, siano essi leggi o una giurisprudenza consolidata su determinate questioni»; sotto la sua guida «il sistema lavora su se stesso», non muovendosi nel senso di più eguaglianza e meno diseguaglianza, «ma in direzione di una complessità più alta, che offre più aspetti per l'uguaglianza e più aspetti per la diseguaglianza». La preferenza formale per l'eguaglianza, dunque, «ha solo il senso, nel caso dell'opzione per la diseguaglianza, di riferire il sistema alla sua storia e, soprattutto, all'aspettativa di un decidere consistente»; in ciascuno di tali aspetti l'eguaglianza «è quella forma che chiude operativamente il sistema nell'ambito dell'osservazione del suo osservare, che riferisce cioè il sistema a se stesso»<sup>17</sup>.

Tornando tuttavia al profilo della decisione, e riprendendo il tema del ruolo del legislatore in rapporto a quello del giudice, la prospettiva teorica di Luhmann suscita varie considerazioni: anzitutto, è ovvio che il soggetto che pone la legge, nella forma di un programma condizionale, dovrà intendere il principio in esame in modo affatto diverso da quello cui deve adeguarsi il

---

<sup>15</sup> Ivi, 61-62.

<sup>16</sup> N. LUHMANN, *Il diritto*, cit.: si possono «vedere due possibilità e distinguere rispettivamente una forma giuridica di osservazione del diritto (ma sempre: del diritto come una forma che si autoosserva) e un'altra sociologica. Il sociologo segue solo i vincoli del suo sistema che può ad esempio richiedere "ricerche empiriche". Anche il giurista, a sua volta, obbedisce solo alle connessioni del suo sistema, ma questo sistema è il diritto stesso». Dunque, una teoria sociologica sarebbe adeguata se descrivesse il sistema giuridico come un "sistema che si autodescrive", mentre una giuridica sarebbe un'autodescrizione del sistema giuridico «che però dovrebbe calcolare che autoosservazione e autodescrizioni possono difficilmente apprendere il loro oggetto solo nella differenza. Devono identificarlo, vale a dire distinguerlo, per potersi associare ad esso» (ivi, 8-9).

<sup>17</sup> N. LUHMANN, *Il principio*, cit., 61-67; l'autosservazione (osservazione di secondo grado) è un carattere centrale per l'autopoiesi, e dunque per lo stesso sistema giuridico: sul tema H. VON FOERSTER, *Sui sistemi auto-organizzatori e i loro ambienti* (1960), tr.it. in ID., *Sistemi che osservano* (raccolta di saggi), Astrolabio-Ubaldini, Roma, 1987, 51 ss.; per un quadro di sintesi, M.G. MUSSO, *Il sistema e l'osservatore. Itinerari di sociologia della complessità*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

decisore finale sul caso concreto. Nei modelli di *civil law* il legislatore, in linea di principio, non troverà un obbligo effettivo al rispetto dell'eguaglianza di trattamento fin quando non si assuma il vincolo posto in tal senso da una costituzione rigida. Ma, a ben vedere, anche questa, ancorché intesa come testo autologico<sup>18</sup>, non trova nel principio di eguaglianza un vincolo da rispettare (o da imporre necessariamente, anche a se stessa): in altre parole, la metapreferenza per il lato interno della forma bilaterale di cui si è detto non è, in sé, politicamente necessaria né, tanto meno, logicamente autoevidente.

In termini generali, l'esercizio di sovranità che il decisore politico realizza, a partire dalla stessa costituzione, trova il suo vero limite solo nella sua capacità di imporre la propria volontà o, meglio, di ottenere obbedienza alle proprie statuizioni<sup>19</sup>; rimosso, in quanto ormai inefficace, ogni anacronismo giusnaturalistico, il ruolo effettivo del soggetto sovrano è, in astratto, quello di vincolare i comportamenti dei consociati secondo la propria volontà. Detto altrimenti, l'esercizio di sovranità è mera espressione di potere. Leggendo ciò nella prospettiva sistemica: anche in un regime autoritario o totalitario il diritto posto dall'autocrate svolge la sua funzione, decidendo quali aspettative siano da intendersi come normative, stabilizzandole e semplificando (talora in modo estremo) la complessità secondo il codice binario *Recht/Unrecht*. In altri termini, anche qui il sottosistema giuridico opera in forma autopoietica, ma in accoppiamento strutturale con il sottosistema politico: laddove, cioè, il primo (entrambi i sistemi sono operativamente chiusi ma, si badi, non isolati) reagisca in modo efficace alle irritazioni ambientali, ossia fornisca *outputs* idonei da soddisfare le esigenze del secondo, è del tutto indifferente il presupposto valoriale adottato.

La prospettiva sistemico-funzionale è in sé assiologicamente adiafora, al pari di altre costruzioni teoriche (si pensi, in campo giuridico, alla *reine Rechtslehre* kelseniana o, con altre modalità, alla teoria decisionista schmittiana)<sup>20</sup>; un problema teorico, forse, si può piuttosto scorgere laddove si tratti di armonizzare l'autopoesi evolutiva del sistema con la concentrazione del potere decisionale in un singolo sistema psichico (ossia un autocrate), ancorché questo sia comunque espressione del sistema politico (e del sistema sociale) di cui fa parte, e dunque fattore di un ulteriore e diverso accoppiamento strutturale. Ma non è tema qui affrontabile.

Tornando al nostro discorso, l'assenza di un principio egualitario generalizzato in una società stratificata è storicamente comprensibile e funzionalmente coerente con l'assetto complessivo del sistema sociale; il valore della giustizia, sovente richiamato ma anch'esso in sé

---

<sup>18</sup> Se si intende per costituzione «una legge positiva che fonda lo stesso diritto positivo e che determina come può essere organizzato il potere politico e come può esercitarsi in forma giuridica e con restrizioni giuridicamente date», questa può essere solo un testo autologico, «cioè un testo che prevede se stesso come parte del diritto»: così N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 443. In quanto testo autologico, essa è frutto di una autodescrizione del sistema (ivi, 467 ss.).

<sup>19</sup> Si richiama qui, fra molte, la definizione di M. WEBER, *Economia e società. I. Teoria delle categorie sociologiche* (post., 1922), tr.it., Ed. di Comunità, Milano, 1995, 51-52: se per «potenza» si intende «qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte a un'opposizione, la propria volontà, quale che sia la base di questa possibilità», per «potere» «si deve intendere la possibilità di trovare obbedienza, presso certe persone, ad un comando che abbia un determinato contenuto».

<sup>20</sup> Sul punto si veda però, con considerazioni critiche, A. FEBBRAJO, *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto nell'opera di Niklas Luhmann*, Giuffrè, Milano, 1975, 134 ss.

costituito da un referente sostanzialmente vuoto<sup>21</sup>, è tuttavia in tale contesto rispettato allorché la percezione delle oggettive diseguaglianze esistenti nella realtà sociale sia compensata da fattori (culturali, religiosi, o comunque ideologici) che inducano i sistemi psichici a giustificare tale situazione come rispondente a un principio esterno (come detto, per esempio la “natura”). E d'altronde, anche nell'ordine liberale borghese le differenze erano percepite alla luce dei meriti connessi all'attività individuale, in modo tale che «le differenze sociali, compresa l'indigenza individuale, non erano escluse dal sistema delle libertà individuali, ma erano riconducibili al fallimento personale e in questo senso non venivano percepite come ingiuste»<sup>22</sup>.

Peraltro, anche nelle società funzionalmente differenziate la giustizia, tradotta in termini concreti, opera come una “formula di contingenza”<sup>23</sup> che supera sì definitivamente «ogni inferenza dal “naturale” al “giusto”, secondo quel che veniva concepito implicitamente nella tradizione giusnaturalista»<sup>24</sup>, ma non può diventare per sé un metavalore aprioristicamente definito. Dunque, fermo restando che il profilo funzionale del principio di eguaglianza resta legato alla sua forma bilaterale e all'unità necessaria della distinzione eguale/diseguale, il riconoscimento di questa, in sé, non è sufficiente a fondare la preferenza, né la vincolatività, dell'eguaglianza (implicando, tutt'al più, un fattore di necessaria relazionalità ben noto alle Corti e alla lettura più tradizionale dei giuristi)<sup>25</sup>. In altre parole, tale preferenza deve fondarsi altrove.

### 3. Il principio di eguaglianza nella prospettiva giuridico-costituzionale. Gerarchia ed eterarchia

La costituzione è concepita da Luhmann come un'acquisizione evolutiva, e in particolare come il frutto di un accoppiamento strutturale tra il sottosistema giuridico e il sottosistema politico entro un sistema sociale: entrambi i sottosistemi mantengono per sé la loro natura autopoietica, in quanto sistemi di senso, rispetto alla creazione dei propri elementi e delle proprie connessioni interne, ma interagiscono con irritazioni reciproche costanti in un

---

<sup>21</sup> Anche nella prospettiva eminentemente logico-formale di Kelsen, la giustizia non può essere vista come fattore discrezionale tra un diritto giusto di una comunità giuridica e quello violento di una “banda di briganti” (secondo la nota lezione agostiniana): «che la giustizia non possa essere una caratteristica atta a distinguere il diritto dagli altri ordinamenti coercitivi risulta dal carattere relativo del giudizio di valore, in base al quale si dice che un ordinamento sociale è giusto» (così H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto* [1960], tr.it., Einaudi, Torino, 2021, 73).

<sup>22</sup> Così D. GRIMM, *Il futuro della costituzione*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, 129 ss. (cit. a p. 131).

<sup>23</sup> N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 193 ss.

<sup>24</sup> Ivi, 198; per quanto qui ci riguarda, la giustizia può relazionarsi «in un modo distinto con la forma di uguaglianza, cioè nella forma della regola di decidere casi uguali in modo uguale (e di conseguenza: casi diseguali in modo diseguale). In una versione più sintetica: la giustizia si può designare anche come consistenza del decidere» (ivi, 205).

<sup>25</sup> Tra molti, si veda sul punto F. SORRENTINO, *Dell'eguaglianza*, Mucchi, Modena, 2014, 23, secondo il quale nella sua struttura «il principio di eguaglianza si presenta come una norma di relazione, che impone la comparazione tra due diverse situazioni, sia allorché esse siano fatte oggetto di diverse discipline, sia allorché siano sottoposte alla medesima disciplina».

coordinamento crescente e stabile tra le loro strutture<sup>26</sup>. Con icastica formula, la sua funzione è individuata nel senso che «la novità del progetto settecentesco di costituzione sta nel fatto che la costituzione rende possibile ad un tempo una soluzione *giuridica* del problema di autoreferenzialità del sistema *politico* e una soluzione *politica* del problema di autoreferenzialità del sistema *giuridico*»; ciò assume la massima rilevanza poiché è ovvio che nessun sistema, in sé, può nascere e riprodursi solo su una base meramente autoreferenziale<sup>27</sup>.

E dunque, storicamente, nel processo di variazione/selezione/ristabilizzazione funzionale che caratterizza l'evolversi di entrambi i sistemi e dei rispettivi codici (diritto/non-diritto da un lato, potere/non-potere dall'altro)<sup>28</sup>, la costituzione rappresenta un arricchimento di complessità e, al contempo, si pone come progetto di deparadossizzazione e detautologizzazione dell'autoreferenzialità dei due sistemi<sup>29</sup> rispetto all'*impasse* posta dal rientro della distinzione diritto/non diritto all'interno del sistema giuridico, o di quella potere/non potere nel sistema politico.

In tal senso sono di primaria importanza, come detto, la dimensione diacronica, che rende asimmetriche le relazioni dissolvendo i paradossi, nonché quella gerarchica, che, superando l'antica piramide giusnaturalistico-teologica di diritto divino/naturale/positivo, costruisce, entro quest'ultimo, una struttura basata sullo *Stufenbau*, rende la costituzione (rigida) sovraordinata ed eminente rispetto a tutte le altre fonti normative dell'ordinamento, e così facendo impedisce il bloccarsi dell'autopoiesi del sistema. Luhmann avverte però che ciò può accadere solo laddove i sistemi sociali sono sufficientemente differenziati e si è adeguatamente evoluto il loro tratto autopoietico: in tal senso, lo Stato di diritto che si genera nell'esperienza occidentale degli ultimi due secoli (sia pur con le fasi critiche degli intermezzi totalitari) e che

---

<sup>26</sup> N. LUHMANN, *La costituzione come acquisizione evolutiva* (1990), tr.it. in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *op.cit.*, 83 ss.; ID., *Il diritto*, cit., 440 ss.; sul concetto di accoppiamento strutturale, ID., *Introduzione*, cit., 103 ss. e 227 ss.; ID., *Il diritto*, cit., 411 ss.; su quello, distinto ma affine, di interpenetrazione tra sistemi, ID., *Sistemi sociali*, cit. 351 ss.; sul concetto di acquisizione evolutiva, N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *op.cit.*, 221 ss.

<sup>27</sup> N. LUHMANN, *La costituzione*, cit., 109-110 (corsivi dell'a.); sul rapporto tra sistema giuridico e sistema politico, ID., *Il diritto*, cit., 379 ss.; J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), tr.it., Laterza, Roma-Bari, 2013, 156 ss.

<sup>28</sup> Sulle funzioni del codice nel sistema politico ID., *Macht*, Enke, Stuttgart, 1975, tr.it. *Potere e complessità sociale*, il Saggiatore, Milano, 2010, spec. 33 ss. (si noti che il codice del potere, meglio traducibile nella diade dominio/sottomissione, si deve integrare con quello giuridico [*Recht/Unrecht*] da un lato e con quello politico [governo/opposizione] dall'altro, per legittimare il potere stesso e poter essere tecnicizzato). Sul meccanismo di variazione/selezione/ristabilizzazione dei sistemi, in sintesi, N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *op.cit.*, 218 ss.; sulla variazione strutturale nel diritto già N. LUHMANN, *Sociologia del diritto* (1972), tr.it.parz., Laterza, Roma-Bari, 1977, 235 ss.

<sup>29</sup> ID., *La costituzione*, cit., 93; per una rappresentazione, anche grafica, della tautologia (diritto è diritto) e del paradosso (il diritto da una parte è non-diritto dall'altra) nel sistema giuridico, nonché del loro superamento (detautologizzazione o deparadossizzazione) tramite il meccanismo della programmazione condizionale (che implica altresì un'asimmetrizzazione temporale), ID., *Il diritto*, cit., 150 ss.; sul tema si veda anche ID., *Tautology and Paradox in the Self-Description of Modern Society*, in ID., *Essays on Self-Reference*, Columbia University Press New York-Oxford, 1990, 123 ss.

evolve nello Stato costituzionale è il peculiare esito dei processi di differenziazione funzionale e di superamento (pressoché) pieno della società stratificata<sup>30</sup>.

In tale quadro, infatti, il principio di eguaglianza sancito nelle costituzioni rigide, ben più che fondarsi in senso etico, opera piuttosto come garanzia della parità di *chances* nell'accesso ai diversi sistemi funzionalmente autonomizzati e differenziati<sup>31</sup>: nella sua accezione formale, tuttavia, esso va poco oltre la dimensione tautologica imponendo, in senso relazionale, che ciò che è eguale (si badi, non ciò che è *identico*) a qualcos'altro sia trattato nello stesso modo di quest'ultimo, e che ciò che invece non lo è possa essere trattato in modo diverso, ma senza dare alcun contenuto prefissato a tale individuazione, né indicando realmente al decisore un criterio preventivo di condotta rispetto a ciò che esula dalla relazione principale.

La struttura triangolare del giudizio di valutazione sull'eguaglianza, fondata su una gerarchizzazione che pone al vertice, in funzione parametrica, il relativo principio prescinde, in sé, dal contenuto della decisione concreta, obbligando il decisore, come detto, soltanto a preferire il lato interno della distinzione (l'eguale), ovvero a motivare l'eventuale (e meno probabile) preferenza per quello esterno (il diseguale).

Si vedrà oltre in qual modo la programmazione condizionale e quella di fini interagiscano con il giudizio di eguaglianza e con il dibattutissimo (quanto evanescente) criterio di ragionevolezza, impiegato per lo più al fine di dissimulare in veste oggettiva l'alto grado di soggettività del giudizio stesso. Qui deve invece sottolinearsi un altro profilo interessante che può farsi derivare dall'impostazione sistemico-funzionale in esame: l'ormai evidente combinarsi, nell'organizzazione dell'ordinamento-struttura, di un modello gerarchico con uno eterarchico, dovuto alle forti pressioni del sistema politico. E tuttavia tale processo, che da un lato risponde a irritazioni ambientali non ignorabili, dall'altro genera ulteriore complessità e nuove forme di tautologia/paradosso, riflesse poi in modo diretto anche sulla funzione e sull'applicazione del principio di eguaglianza<sup>32</sup>.

Tradotto in termini più consueti ed esemplificativi per il giurista, il moltiplicarsi delle fonti, ma soprattutto quello dei titolari di potestà normativa, inclina l'intero assetto organizzativo dell'ordinamento-struttura (in sé parte eminente, ancorché certo non esaustiva dell'intero sottosistema giuridico) verso un paradigma di tipo eterarchico; la combinazione di questo con il tradizionale assetto gerarchico-piramidale del sistema delle fonti normative, in sé certamente

---

<sup>30</sup> Sui diversi tipi di società (segmentaria, stratificata e funzionalmente differenziata), in sintesi, N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *op.cit.*, 247 ss.

<sup>31</sup> N. LUHMANN, *Il principio*, cit., 56-57: l'eguaglianza «deve essere assicurata come uguaglianza di possibilità (pari opportunità), come uguaglianza di accesso ai singoli sistemi di funzione». In tal senso agisce anche il modello di inclusione, che, accanto a quello di differenziazione di strutture e funzioni sociali, regge lo Stato moderno, soprattutto nella sua declinazione democratica e pluralista. Sul punto D. GRIMM, *op.cit.* 142: per inclusione «si deve intendere l'integrazione dell'intera popolazione nelle prestazioni di tutti i sistemi sociali parziali. Se, in origine, l'ampliamento per inclusione dell'attività statale era prevalentemente condizionato dai costi sociali della liberalizzazione e della industrializzazione, oggi si è gradualmente svincolato dalla questione sociale del XIX secolo, e abbraccia tutte le potenziali discriminazioni di singoli o di gruppi senza incontrare resistenza in limiti immanenti».

<sup>32</sup> Sul tema dei paradossi in ambito giuridico, ancorché in diverse prospettive analitiche, M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, *Il diritto ovvero i paradossi del gioco* (1992), tr.it., Giuffrè, Milano, 1995 (spec.36 ss. sul "gioco" inteso come movimento nello spazio complesso dell'"entre-deux"), nonché A. CERRI, *I paradossi nel diritto*, Mucchi, Modena, 2019.

plausibile sul piano strutturale<sup>33</sup>, risulta tuttavia produttiva di una sempre maggiore entropia ordinamentale.

Ovviamente, per quanto qui ci interessa, in tale processo di trasformazione ogni mutamento genera altresì nuove disequaglianze, difficilmente superabili solo con le attribuzioni di valore operate tramite il codice: i criteri di risoluzione delle antinomie agiscono certo come strumento di asimmetrizzazione, ma non sono sempre efficaci, e la decisione ultima sulle attribuzioni di legittimità, affidata alle diverse Corti, si pone infine, in particolare al livello del giudizio di costituzionalità, come espressione di un'opzione politica in cui lo stesso decisore opera come una struttura risultante dall'accoppiamento dei due sistemi e in tale logica operante.

Qui, dunque, si colloca il criterio – come detto, ambiguo e sfuggente – della ragionevolezza: lungi dall'oggettivare realmente i contenuti del giudizio, ne svela in pieno la valenza soggettiva e comunque assiologicamente connotata. Salvo quanto si dirà nel paragrafo successivo, è evidente che ogni riferimento a una ragionevolezza astratta, situata in modo quasi anodino nel punto cruciale della decisione, costituisce un argomento difficilmente utilizzabile nel contesto sistemico. Se già l'apprezzamento del carattere eguale/diseguale della norma rispetto al *tertium* si colora di una valenza prevalentemente soggettiva, il giudizio sulla valutazione della *rationabilitas* dell'ipotetica disequaglianza fa ricadere sul giudice la piena soggettività della scelta, implicando una sua (più o meno visibile e riconosciuta) responsabilità<sup>34</sup>. Nel caso del giudice costituzionale, questo fattore è affatto evidente, né l'intrinseca politicità del suo operare può essere negata in base al generico limite di *political question* posto da disposizioni formalmente ineccepibili ma concretamente inapplicabili come quelle che vietano il giudizio sul merito delle disposizioni<sup>35</sup>. Né la copertura offerta dal pur ovvio riferimento all'ombrello dei principi (o addirittura dei valori) costituzionali contingenti può bastare a rendere realmente oggettivi l'atto interpretativo e la decisione che ne consegue<sup>36</sup>.

E ciò accade tanto più allorché il giudizio sulla ragionevolezza di una norma si sviluppa eludendo il modello triadico, si svincola dal *tertium* e si pone, magari alla luce più o meno incerta del principio di eguaglianza inteso in senso sostanziale, come valutazione della

---

<sup>33</sup> Deve precisarsi infatti che, in campo antropologico, il modello eterarchico, inteso come sistema organizzativo i cui elementi sono non classificati (e comunque non in modo gerarchico) e dunque possono esserlo in vari modi, si oppone non a quello gerarchico, ma a quello omoarchico, basato su una relazione tra elementi rigidamente classificati in un solo modo e dunque tali da non poter essere privi di classificazione o classificati diversamente senza passare per una rimodulazione cardinale dell'intero sistema sociale e politico: sul punto G. COOK, *Heterarchy and Homoarchy in Maya Village Politics*, in D.M. BONDARENKO, A.A. NEMIROVSKIY (ed.), *Hierarchy and Power in the History of Civilizations (Selected Papers of the Third International Conference)*, Moscow, 1997 (all'url [https://www.inafra.ru/sites/default/files/page\\_file/hierarchyandpower\\_1997.pdf](https://www.inafra.ru/sites/default/files/page_file/hierarchyandpower_1997.pdf)), 67 ss.; D. CHRISTIAN, *Hierarchy and Heterarchy in World History*, ivi, 34 ss.;

<sup>34</sup> Su questi temi, entro una letteratura torrenziale e con approcci diversi, F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; B. CARAVITA, *op.cit.*, 45 ss. e 150 ss.

<sup>35</sup> Ovviamente il riferimento è anzitutto all'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ma l'osservazione va ben oltre il singolo dato normativo, investendo ruolo e prassi operativa del giudice costituzionale: sul tema, di recente, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>36</sup> Per ulteriori considerazioni sul tema rinvio a F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 255 ss.

ragionevolezza della disciplina oggetto del giudizio<sup>37</sup>; in tal senso, la distinzione ragionevole/irragionevole finisce con il sovrapporsi (se non con il sostituirsi) a quella *Recht/Unrecht*, alterando di fatto il codice e spostando il giudizio su una nuova forma a due lati, in cui l'indicazione della preferenza per il lato interno (il "ragionevole") si qualifica ancor più chiaramente come frutto di un'opzione interamente connessa al profilo politico dell'accoppiamento strutturale. In altri termini, usando i termini luhmanniani, il giudice costituzionale opera al contempo (al pari della costituzione di cui è garante, ma in modo soggettivo, ossia strutturato sull'interazione di sistemi psichici con i sistemi sociali espressa tramite l'atto ermeneutico), come risolutore politico di problemi giuridici e come risolutore giuridico di problemi politici. Così facendo, egli progressivamente trasforma un'eteroreferenzialità in una autoreferenzialità (pur senza toccare la permanente autopoieticità dei due sistemi, giuridico e politico), in un contesto nel quale peraltro tutti i giudici, con il loro obbligo di decidere e il divieto del *non liquet*, costituiscono il centro del sistema giuridico (laddove legislazione e autonomia contrattuale privata ne costituiscono piuttosto, nella prospettiva luhmanniana, una periferia)<sup>38</sup>.

Peraltro, tornando al profilo dell'eterarchia, è evidente che questa, in una prospettiva che delimiti il sistema giuridico superando i meri confini nazionali, si manifesta chiaramente anche nella pluralità degli attori operanti al livello sovra- e internazionale: il rapporto (dialogico/confittuale) tra le Corti nazionali, europee e internazionali rappresenta una rete di relazioni che, sebbene in sé incompatibili con i paradigmi gerarchici tradizionali, presenta nondimeno problemi peculiari di non facile soluzione, soprattutto in assenza di una ricostruzione generalmente condivisa dei rapporti tra ordinamenti<sup>39</sup>.

In tale contesto, dunque, è palese che l'attuazione e l'applicazione del principio di eguaglianza presenta difficoltà ulteriori: se gli attori del sistema sono disposti in senso eterarchico, ossia dispongono di poteri decisori tra loro concorrenti quando non addirittura sovrapposti e potenzialmente conflittuali, il giudizio sulla distinzione eguale/diseguale potrà essere differenziato; e poiché, come detto, ogni nuova eguaglianza produce in sé nuova disequaglianza, i processi di adattamento complessivi del sistema potranno evidenziare molte criticità, non risolte dai residui di gerarchia pur presenti nell'ordinamento-struttura. In

---

<sup>37</sup> Sul punto, con chiara sintesi, F. SORRENTINO, *op.cit.*, 59 ss.: nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana emerge progressivamente «l'autonomia dello scrutinio di ragionevolezza rispetto a quello dell'eguaglianza vera e propria: l'uno ha ad oggetto esclusivamente la discrezionalità del legislatore, l'altro la ragionevolezza delle distinzioni» (ivi, 61), cosicché il giudizio finisce con il vertere essenzialmente sull'uso della discrezionalità del legislatore, ossia proprio sull'ambito che sarebbe precluso alla Corte.

<sup>38</sup> Sul punto, che è della massima rilevanza ma non è qui affrontabile, N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 273 ss.; peraltro, l'autore assume tale considerazione anche in virtù del divieto di denegare giustizia, intimamente connesso al principio/dogma della completezza dell'ordinamento e alla esclusività del diritto statale. In realtà, l'esperienza delle Corti costituzionali è tale per cui questo divieto non di rado è eluso con uso "politico-strategico" degli strumenti processuali, primo tra tutti la dichiarazione d'inammissibilità della questione di legittimità accortamente gestita secondo valutazioni contingenti.

<sup>39</sup> Sulla configurazione dei modelli (gerarchici, eterarchici, etc.) si veda l'utile raffigurazione grafica di un modello eterarchico e di uno eterarchico circolare consultabile all'url [www.heterarchy.org](http://www.heterarchy.org); si veda altresì sul tema S. MOSCOVICI, *Nos sociétés biuniques*, in *Communication*, 2/2012, 93 ss. (anche all'url <https://www.cairn.info/revue-communications-2012-2-page-93.htm&wt.src=pdf>)

particolare, il percorso di variazione/selezione/ristabilizzazione di cui si è detto potrà, nell'ambito in esame, orientarsi in modo discontinuo o comunque ondivago, ponendo sempre nuovi dilemmi operativi e rendendo sempre meno raggiungibile il fine complessivo di stabilità e certezza del sistema giuridico.

#### 4. Eguaglianza, programmazione condizionale, programmazione di scopi

In ordine alla funzione delle costituzioni c'è però un altro profilo necessariamente da considerare: si è detto della funzione di asimmetrizzazione che la programmazione condizionale svolge nel sistema giuridico, assorbendo in sé una ineludibile dimensione diacronica che non è fattore secondario della deparadossizzazione. Ma è tratto proprio delle costituzioni contemporanee usare anche un altro tipo di programmazione, che potremmo dire teleologica: quelle che per i giuristi sono norme programmatiche si inseriscono, anche in una ricostruzione di tipo sistemico, come indicazione di fini destinata anzitutto al legislatore, la cui attività programmante, libera nell'assetto proprio dello Stato liberale ottocentesco, diventa invece vincolata dalla definizione di programmi, intesi come scopi eminentemente politici cui il legislatore deve orientarsi, nelle costituzioni rigide dello Stato sociale del secondo Novecento<sup>40</sup>.

Qui si colloca, per i costituzionalisti, la frequentatissima tematica dell'eguaglianza intesa in senso sostanziale, della lettura connessa dei due commi dell'art.3 della Costituzione italiana vigente e, più ampiamente, del punto di svolta tra il modello dello Stato liberale "classico" e quello dello Stato sociale, fondamento per la ricca panoplia dei diritti di seconda generazione. Qui, in altri termini, si compie una profonda trasformazione concettuale che, vincolando il legislatore anche in senso positivo (ossia non solo, in negativo, al rispetto dei limiti di legittimità *stricto sensu* intesi, ma anche, in positivo, al perseguimento di fini specifici), ne muta in certo modo la collocazione funzionale.

Ora, ciò che deve rilevarsi, nella prospettiva sistemica qui esaminata e per lo specifico profilo trattato, è che i programmi di scopo (*Zweckprogramme*), in sé, sono per Luhmann concepibili nel sistema giuridico solo se inquadrati in un contesto di programmazione condizionale, potendo soltanto questa risolvere il problema del collegamento costante tra autoreferenza ed eteroreferenza del sistema stesso<sup>41</sup>. E in realtà, anche rimanendo nel lessico giuridico più comune, l'affermazione della vincolatività delle norme programmatiche, ossia la sostanziale equivalenza di queste alle norme precettive, si può leggere solo tramite un paradigma (inverso) di condizionalità: *se* (e solo *se*) non contrasta con il fine prescritto dalla norma programmatica posta dalla costituzione, *allora* la norma legislativa è legittima. Ma, d'altra parte, ogni

---

<sup>40</sup> Sarà appena il caso di ricordare, nell'esperienza italiana, la resistenza e i dubbi che una parte della dottrina e della giurisprudenza ebbero nei primi anni di vigenza della Carta repubblicana nel considerare vincolanti le norme programmatiche ivi contenute, e la netta soluzione in senso positivo che, fin dalla sentenza n.1 del 1956, la Corte costituzionale offrì al problema. Sul punto, fra molti, si veda già V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 48 ss.

<sup>41</sup> N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 175 ss. e 208 ss.; sul rapporto tra autoreferenza ed eteroreferenza nell'osservazione di secondo grado, *ivi*, 65 ss.

determinazione condizionale a livello della normazione primaria sarà a sua volta legittima se (e solo se) non contrasterà con le condizionalità contenute nella normazione costituzionale.

In tal senso le attività programmatiche e quelle programmate si giovano sia dell'asimmetrizzazione logica della struttura ordinamentale gerarchicamente ordinata che di quella temporale, posta intrinsecamente nella natura diacronica del processo decisionale stesso (salvo restando quanto già detto in tema di combinazione tra gerarchia ed eterarchia nella complicazione dell'assetto ordinamentale complessivo)<sup>42</sup>. Peraltro, la necessaria commistione di condizionalità e teleologicità certo non semplifica il problema, giacché anche gli scopi sono in sé sempre programmi, ossia «costruzioni che potrebbero essere scelte in modo diverso», e in particolare «programmi sul futuro», nei quali però «un futuro sempre incerto, sempre sconosciuto, deve essere trattato nel presente come se fosse già realizzato»<sup>43</sup>. E peraltro, «mentre i programmi di scopo sono orientati al futuro, i programmi condizionali hanno a che fare con dati di fatto legati al passato»; ne deriva che «il collegamento, la sovrapposizione o anche l'uso parallelo di entrambi i tipi di programma consente perciò una coordinazione tra futuro e passato»<sup>44</sup>.

Ma è proprio qui, dunque, che meglio si manifesta la funzione dell'accoppiamento strutturale espresso nella costituzione: in quanto definizione (anche) di fini, considerazione di un futuro come presente e di un presente futuro (con le ovvie incertezze dovute all'imprevedibilità di quest'ultimo), questa si pone come il luogo dell'opzione programmatica apicale, causalmente prioritaria, rispetto a ogni ulteriore decisione di programmazione legislativa. In tal senso, inoltre, meglio si comprende la concezione di una costituzione intesa come luogo funzionale della stabilità e del mutamento<sup>45</sup>.

E tuttavia, due considerazioni, tra loro connesse, sono assolutamente da non trascurare: la prima è quella per cui tale funzione si esplica esclusivamente come fattore autoriproduttivo dell'ordinamento-struttura, ambito in sé certo eminente ma non esaustivo per l'autopoiesi del sistema giuridico. Detto altrimenti, il mutamento dell'ordinamento passa per i procedimenti prescritti dallo stesso, ossia da operazioni interne, ma l'adattamento del sistema giuridico come tale può ben essere veicolato da processi affatto diversi, legati alla fattualità storica. Qui l'eteroreferenzialità prevale drasticamente sull'autoreferenzialità, e il sistema, come detto operativamente chiuso ma mai isolato rispetto all'ambiente, reagisce in modo contingente e

---

<sup>42</sup> In realtà, il modello della programmazione decisionale (condizionale o di scopo) è assai complesso: si veda ancora N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione* (post., 2000), tr.it., B. Mondadori, Milano, 2005, spec. 214 ss.; sul tema, in ordine all'ambito del sistema politico, si veda già ID., *La pianificazione politica* (1966), tr.it. in ID., *Stato di diritto e sistema sociale* (saggi 1964-70), Guida, Napoli, 1990, 121 ss., ma spec. 128 ss.

<sup>43</sup> Così N. LUHMANN, *Organizzazione*, cit., 219: l'autore nota però che l'allineamento al futuro produce conseguenze diverse nei programmi condizionali e in quelli di scopo. Mentre nei primi ciò che non è permesso è proibito, perché sganciarsi dal passato può essere fatto solo con prudenza, nei secondi l'indeterminatezza del futuro richiede elasticità, e le limitazioni circa la scelta dei mezzi devono essere espresse: dunque in questi ciò che non è proibito è permesso (ibidem). Peraltro, nel diritto, «la questione, se proclamare il primato del divieto o quello della concessione, diventa indecidibile, e si trasforma in un problema ideologico. Le due possibilità, viste come unità, costituiscono un paradosso che può essere spiegato solo programmando» (ibidem, nt.20).

<sup>44</sup> Così già N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren* (II ed., 1975), tr.it., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1995, 130.

<sup>45</sup> Sul punto rinvio a F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Carocci, Roma, 2011, 245 ss.

imprevisto: in tal senso, un vero dominio delle causalità è impossibile per il diritto<sup>46</sup>. La seconda è quella per cui, proprio per quanto appena detto, l'accoppiamento strutturale tra il sistema giuridico e quello politico, di cui le costituzioni sono espressione, trova proprio nella dimensione diacronica un suo ineludibile fattore di instabilità, che in realtà può comprometterne la stessa funzione: in altre parole, se è vero che la costituzione (rigida, in particolare) è in sé una "acquisizione" nel processo di evoluzione del sistema sociale, lo è altrettanto che, per gli stessi motivi per cui si pone come tale, essa può risultare in prospettiva obsoleta rispetto alle irritazioni causate da una radicale trasformazione degli altri sottosistemi operanti nell'ambiente<sup>47</sup>. Ossia, il gioco dell'asimmetrizzazione temporale, utile a dissolvere il paradosso, comporta però un rischio di mutamento delle irritazioni ambientali tale da rendere poco controllabili gli esiti dell'intero processo di adattamento<sup>48</sup>. Ma in genere, anche rispetto a fenomeni di metamorfosi graduale, si pone l'arduo problema, non affrontabile in questa sede, della modificabilità delle costituzioni e dei limiti del relativo processo, in sé produttivo di ulteriori paradossi e di "strani anelli" di tipo gödeliano<sup>49</sup>.

Ma, tornando al nostro tema specifico, è evidente che nella palese natura composita del principio di eguaglianza, ben esemplificata dalla configurazione testuale dell'art.3 Cost., il fattore della programmazione di scopo assume un rilievo determinante. La norma di cui al

---

<sup>46</sup> Per tale ragione, «mentre nei programmi condizionali si deve pensare più alla limitazione ermeneutica dello spazio di manovra nell'interpretazione dei segnali provocatori, nella programmazione di scopo si tratta piuttosto di isolare i processi causali nei confronti delle interferenze esterne» (N. LUHMANN, *Organizzazione*, cit., 221). Ciò rende opinabile l'affermazione, di cui si dirà in una nota successiva, per la quale nei sistemi autopoietici non sono pensabili veri *inputs*: si tratta forse di un problema terminologico, risolvibile con altri riferimenti lessicali, ma resta il fatto che le pressioni dell'ambiente incidono necessariamente sul sistema giuridico, costringendolo a elaborare (selettivamente e nel proprio codice) gli impulsi esterni e a fornire risposte adattive adeguate; in altri termini, non necessariamente il termine *input* deve far pensare alle "trivial machines".

<sup>47</sup> Si pensi al caso, estremo ma non così raro, della rivoluzione, su cui rinvio a F. RIMOLI, *La transizione estrema. Appunti sul fenomeno rivoluzionario come modalità di adattamento sistemico*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2017.

<sup>48</sup> Afferma Luhmann che «i sistemi organizzativi, nella loro realtà sociale, non possono essere concepiti adeguatamente se li si descrive come funzioni o come macchine che trasformano un *input* in un *output*»; ciò, in sistemi autoreferenziali e non banali e in presenza di una pluralità di *inputs* e *outputs* condurrebbe a una complessità insostenibile. Piuttosto, rispetto alla programmazione di decisioni, ha senso parlare di confini di *input* e confini di *output*, tali da distinguere anche passato e futuro, poiché «la differenza tra gli orizzonti del passato e del futuro non può essere ignorata in alcuna decisione»; il sistema «può quindi utilizzare la mobilità, cioè la contingenza che ritrova in sé perché deve decidere, per stabilire se orientare i suoi programmi più all'*input* o più all'*output*; se, quindi, rilevando decisioni corrette, preferisce basarsi sulle condizioni date o, invece, sulle differenze da generare o da ridurre» (*Organizzazione e decisione*, cit., 214-215). In effetti, l'autopoiesi di un sistema, secondo Luhmann, escluderebbe in sé la possibilità di veri e propri *inputs* e *outputs* dal sistema stesso, dovendo piuttosto questo porsi in relazione con l'ambiente tramite irritazioni e/o accoppiamenti strutturali (sul punto N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *op.cit.*, 22; N. LUHMANN, *Teoria generale*, cit., 103 ss.). Sulla dinamica del modello *input/output* nel sistema politico si veda però il noto studio di D. EASTON, *L'analisi sistemica della politica* (1965, 1979), tr.it., Marietti, Casale Monferrato, 1984; sulla distinzione tra macchine autopoietiche (che definiscono dall'interno i propri limiti) e allopoietiche (i cui confini di *input* e *output* sono esogeni e osservabili dall'esterno), H. MATURANA, F. VARELA, *Macchine ed esseri viventi. L'autopoiesi e l'organizzazione biologica* (1972), tr.it., Astrolabio-Ubalchini, Roma, 1992, 30 ss.

<sup>49</sup> Qualche considerazione sul tema in F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori* (1992), ora in L. MENGONI, F. MODUGNO, F. RIMOLI, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 156 ss.; per una definizione degli "strange loops" (e delle "gerarchie aggrovigliate") il riferimento è al mirabile testo di D. HOFSTADTER, *Gödel, Escher, Bach. Un'eterna ghirlanda brillante* (1979), tr.it., Adelphi, Milano, 1984, spec. 11 ss.

secondo comma, e la sua inscindibilità ermeneutica da quella del primo, denota il tratto anfibologico del principio di eguaglianza inteso nella sua complessità. Riprendendo il profilo della forma a due lati, infatti, è palese che questa può ben applicarsi in modo sequenziale ai diversi aspetti del principio stesso, nonché, entro gli atti della sequenza, alle diverse operazioni svolte dai diversi soggetti. Posto dunque dinanzi a una contingenza concreta, ossia a un'irritazione ambientale, il legislatore dovrà anzitutto confrontare tale contingenza con quelle già disciplinate, facendo così valere, nel giudizio di eguaglianza/diseguaglianza, una proiezione del passato sul presente. Sarà poi chiamato ad assumere una decisione normativa, facendo prevalere il lato interno o (presumibilmente, più raramente) quello esterno della distinzione in base a fattori diversi, che possono giustificare anche una deroga alla preferenza per l'eguaglianza, e ciò legherà, dal punto di vista temporale, il passato presente al presente futuro (basandosi peraltro su una valutazione prognostica che potrà comunque essere smentita dai fatti).

In tale processo, la presenza di una costituzione rigida fungerà da elemento di asimmetrizzazione e deparadossizzazione, facendo rientrare la distinzione *Recht/Unrecht* al livello superiore tramite la valutazione costituzionale/incostituzionale, ossia innestando la forma binaria del codice basilare entro la prospettiva gerarchica. Ovviamente, il modello della programmazione (condizionale, ma anche di scopo) potrà essere acquisito a ogni livello della gerarchia stessa, e anche nella maggior complessità posta da un'evoluzione in senso eterarchico del sistema; sarà poi compito dell'autopoiesi del sistema stesso sviluppare regole (nella forma endoordinamentale della risoluzione di antinomie o dell'eliminazione di lacune tramite analogia, ovvero in forme più problematiche, come quelle legate alle interferenze tra ordinamenti) per armonizzare le eventuali discrasie generate dall'aumentare della sua complessità. Ma in tutto ciò, la dimensione temporale resta un fattore da considerare più attentamente, anche per meglio definire la portata funzionale del principio di eguaglianza.

## **5. Dimensione diacronica e dimensione sincronica dell'eguaglianza**

Per concludere queste brevi considerazioni con qualche ulteriore spunto, sarà dunque opportuno riflettere sulla polidimensionalità intrinseca del principio in esame, non tanto inerente al profilo, solitamente rilevato, della sua relazionalità, quanto piuttosto alla prospettiva temporale in cui la funzione del principio stessa necessariamente si esplica.

Come detto, la forma bilaterale con cui l'eguaglianza può essere concettualmente raffigurata non può prescindere, in sede di applicazione del relativo principio (ossia operativamente) dalla considerazione della storia e dell'esperienza del sistema stesso. Detto altrimenti: dal punto di vista del legislatore, il giudizio relazionale si svolge sia in senso sincronico (le norme A e B sono eguali/disequali, ma basate su situazioni coesistenti nel momento in cui B viene in essere), sia in senso diacronico (se B è eguale/diseguale a un A relativo a una situazione pregressa, in B si può ripetere, nella nuova norma, la vecchia disciplina dettata da A oppure mutarla, ove ricorrano condizioni di disequaglianza e programmazioni di scopo adeguate). In tal senso, come

rilevato dallo stesso Luhmann, l'opzione per la disegualianza riferisce il sistema alla sua funzione ma anche alla sua storia<sup>50</sup>.

Dal punto di vista del giudice, invece, tale polidimensionalità si traduce nella consistenza/coerenza della decisione rispetto alla giurisprudenza pregressa e all'influenza (se non proprio al vincolo) del precedente: così nel procedimento giudiziario il giudizio di eguaglianza esprime quella forma di autoosservazione che consente al sistema giuridico di evolvere in modo autopoietico trovando un equilibrio interno che rafforzi altresì quel ruolo di legittimazione e di accettabilità sociale degli esiti cui il processo stesso tende<sup>51</sup>. Ovviamente, tale dinamica varia secondo i modelli ordinamentali, secondo il diverso valore conferito al precedente nell'esercizio della funzione giurisdizionale, e secondo le ulteriori differenziazioni che, all'interno di un sistema già differenziato come quello giuridico, si pongono rispetto al ruolo dei singoli giudici (ferma restando poi la peculiarità dei tribunali costituzionali nei modelli a sindacato accentrato).

Inoltre, è ovvio che per i diversi decisori (legislatore, giudice, p.a.), eguaglianza non significa per sé identità di A e B, ossia perfetta corrispondenza di ogni aspetto dell'oggetto osservato con il termine di paragone<sup>52</sup>: la valutazione verterà piuttosto su singoli aspetti rilevanti del loro rapporto, in una molteplicità potenziale di profili in cui l'osservazione stessa diventa altresì momento di autoosservazione del sistema stesso. L'osservazione (intesa come distinzione/indicazione del lato preferito della forma binaria, ossia come applicazione del principio del terzo escluso) è sempre, peraltro, produttiva di nuove osservazioni, che costituiscono altrettante specificazioni; in tale processo, la distinzione in sé è il terzo escluso, come lo è, altrettanto l'osservatore, che non può vedere se stesso, essendo infine la distinzione stessa il "punto cieco" del suo osservare<sup>53</sup>.

Ma, al di là delle possibili varianti, nel principio di eguaglianza si coglie infine uno degli strumenti più preziosi per combinare la programmazione condizionale con la programmazione di scopo, nonché per conferire all'intero sistema una complessità coerente nel suo processo evolutivo. In particolare, per ciò che concerne la programmazione di fini innestata sulla forma dello Stato sociale disegnata da molte costituzioni contemporanee, il principio in esame, e l'unità della distinzione eguaglianza/disegualianza che esso presuppone, costituiscono uno dei cardini evolutivi del sistema giuridico stesso: non in senso etico (giacché qui non si ha a che fare con una sempre opinabile connotazione valoriale del principio stesso), ma in senso strettamente funzionale, laddove cioè la stessa neutralità della forma bilaterale (e della distinzione/indicazione su cui verte il giudizio del decisore) gioca utilmente nel senso di mantenere sempre la possibilità di una scelta tra i due versanti, limitata solo, nello Stato costituzionale democratico, dalla necessità di motivare adeguatamente l'eventuale preferenza

---

<sup>50</sup> N. LUHMANN, *Il principio*, cit., 66-67.

<sup>51</sup> Anche qui si veda N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici*, cit. (56 ss. sul ruolo del giudice, 245 ss. sulla funzione legittimante dei procedimenti giuridici).

<sup>52</sup> Come ben rilevato da B. CARAVITA, *op. cit.*, 71-72, che, individuando nella relazione tra due oggetti osservati una possibile graduazione identità-eguaglianza-somiglianza-diversità-opposizione, vede l'eguaglianza come stadio intermedio tra gli estremi.

<sup>53</sup> In tal senso, nitidamente, N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *op.cit.*, 23-24.

per il lato esterno (il diseguale). Fermo restando, deve dirsi, che la metapreferenza per il lato interno deve intendersi quale frutto di una mera opzione assiologica di fondo tradotta nella disposizione della costituzione rigida, e non già di una fondazione etica o di una necessità logica di alcun tipo, rimanendo dunque ogni motivazione di tale scelta in una dimensione squisitamente politica<sup>54</sup>. Laddove tale opzione sia assunta al livello della costituzione rigida, tuttavia, il principio di eguaglianza si pone come luogo di intersezione delle dimensioni sincronica e diacronica dell'evoluzione del sistema giuridico, fornendo un criterio (in sé sempre assiologicamente opinabile in quanto soggettivo, ma coerente) per l'autopoiesi evolutiva del sistema stesso. Ciò contribuisce direttamente all'assolvimento delle funzioni primarie di stabilizzazione e (ancorché in minor misura) di riduzione di complessità cui il diritto stesso si orienta nei suoi processi di differenziazione, e altresì alla definizione delle modalità e dei criteri del mutamento dell'ordinamento giuridico; inoltre, il principio in esame contribuisce a risolvere in senso reciprocamente accrescitivo l'apparente opposizione tra varietà e ridondanza dell'informazione che si presenta nel concreto rapporto tra autoreferenzialità ed eteroreferenzialità del sistema<sup>55</sup>.

Infine, in questa peculiare combinazione funzionale di stabilizzazione e trasformazione, con lo sguardo rivolto al passato presente e al presente futuro<sup>56</sup>, il principio di eguaglianza, affrancato da profili morali o da pretese di giustizia, costituisce in sé un fattore determinante di consistenza e coerenza sistemica.

---

<sup>54</sup> Sul punto, con radicalismo un po' astratto, identifica la (sommaria) distinzione tra fautori dell'eguaglianza e fautori della diseguaglianza con la distinzione sinistra/destra N. BOBBIO, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli, Roma, 1994.

<sup>55</sup> Sul punto N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 327 ss. (a proposito, peraltro, del ruolo dell'argomentazione giuridica): «l'informazione è il valore di sorpresa delle notizie, dato un ridotto o illimitato numero di altre possibilità. La ridondanza risulta (circolarmente) dal fatto che viene presa in considerazione nell'operare dei sistemi autopoietici»; dunque non è essa stessa informazione, e piuttosto «rende possibile l'indifferenza, sia in relazione alle operazioni reciproche del sistema, sia, anche e innanzitutto, in relazione all'ambiente» (ivi, 327). Varietà e ridondanza sono solitamente ritenute grandezze inversamente proporzionali (la prima denota la molteplicità ed eterogeneità degli elementi di un sistema, dunque l'improbabilità di prevedere ciascuno di essi a partire dalla conoscenza degli altri, e maggior varietà implica maggior apertura del sistema rispetto all'ambiente; la seconda è piuttosto «la misura in cui la conoscenza di un elemento riduce il valore di sorpresa (l'informazione) di altri», consentendo altresì una certa conoscenza degli altri elementi del sistema (così E. ESPOSITO, *Ridondanza/varietà*, in C. BARALDI, G. CORSI, E. ESPOSITO, *op.cit.*, 194). Luhmann ipotizza però che sia possibile elaborare forme in cui una maggior varietà si combini a una maggior ridondanza; in sede di decisione, poi, se si fonda la consistenza del decidere su un postulato di giustizia-eguaglianza, la consistenza stessa rappresenta il primo dei versanti della distinzione ridondanza/varietà (laddove il secondo «ostacola in forma evidente che il giusto vada avanti nel mondo del diritto»: così N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 347).

<sup>56</sup> In una realtà in cui, peraltro, il futuro presenta ovviamente un alto grado di imprevedibilità, percepibile anche allorché si voglia misurare la consistenza di una decisione dalle sue (probabili) conseguenze: lo stesso Luhmann ben intuisce i problemi derivanti dall'eccessiva schematicità del modello binario e adombra il profilo di una indecidibilità rispetto alla rigidità dei codici, giacché «si potrebbe supporre che proprio nel futuro si occulta il terzo valore che doveva essere escluso dalla codificazione binaria»; il mondo si ritira in ogni osservazione, applica le distinzioni nell'inosservabile, e dunque «l'artificialità della codificazione binaria del diritto deve pagare nel modo del "che succederebbe se", deve essere reintrodotta con questa forma nel calcolo del sistema», cosicché si giunge al paradosso per cui la codificazione binaria necessita di più di due valori (N. LUHMANN, *Il diritto*, cit., 356-357). Si tratta di un punto estremamente critico della costruzione luhmanniana, e forse di un suo limite teoretico, che qui non può tuttavia essere affrontato.

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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

---

\* 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.

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> e all'organizzazione di tutta una serie di eventi e seminari sul tema.<sup>7</sup>

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"<sup>8</sup>. In particolare, viene definito "*spatial statism*"<sup>9</sup> 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 governo<sup>10</sup>. 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,

---

<sup>4</sup> R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 5; E. ARBAN, *Introduction*, *cit.*, p. 2.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> *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.

<sup>7</sup> 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/>).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 34; G. SAPUTELLI, *op. cit.*

<sup>10</sup> 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"<sup>11</sup>.

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 Mobilio<sup>12</sup>, 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 Salati<sup>13</sup>, 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 Galli<sup>14</sup>, dedicato al tema dell'amministrazione condivisa, ed in particolare all'analisi del nuovo "Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e

---

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

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

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

<sup>14</sup> 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 Menegus<sup>15</sup>, 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 Guerra<sup>16</sup>, 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

---

<sup>15</sup> G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*.

<sup>16</sup> 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.

GIUSEPPE MOBILIO\*

## Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio\*\*

ABSTRACT (EN): The paper offers a contribution to express an assessment of the "performance" of Metropolitan Cities ten years after their establishment. To this end, the analysis focuses on certain aspects related to the practice and implementation of the founding regulations, on the various interrelated levels of the financial structure, the political bodies and the functions and competences exercised. The outcome of the study is critical, particularly in terms of the coherence of the governance model and the fulfilment of the initial expectations associated with the creation of Metropolitan Cities.

ABSTRACT (IT): Il paper offre un contributo per esprimere un giudizio sul "rendimento" delle Città metropolitane a dieci anni dalla loro costituzione. A questo scopo, l'analisi si concentra su alcuni aspetti legati alla prassi e agli sviluppi attuativi delle norme istitutive, sui diversi piani, fra loro interconnessi, dell'assetto finanziario, degli organi politici e delle funzioni e competenze esercitate. L'esito della riflessione è critico, soprattutto a proposito della coerenza del modello di governo e dal rispetto delle aspettative iniziali legate all'istituzione di questo ente.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il disegno incerto dell'autonomia finanziaria. – 2.1. I primi passi nella costruzione della finanza metropolitana. – 2.2. Gli sviluppi più recenti, alla ricerca di differenziazione, livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard. – 3. Il sistema di governo in cerca di identità. – 3.1. La coerenza e i limiti del modello originario. – 3.2. L'intervento della Corte costituzionale e la ricerca di un nuovo modello di governo. – 4. L'esercizio delle funzioni metropolitane e la capacità di esprimere politiche "strategiche" per il territorio. – 4.1. Funzioni attribuite e funzioni devolute in base alla legge istitutiva. – 4.2. Le Città metropolitane nell'attuazione del PNRR. – 5. Spunti conclusivi.

### 1. Introduzione

Le Città metropolitane sono oramai una realtà incardinata nell'assetto territoriale dell'ordinamento italiano, dopo che la legge n. 142/1990 ne ha fornito per la prima volta una disciplina a livello legislativo e, a distanza di quasi venticinque anni, la legge n. 56/2014 le ha effettivamente costituite<sup>1</sup>. Essendo oramai passato un decennio dalla loro nascita, ci sono sufficienti elementi a disposizione per poter esprimere una valutazione su alcuni profili legati al rendimento di questi enti. È possibile paragonare, con sguardo retrospettivo, le aspettative

---

\* Ricercatore t.d. b) in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 546 ss.

iniziali che hanno accompagnato l'istituzione delle Città metropolitane con alcuni sviluppi concreti che, di fatto, hanno accompagnato la loro vita istituzionale.

L'obiettivo di fondo della riforma metropolitana è stato quello di affidare il governo di specifiche aree del Paese a enti rispondenti a caratteristiche peculiari e differenziate rispetto agli altri livelli territoriali, dal punto di vista degli organi di governo, delle funzioni e della organizzazione territoriale<sup>2</sup>. La relazione di accompagnamento al disegno di legge inquadrava le nuove Città metropolitane come il «motore di sviluppo per tutto il nostro sistema economico e produttivo», in quanto «capace di inserire le aree più produttive della nostra realtà nella grande rete delle città nel mondo e, soprattutto, dell'Unione europea e dei suoi programmi di sviluppo»<sup>3</sup>.

Le Città metropolitane, inoltre, sono state concepite in un contesto di rinnovamento istituzionale che era destinato a influenzarne la fisionomia. Non bisogna dimenticare che il d.d.l. costitutivo, infatti, veniva presentato in parallelo ad un disegno di riforma costituzionale volto a “semplificare” la geografia dei livelli territoriali di governo (c.d. d.d.l. cost. Quagliariello)<sup>4</sup>. Lo scopo era quello di eliminare dalla Costituzione le Province e sottrarre le Città metropolitane dagli enti costitutivi della Repubblica rimettendone la disciplina alla legge statale: l'intento era quello di lasciare solamente i Comuni e le Regioni quali enti costitutivi della Repubblica direttamente rappresentativi, mentre la Città metropolitana avrebbe acquisito caratteristiche del tutto specifiche<sup>5</sup>. Quest'ultima – sempre stando alla citata relazione illustrativa – veniva inquadrato come «un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione *funzionale* più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»<sup>6</sup>.

Infine, non va trascurato che i nuovi enti nascevano in un contesto di politiche dirette a fronteggiare la crisi economico-finanziaria, declinate come obiettivo di ridurre i “costi della politica”<sup>7</sup> – non privo di venature propagandistiche<sup>8</sup> – e destinate a colpire soprattutto le Province, ma anche a interessare le Città metropolitane.

Entro questa cornice – come noto – venivano costituite direttamente dalla legge n. 56/2014 le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale, disponendo che le Province preesistenti su tali territori fossero sostituite con i nuovi enti. Per le Regioni speciali, invece, si prevedeva che i principi

---

<sup>2</sup> G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 9 ss.

<sup>3</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, 20 agosto 2013.

<sup>4</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1543, *Abolizione delle province*, 20 agosto 2013.

<sup>5</sup> Cfr. A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 2; P. MILAZZO, *Riforme in progress degli enti locali e riforme costituzionali*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014, pp. 314 ss.

<sup>6</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, cit. (enfasi aggiunta).

<sup>7</sup> F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014, p. 14.

<sup>8</sup> S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2014, p. 1.

della legge statale valessero «come principi di grande riforma economica e sociale»<sup>9</sup>. Di conseguenza, la Sicilia ha deciso di istituire le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, salvo però posticipare l'elezione dei relativi organi di governo per dieci anni, originando così una situazione che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 136/2023, ha dichiarato illegittima<sup>10</sup>. In Sardegna, invece, è stata effettivamente costituita la Città metropolitana di Cagliari, mentre la Città metropolitana di Sassari è in attesa di elezione dei relativi organi<sup>11</sup>.

Ovunque l'istituzione degli enti metropolitani è stata percepita come una scommessa, anche perchè le disposizioni legislative ne tratteggiano le caratteristiche in senso ampio, al limite della genericità<sup>12</sup>. Viene così lasciato un notevole margine di integrazione alla legislazione regionale, quanto alle funzioni, e soprattutto all'autonomia statutaria, quanto all'organizzazione interna, gli organi di governo e i rapporti con il territorio, all'insegna di una forte vocazione alla differenziazione<sup>13</sup>.

La vita istituzionale di questi enti è stata successivamente segnata da diversi fattori esterni che ne hanno condizionato lo sviluppo, a partire dal referendum costituzionale del dicembre 2016 sulla riforma c.d. Renzi-Boschi che, in continuità con la citata riforma c.d. Quagliariello, rappresentava il presupposto entro cui le Città metropolitane erano coerentemente destinate ad innestarsi nella loro missione funzionale di supporto ai Comuni<sup>14</sup>. A livello legislativo, invece, hanno lasciato un segno profondo le misure in risposta alla crisi economica, il dibattito attorno ai tentativi di differenziazione sulla base dell'art. 116, c. 3 Cost. e le trattative avviate da alcune Regioni, sino all'acuirsi della crisi pandemica e la risposta offerta dal PNRR.

L'obiettivo della presenta analisi non è tanto quello di fornire una fotografia dettagliata sullo stato di salute delle Città metropolitane, quanto, alla luce dei fattori appena richiamati, offrire alcuni spunti di riflessione originati dalla prassi per sottolineare le criticità emergenti, le quali

---

<sup>9</sup> Art. 1, c. 5, della l. n. 56/2014.

<sup>10</sup> La Regione ha infatti procrastinato fino ad oggi l'elezione e prorogato quindi la gestione commissariale. Per una ricostruzione di tale vicenda e un commento alla pronuncia, si v. G. MOBILIO, *Avrà una fine la vicenda dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia? Spunti a partire dalla sentenza n. 136 del 2023*, in *Le Regioni*, 2024, in corso di pubblicazione.

<sup>11</sup> La prima è stata istituita con l.r. n. 2/2016, mentre la seconda è stata prevista con l.r. n. 7/2021, la quale necessita di attuazione dopo che la Corte costituzionale, con sent. n. 68/2022, ha dichiarato inammissibile il ricorso statale contro quest'ultima. Sul punto v. S. PAJNO, *Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello Statuto speciale e la sua eclissi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 486 ss.

<sup>12</sup> G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 9.

<sup>13</sup> Lo statuto metropolitano «regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano» (art. 1, c. 11, lett. a, l. n. 56/2014), compreso le «attribuzioni degli organi» politici, fra cui la scelta di fondo sull'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (art. 1, cc. 10 e 22), nonché la disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni e le loro unioni (art. 1, c. 11, lett. b e d), o l'articolazione del territorio in zone omogenee (art. 1, c. 11, lett. c). Per una panoramica della prassi, v. L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. Fed.*, n.s., 2014; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., pp. 257 ss.

<sup>14</sup> Sul punto v. G. MOBILIO, *La disciplina sull'«area vasta» nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2015.

potranno tornare utili per chiarire, a distanza di dieci anni dalla loro istituzione, un giudizio su questi enti<sup>15</sup>. A questo scopo, verrà dedicata attenzione alle diverse sfere dell'autonomia finanziaria (S2), del sistema di governo (S3) e del patrimonio di funzioni e competenze esercitate (S4). Le considerazioni svolte non si riferiscono puntualmente alle singole Città metropolitane, ma coinvolgono questi enti nel loro complesso. In questa prospettiva verranno sottolineate alcune tendenze di ordine generale, che comunque sembrano significative per illustrare l'evoluzione e la direzione verso cui questi enti si stanno muovendo.

## **2. Il disegno incerto dell'autonomia finanziaria**

### **2.1. I primi passi nella costruzione della finanza metropolitana**

La legge n. 56/2014 non disciplina direttamente l'autonomia finanziaria delle Città metropolitane, ma si limita a determinare il subentro dei nuovi enti alle Province che precedentemente insistevano sul medesimo territorio. Le Città metropolitane, inoltre, ereditano i rapporti attivi e passivi, il patrimonio, il personale e le risorse strumentali delle Province, oltre che «le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno»<sup>16</sup>. Di conseguenza, e indirettamente, le Città metropolitane vengono assoggettate ad un regime complesso che mutua dalle ex Province e, nei tratti essenziali e nelle condizioni di contesto, viene condiviso da tutto il comparto degli enti locali.

Tale regime finanziario, come noto, è improntato su un modello di finanza derivata, il quale è stato poi fortemente influenzato da un uso pervasivo della legislazione statale che ha imposto pesanti vincoli sui conti di questi enti alla stregua di principi di coordinamento della finanza pubblica<sup>17</sup>. In questo modo, le autonomie territoriali sono state coinvolte, in base al nuovo art. 119 Cost., nel perseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari di matrice europea.

Tuttavia, al di là di questi condizionamenti, uno degli aspetti che hanno maggiormente compromesso l'autonomia finanziaria dei nuovi enti metropolitani è stato il sovrapporsi nel tempo di diversi disegni di riforma, mai completati e non del tutto coordinati tra loro, che hanno reso il quadro finanziario molto complesso e ispirato a logiche di fondo anche confliggenti<sup>18</sup>.

Si pensi, innanzitutto, alle politiche di taglio della spesa pubblica. All'indomani della riforma, lo Stato ha adottato una serie di decisioni di bilancio che potevano fin da subito

---

<sup>15</sup> A questo proposito, si v. anche la riflessione di D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2023, in corso di pubblicazione.

<sup>16</sup> Art. 1, cc. 47 e 16, l. n. 56/2014.

<sup>17</sup> Coordinamento inteso qui sia in senso statico, volto a ordinare le relazioni finanziarie tra centro e periferia mediante la predeterminazione degli ambiti di entrata e di spesa, sia in senso dinamico, quale insieme di istituti che consentono di rimodulare nel tempo l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici; sul punto, basti rinviare alle analisi in G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 248 ss.

<sup>18</sup> L. GRECO, *I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme*, in AA.VV., *La finanza territoriale Rapporto 2023*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2023 pp. 7 ss.

compromettere la nascita dei nuovi enti, privandoli del “finanziamento minimo vitale”<sup>19</sup>. La legge n. 190/2014 (stabilità 2015), ha infatti quantificato il contributo delle Province e delle Città metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali tramite pesanti risparmi di spesa corrente ed ha previsto un concorso alla riduzione della spesa per il personale dipendente<sup>20</sup>. La contrazione delle risorse, inoltre, ha avuto un effetto distorsivo – come si dirà nel §4 – anche sul processo di riordino delle funzioni avviato dalla legge n. 56/2014.

In conseguenza delle criticità sorte a seguito di queste politiche, tuttavia, si sono rese necessarie misure con cui venire incontro alle Città metropolitane incapaci di formulare un bilancio triennale in pareggio. Con la legislazione successiva è stata parzialmente allentata la morsa sui nuovi enti e concesso loro maggiori risorse e margini di manovra<sup>21</sup>, oltre che flessibilità contabile<sup>22</sup>. Ad ogni modo, nel primo triennio di vita, le entrate e la capacità di spesa per le Città metropolitane e, più in generale, per gli enti di area vasta, sono complessivamente diminuite<sup>23</sup>.

Il quadro finanziario così rappresentato, tuttavia, contraddiceva le aspettative di attuazione del c.d. federalismo fiscale. Questa riforma – come noto – era stata avviata con la legge delega n. 42/2009 e interessava le Città metropolitane tramite la formulazione di una disciplina transitoria sul piano istituzionale e funzionale, oltre che alcuni indirizzi che tutt’ora dovrebbero ispirare il sistema di finanziamento<sup>24</sup>.

In base all’art. 24 del d.lgs. n. 68/2011, alle Città metropolitane spetterebbe un sistema finanziario analogo a quello delle Province, e quindi improntato al superamento del sistema dei trasferimenti erariali e regionali basati sul criterio della spesa storica, il quale tradizionalmente riflette gli squilibri tra i diversi territori e non incentiva comportamenti virtuosi. Il nuovo sistema dovrebbe invece finanziare integralmente le funzioni fondamentali sulla base del parametro dei fabbisogni standard<sup>25</sup>, mediante entrate proprie e risorse di carattere

---

<sup>19</sup> Cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L’identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, 4, 2016, p. 670.

<sup>20</sup> V. le previsioni all’art. 1, c. 418 (che si aggiungono a quelle previste precedentemente dai d.l. n. 95/2012 e d.l. n. 66/2014) e c. 421, l. n. 190/2014.

<sup>21</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*, 27 settembre 2022.

<sup>22</sup> A partire dal d.l. n. 78/2015, ad esempio, si consentiva di approvare un bilancio di previsione annuale limitato al solo esercizio corrente e di limitare la programmazione ad una sola annualità.

<sup>23</sup> Come riportato in CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, “*Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane*” presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio 2017.

<sup>24</sup> Basti qui ricordare che la legge 5 maggio 2009, n. 42, dedica alle CM l’art. 15, ove si prevede una delega che demanda la definizione della disciplina sul finanziamento a regime, e l’art. 23, recante una disciplina per la prima istituzione delle CM di natura dichiaratamente transitoria, in attesa dell’entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle stesse. Sul punto, v. V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *La disciplina delle Città metropolitane: un regime transitorio o un trompe l’oeil? (Commento agli art. 15 e 23)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 277 ss.; A. FERRARA, *Articolo 23 (Norme transitorie per le città metropolitane)*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, p. 175.

<sup>25</sup> Si consideri che in base all’art. 11 della l. n. 42/2009, lo Stato dovrebbe intervenire mediante un fondo perequativo per coprire interamente le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e ai LEP, calcolate in base al fabbisogno

perequativo<sup>26</sup>. Viceversa, le “altre” funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero lasciate ad una perequazione a partire dalle capacità fiscali<sup>27</sup>.

Tuttavia - e come altrettanto noto - la riforma del “federalismo fiscale” è rimasta sostanzialmente inattuata, a causa della mancata fiscalizzazione dei trasferimenti o del superamento della perequazione ancorata alla spesa storica<sup>28</sup>. Questa inattuazione ha determinato non solo un decremento delle risorse, ma ha addirittura dato origine al fenomeno dei “trasferimenti negativi”, che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso a carico degli enti locali a beneficio del Governo<sup>29</sup>.

## 2.2. Gli sviluppi più recenti, alla ricerca di differenziazione, livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard

A questa situazione di incertezza si sovrapponeva un ulteriore disegno di riforma, legato alla c.d. differenziazione regionale, destinato in prospettiva ad impattare anche sulla finanza delle Città metropolitane. Sul finire della XVII legislatura, infatti, alcune Regioni ordinarie si sono mosse per dare attuazione al processo di differenziazione messo a disposizione dall’art. 116, c. 3 Cost. e acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». A partire dal febbraio 2018, le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato le trattative con il Governo per sottoscrivere alcuni “accordi preliminari”<sup>30</sup>, mentre nel febbraio 2019, con un Governo diverso, le stesse Regioni hanno definito delle “bozze di intesa”<sup>31</sup>. Da lì, molte altre Regioni si sono mosse o hanno manifestato l’intenzione di avviare le trattative con il Governo<sup>32</sup>.

---

standard, cui gli enti locali potrebbero non riuscire a far fronte autonomamente tramite i tributi propri, le compartecipazioni e le addizionali ai tributi erariali e regionali.

<sup>26</sup> Alle quali si provvedeva con “Fondo perequativo per comuni e province”, di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 68/2011 (in attesa della determinazione dei fabbisogni standard), cui si aggiungeva il “Fondo sperimentale di riequilibrio”, di cui all’art. 21, da ultimo ripartito con d.m. 8 marzo 2021.

<sup>27</sup> Art. 13, l. n. 42/2009.

<sup>28</sup> Sulle conseguenze dell’inattuazione della l. n. 42/2009 e le conseguenze in termini di instabilità e provvisorietà dei rapporti finanziari e distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, pp. 886 ss.

<sup>29</sup> Il Fondo sperimentale di riequilibrio non è infatti riuscito a emancipare l’ente provinciale dai trasferimenti basati sulla spesa storica, ma, anzi, ha contribuito ad una riduzione dell’autonomia di entrata di questi enti; cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, cit., 43.

<sup>30</sup> Sul punto, v. G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 16, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, spec. pp. 6 ss.; D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, spec. pp. 348 ss.; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pp. 2 ss.

<sup>31</sup> Su cui v. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019.

<sup>32</sup> Per una raccolta dei documenti in questione, v. *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

Il testo di riferimento rimangono le citate “bozze di intese” elaborate dalle prime tre Regioni<sup>33</sup>, per le quali l’autonomia finanziaria è stato uno dei principali fattori di stimolo e di problematicità<sup>34</sup>. La richiesta di differenziazione può essere considerata, infatti, la conseguenza dei rallentamenti subiti proprio dal percorso di attuazione del “federalismo fiscale”<sup>35</sup> e, di conseguenza, obiettivo comune delle Regioni è quello di emanciparsi dalla finanza derivata. L’intento è di trattenere le risorse “prodotte” e riscosse sul territorio<sup>36</sup>, cui si accompagna una maggiore autonomia di gestione e utilizzo<sup>37</sup>. Le bozze di intesa prevedono complessivamente l’attribuzione di nuove funzioni agli enti locali e, comunque, esprimono l’esigenza di un riassetto dell’intera finanza pubblica, con la conseguenza di impattare anche sulla capacità di entrata e di spesa di tutti i livelli territoriali<sup>38</sup>.

Tra le criticità emergenti da questo disegno<sup>39</sup>, che se non affrontate rischiano di aumentare il livello di sperequazione tra Regioni e il divario tra Nord e Sud<sup>40</sup>, occorre innanzitutto sottolineare come la definizione delle regole sulla finanza preceda la definizione delle funzioni, quando invece dovrebbe essere il contrario<sup>41</sup>. In aggiunta, e soprattutto, emerge la necessità che prima di attivare il processo di differenziazione<sup>42</sup>, e non dopo, vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i fabbisogni standard, che sia istituito il fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale, che siano stabiliti i principi di territorialità nell’attribuzione del gettito dei tributi erariali e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza<sup>43</sup>. Su tutto, il rischio è quello di allontanarsi ulteriormente dalla realizzazione del disegno riformatore sul “federalismo fiscale”.

---

<sup>33</sup> Bozze che, rispetto ai precedenti accordi, presentano marcate diversità, a partire dalla richiesta di maggiore autonomia in un numero di materie decisamente maggiore; cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, pp. 4 ss.

<sup>34</sup> Come sottolineato da G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, p. 109.

<sup>35</sup> L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16, 2016.

<sup>36</sup> Su questi contenuti delle tre bozze di intesa e le problematiche sollevate, v. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell’autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2019, pp. 11 ss.; A. FONZI, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019, p. 21; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, 13, 2019, p. 12.

<sup>37</sup> Cfr. L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 328 s.

<sup>38</sup> Cfr. anche G. BERNABEI, *L’autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, pp. 1 ss.

<sup>39</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 137 ss.

<sup>40</sup> S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 3, 2019, p. 3.

<sup>41</sup> G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 22;

<sup>42</sup> Come ritiene A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, p. 14.

<sup>43</sup> Cfr. F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018, pp. 9 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3, 2019, p. 3.

Il procedimento di differenziazione si è arenato per il mutare delle condizioni politiche e con lo scoppiare dell'emergenza pandemica; tuttavia, proprio nella definizione dei LEP sono stati compiuti significativi passi in avanti. Tale adempimento era già previsto dall'art. 20 della legge n. 42/2009 e dall'art. 13 del d. lgs. n. 68/2011. La legge n. 197/2022 (bilancio 2023) ha quindi dato nuovo impulso stabilendo che la determinazione dei LEP è pregiudiziale alla «completa attuazione dell'articolo 116 della Costituzione» e al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni» (art. 1, c. 791). La stessa legge di bilancio prevede anche il procedimento di adozione dei LEP, con il supporto di una Cabina di regia i cui lavori sono ancora in corso<sup>44</sup>.

Anche il disegno di legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. presentato nel marzo 2023 (c.d. d.d.l. Calderoli)<sup>45</sup> contiene previsioni rilevanti, fra cui il carattere pregiudiziale della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard rispetto al trasferimento di competenze sulle stesse materie<sup>46</sup>.

Da ultimo, non va trascurato che lo stesso PNRR contempla la definizione dei LEP nell'ambito del completamento della riforma del “federalismo fiscale”, posto tra le “riforme abilitanti” e quale *milestone* da raggiungere nell'ambito della “Riforma del quadro fiscale subnazionale”<sup>47</sup>.

Questi diversi indirizzi, infine, si sono intrecciati con le più recenti politiche di bilancio. Durante la pandemia si sono resi necessari interventi straordinari per compensare la perdita di gettito delle entrate proprie e finanziare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane<sup>48</sup>. Così, a partire dal 2021, si registrano segnali di ripresa con progressivi aumenti sul versante delle entrate e delle spese, sia di parte corrente che di conto capitale<sup>49</sup>. Le successive leggi di bilancio hanno poi incrementato le risorse a disposizione degli enti metropolitani<sup>50</sup>, mentre lo sblocco del turnover ha consentito loro di tornare ad incrementare il personale in base ai

---

<sup>44</sup> La Cabina di regia deve effettuare una ricognizione della normativa, delle funzioni e della relativa spesa storica in relazione alle materie devolvibili, per poi determinare i LEP, con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la quale formula anche le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard. LEP, costi e fabbisogni standard sono poi definiti con d.P.C.M. (art. 1, cc. 791 ss., l. n. 197/2022). Con il d.P.C.M. 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), con compiti di supporto alla Cabina di regia, il quale ha trasmesso un rapporto finale di cui la Cabina ha preso atto in data 5 dicembre 2023.

<sup>45</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX legislatura, A.S. n. 615, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 23 marzo 2023.

<sup>46</sup> Art. 4 del d.d.l. Più nel dettaglio, per le problematiche emergenti dal procedimento di adozione dei LEP previsto dalla legge di bilancio 2023 e dalle ulteriori previsioni rilevanti del d.d.l. Calderoli, fra cui la copertura finanziaria e le materie in cui definire i LEP, v. G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, pp. 79 ss.

<sup>47</sup> Cfr. PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, responsabile MEF, con termine al primo trimestre del 2026.

<sup>48</sup> V. d.l. n. 34/2020, d.l. n. 104/2020, l. n. 178/2020 (bilancio 2021), d.l. n. 41/2021.

<sup>49</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*, Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, p. 353.

<sup>50</sup> V. sempre CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*, cit.

fabbisogni e non più sulla logica dei risparmi<sup>51</sup>. Il passo più significativo, però, è stato quello di riformare complessivamente il sistema di finanziamento degli enti di area vasta, in direzione di una maggiore coerenza con il disegno del “federalismo fiscale”.

Più in particolare, l’art. 1, cc. 783-785, della legge n. 178/2020 (bilancio 2021), ha introdotto un meccanismo di perequazione delle risorse, in analogia al percorso di riforma a livello comunale, che tiene progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard (che guardano alle reali necessità finanziarie dell’ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente)<sup>52</sup> e le capacità fiscali (che rappresentano il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l’aliquota legale)<sup>53</sup>, per superare il criterio della spesa storica. Per le Città metropolitane delle Regioni ordinarie, a seguito della riformulazione con la legge n. 234/2021 (bilancio 2022), viene istituito un fondo unico, ove confluiscono tutti i contributi e i fondi di parte corrente, e viene previsto un nuovo contributo statale per il finanziamento delle funzioni fondamentali. Il riparto, in logica perequativa, avviene tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e – in parziale discostamento dagli indirizzi del “federalismo fiscale” – le capacità fiscali, sulla base di criteri definiti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard<sup>54</sup>. A tale organo spetta anche di proporre il concorso alla finanza pubblica di cui alla legge n. 56/2014 e alla legge n. 190/2014<sup>55</sup>. In vista del nuovo sistema di finanziamento, quindi, ha preso avvio il procedimento per l’aggiornamento della stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sfociato nel riparto dei citati fondi e del concorso alla finanza pubblica di cui al d.m. 26 aprile 2022<sup>56</sup>. Tale procedimento, tuttavia, prescinde dalla definizione dei LEP, risultando parametrato sulle funzioni fondamentali *tout court*. La riforma, inoltre, assume comunque un orizzonte temporale ultradecennale prima di entrare a regime<sup>57</sup>.

In definitiva, il regime finanziario delle Città metropolitane rimane ancora estremamente incerto e *in itinere*, anche a causa di ulteriori fattori macro-economici e esogeni come l’esplosione dei conflitti armati o la spinta inflazionistica<sup>58</sup>. Come sottolineato da ultimo dalla Corte dei

---

<sup>51</sup> Con l’approvazione del d.m. 11 gennaio 2022, attuativo dell’art. 33, c. 1-bis, del d.l. 34/2019, anche le Città metropolitane, come già i Comuni, possono determinare la propria capacità assunzionale sulla base del principio di sostenibilità finanziaria.

<sup>52</sup> V. art. 5, d.lgs. n. 216/2010.

<sup>53</sup> V. art. 57-*quinquies* del d.l. n. 124/2019.

<sup>54</sup> Istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, in attuazione della l. n. 208/2015.

<sup>55</sup> Si provvede con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città, da adottare il 31 ottobre di ciascun anno precedente al triennio di riferimento.

<sup>56</sup> Con il d.P.C.M. del 16 novembre 2023 è stata adottata la prima nota metodologica, relativamente alle funzioni fondamentali di territorio, ambiente, istruzione, trasporti, polizia provinciale, funzioni generali, stazione unica appaltante/centrale unica degli acquisti e controllo dei fenomeni discriminatori, nonché relativamente alle funzioni fondamentali per le sole CM e province montane.

<sup>57</sup> Al 2022, l’incidenza della perequazione sul riparto del fondo è ancora limitata, poiché il riparto del contributo alla finanza pubblica avviene in base alla nuova logica solo per l’8%, mentre il rimanente 92% continua a essere assegnato in base al criterio storico; fonte CAMERA DEI DEPUTATI, dati e informazioni disponibili su: [https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19\\_tl18\\_province-1.html](https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_tl18_province-1.html)

<sup>58</sup> Cfr. L. GRECO, *I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme*, cit., pp. 7 ss.

conti, il sovrapporsi di diversi impianti normativi «consente di determinare l'entità delle risorse effettivamente a disposizione delle Province e delle Città metropolitane solo a seguito delle compensazioni fra i fondi da attribuire agli enti ed il contributo che gli stessi devono apportare al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica»<sup>59</sup>. Tutto ciò produce conseguenze sulla capacità amministrativa del personale impiegato, la capacità programmatica e progettuale dell'ente e, in definitiva, le possibilità di elaborare politiche strategiche.

### 3. Un sistema di governo in cerca di identità

#### 3.1. La coerenza e i limiti del modello originario

Uno degli aspetti dai quali emerge con maggior evidenza la novità rappresentata dalle Città metropolitane nel panorama degli enti locali è dato dagli organi di governo e dai loro rapporti<sup>60</sup>. A differenza di quanto accade per gli altri enti locali, guidati da un organo collegiale di indirizzo e controllo, un organo esecutivo collegiale e un organo monocratico<sup>61</sup>, le Città metropolitane sono governate da un Sindaco metropolitano, un Consiglio metropolitano e una Conferenza metropolitana<sup>62</sup>. La legge statale stabilisce “di default” che il Sindaco metropolitano coincida di diritto con il Sindaco del Comune capoluogo all'interno della Città metropolitana<sup>63</sup> e che il Consiglio metropolitano sia organo elettivo di secondo grado, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero variabile di consiglieri eletti da Sindaci e consiglieri dei Comuni della Città metropolitana<sup>64</sup>. Chiude la Conferenza metropolitana, composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i Sindaci dei Comuni della Città metropolitana<sup>65</sup>. Se questo è il modello più “innovativo”, ciascuna Città metropolitana può scegliere per un modello più “continuista”<sup>66</sup>, ovvero, tramite il proprio statuto, decidere che il Sindaco e il Consiglio metropolitano siano eletti a suffragio universale e diretto, nel rispetto di una serie di condizioni stabilite dalla legge statale<sup>67</sup>.

Il primo modello ha una sua ragionevolezza che si basa – come richiamato introduttivamente – sulla costruzione di un ente metropolitano fondato sulla legittimazione degli amministratori

---

<sup>59</sup> CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2019-2020*. DELIBERAZIONE N. 11/SEZAUT/2021/FRG, p. 199.

<sup>60</sup> Più ampiamente, v. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 431 ss.

<sup>61</sup> L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, p. 88.

<sup>62</sup> Art. 1, c. 7, l. n. 56/2014.

<sup>63</sup> Art. 1, c. 19, l. n. 56/2014.

<sup>64</sup> Art. 1, cc. 8, 20, 21 e 25 l. n. 56/2014.

<sup>65</sup> Art. 1, c. 42, l. n. 56/2014.

<sup>66</sup> Su questa distinzione, cfr. A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 671 ss. e, più ampiamente, G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 431 ss.

<sup>67</sup> Quali l'adozione di una legge statale sul relativo sistema elettorale, l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, oppure, per le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, previa costituzione di zone omogenee sul territorio metropolitano e che il Comune capoluogo sia ripartito in zone dotate di autonomia amministrativa. V. art. 1, c. 11, lett. c, e c. 22, l. n. 56/2014.

comunali e sul particolare rilievo del Comune capoluogo<sup>68</sup>. Il tentativo è quello di superare il dualismo e l'alterità, potenzialmente conflittuale, tra il livello comunale e il livello di area vasta. Questi aspetti di fondo sono stati valorizzati in un primo momento dalla Corte costituzionale che, in una iniziale giurisprudenza adottata all'indomani dell'istituzione degli enti metropolitani, a partire dalla sent. n. 50/2015, aveva fatta salva, fra l'altro, l'identificazione *ope legis* tra i due Sindaci e la complessiva forma di governo metropolitana<sup>69</sup>. In tale occasione, sebbene con una argomentazione non pienamente soddisfacente<sup>70</sup>, la Corte era stata mossa, da una parte, dalla preoccupazione di non compromettere i primi passi compiuti dai nuovi enti e, dall'altra, di salvaguardare le logiche di fondo di questo nuovo modello di governo. Per questo aveva giudicato non irragionevole tale identificazione «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana)», trattandosi di una scelta che «non è [...] irreversibile», data la possibilità per lo statuto metropolitano di optare per l'elezione diretta<sup>71</sup>.

Tuttavia, tale modello può suscitare perplessità dal punto di vista della governabilità e della legittimazione e responsabilità degli organi politici. Quanto al Consiglio metropolitano, esso esprime una rappresentanza "politica" mediante una elezione indiretta che fa derivare la legittimazione dai Comuni. Questo aspetto non è di per sé costituzionalmente illegittimo<sup>72</sup>, ma vale solamente ad attenuare la rappresentatività degli organi di governo ed il principio autonomista<sup>73</sup>. Il relativo sistema elettorale, previsto dalla legge n. 56/2014, è basato su un sistema di voto proporzionale e ponderato, in quanto calibrato sulla densità demografica dei Comuni cui i soggetti elettori appartengono. Nelle tornate elettorali in cui tale sistema ha trovato applicazione, tuttavia, sono emersi alcuni fenomeni distorsivi: a causa di tali regole sono risultati favoriti il Comune capoluogo e i Comuni di medio-grande consistenza, a discapito dei piccoli Comuni, mentre intere zone alle Città metropolitane sono risultate sprovviste di rappresentanti in Consiglio, a beneficio di una rappresentanza condizionata dall'appartenenza politica e non territoriale<sup>74</sup>. Tale sistema, inoltre, non si è dimostrato in grado neppure di

---

<sup>68</sup> Tanto che la cessazione dalla carica di Sindaco o consigliere comunale determina anche la decadenza dalla carica di consigliere metropolitano, mentre la cessazione dalla carica di consigliere metropolitano determina solamente la surroga con i candidati appartenenti alla medesima lista elettorale e non il rinnovo dell'organo (art. 1, c. 39, l. n. 56/2014). Si procede invece a scioglimento del Consiglio metropolitano in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo (art. 1, c. 21).

<sup>69</sup> V. anche sent. n. 168/2018.

<sup>70</sup> Come osservato in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, pp. 10 ss.

<sup>71</sup> C.cost., sent. n. 50/2015, 3.4.4.a cons. dir.

<sup>72</sup> C.cost. sent. n. 286/1997, punto 8 cons. dir., sent. n. 50/2015, punto 3.4.3 cons. dir., sent. n. 136/2023, punto 3.6.1 cons. dir.

<sup>73</sup> Come convengono anche G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, pp. 465 s., i quali si interrogano se tale sistema di elezione sia un modo costituzionalmente corretto per valorizzare tali principi.

<sup>74</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pp. 10 ss., che osserva come il 34,4% dei Consiglieri metropolitani proviene dal Comune capoluogo, con punte del 50% nelle prime consultazioni di Roma e Napoli; quanto al numero di Comuni rappresentati nel Consiglio metropolitano, in 10 elezioni su 16 si attesta sotto il 20% e in nessuna

assicurare un raccordo politico tra organi di governo, poiché in diverse Città metropolitane il Sindaco non ha avuto una maggioranza preconstituita in Consiglio che lo supportasse<sup>75</sup>.

La Conferenza metropolitana, invece, è chiamata ad esprimere una rappresentanza non solo politica, ma soprattutto “territoriale”, poiché i Sindaci siedono in questo organo in qualità di vertici dei rispettivi Comuni. Le funzioni esercitate da questo organo, tuttavia, risultano piuttosto marginali<sup>76</sup>.

I problemi maggiori si concentrano sul Sindaco metropolitano. Nel coincidere automaticamente con il Sindaco del Comune capoluogo, esso risulta essere investito della propria carica solamente grazie all’apporto dei cittadini di quest’ultimo Comune e non al voto dell’intera popolazione metropolitana<sup>77</sup>. Quest’ultima non potrà far valere alcuna responsabilità immediata nei confronti né del Consiglio metropolitano, né del Sindaco. Neppure l’assemblea direttamente elettiva, ovvero la Conferenza metropolitana, possiede poteri di sfiducia nei confronti di questi due organi<sup>78</sup>. Non è un caso, quindi, che proprio su questi aspetti si sia nuovamente pronunciata la Corte costituzionale, con una decisione che costituisce un chiaro *revirement* rispetto alla giurisprudenza precedente.

### 3.2. L’intervento della Corte costituzionale e la ricerca di un nuovo modello di governo

Con la sentenza n. 240/2021, la Corte costituzionale è tornata sui propri passi e ha ritenuto come l’automatismo nella selezione del Sindaco metropolitano «non sia in sintonia» con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto e all’assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali<sup>79</sup>. Così facendo la Corte rivolge un duro monito al legislatore affinché intervenga al più presto a riformare l’ente metropolitano, osservando 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 [...], quanto all’assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali”»<sup>80</sup>.

---

raggiunge il 30%. Più di recente v. anche G. GASPERONI, M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitan*, in *Federalismi.it*, 26, 2021, pp. 85 ss.

<sup>75</sup> È quanto avvenuto nella seconda tornata elettorale di Torino, Roma Capitale, Bologna, Milano, Napoli del 9 ottobre 2016. Non solo, ma nella Città metropolitana di Torino il Sindaco metropolitano proveniva da un partito che non risultava neppure essere quello titolare della maggioranza relativa dei seggi.

<sup>76</sup> Si tratta di competenze propositive, consultive e deliberative su decisioni quali l’approvazione del bilancio e dello statuto (art. 1, c. 8, l. n. 56/2014).

<sup>77</sup> Come osserva A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 25.

<sup>78</sup> O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 25, 2013, p. 7; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, 3, 2014, pp. 16 ss.

<sup>79</sup> C.cost., sent. n. 240/2021, 8 cons. dir.

<sup>80</sup> Ivi.

Senza voler entrare nel dettaglio circa le criticità nel percorso argomentativo speso dalla Corte per giungere a queste affermazioni<sup>81</sup>, occorre però sottolineare il rischio che si perdano le coordinate di un modello di cui pure la Corte aveva riconosciuto la coerenza di fondo<sup>82</sup>. Certo, neppure lo Stato sembra credere più a questo modello, dal momento che non ha adottato la legge per l'elezione diretta degli organi metropolitani, ma, anzi, sembrerebbe incentivare soluzioni del tutto estranee a questi meccanismi<sup>83</sup>. I tempi sembrerebbero quindi maturi per rivedere l'assetto di governo attuale, che non può dirsi abbia davvero funzionato<sup>84</sup>. Bisognerebbe però valutare seriamente le soluzioni per garantire al Comune capoluogo un rilievo nella *governance* metropolitana, pur senza determinare una sua sovraesposizione a discapito delle altre realtà comunali<sup>85</sup>.

I progetti di riforma più articolati nel frattempo elaborati sono quelli diretti, più ampiamente, a proporre una riforma del TUEL, i quali però non sono sfociati nella presentazione formale alle Camere di un testo. È il caso del d.d.l. di delega di riforma del TUEL fatto circolare informalmente dal Governo Draghi il 14 ottobre 2021, che si muove nella direzione di una assimilazione tra Province e Città metropolitane<sup>86</sup>. L'art. 11, di modifica alla legge n. 56/2014, offre esempi emblematici: esso disciplina gli organi di governo istituendo per entrambi gli enti una Giunta; modifica l'art. 1, c. 50 della legge n. 56/2014 prevedendo, come norma di chiusura, che si applichino le norme del TUEL riferite alle Province e non più ai

---

<sup>81</sup> Come ad esempio la tendenza a distinguere o equiparare Città metropolitane e Province a seconda dell'utilità argomentativa, oppure la valenza "politica" del monito con cui si sollecita un intervento nella forma di governo, nella perimetrazione dell'ente, nell'assetto funzionale; aspetti su cui si rinvia a G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Le Regioni*, 3, 2022, p. 463 ss., e i commenti ivi citati.

<sup>82</sup> Nella sentenza n. 240/2021, invece, la Corte opera un *revirement* adducendo che se «l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione». La Corte poi insiste sulla gravosità dell'iter procedurale per conseguire l'elezione diretta e sulla circostanza che lo Stato non abbia definito le legge elettorale (8 cons. dir.).

<sup>83</sup> Basti pensare solo all'art. 1, cc. 830 e 831, della l. n. 197/2022 (bilancio 2023), che ha stanziato risorse per consentire ai Comuni capoluogo di Città metropolitana di costituire circoscrizioni di decentramento, quando per l'elezione diretta è richiesto il frazionamento di tale Comune in più Comuni o, in alternativa per i capoluoghi con più di tre milioni di abitanti, la divisione in zone dotate di autonomia amministrativa.

<sup>84</sup> V. le diverse alternative in G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 491 ss. Spunti interessanti in F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.

<sup>85</sup> Cfr. anche M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, p. 103; Y. GUERRA, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2, 2022, p. 127.

<sup>86</sup> È il disegno di legge di "delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali", su cui pure si soffermano M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti regionali*, 1, 2022, pp. 141 ss.; F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, pp. 130 ss.

Comuni; attribuisce alle Province funzioni previste per le Città metropolitane, a partire dalla pianificazione strategica.

Gli indirizzi così espressi, tuttavia, non risultano affatto indiscussi. Il Governo Meloni attualmente in carica, in data 8 agosto 2023 ha avviato l'esame di un diverso d.d.l. che, pur recando una delega "per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", segue un'impostazione del tutto diversa, limitandosi a elencare fra i "principi e criteri direttivi generali" solamente un rafforzamento della «centralità della figura dell'organo monocratico di comuni, province e città metropolitane», e indicare come uno degli oggetti della delega il riordino e la revisione della disciplina in materia di funzioni.

Se dunque si vuole fare riferimento a testi ufficiali che ipotizzino una riforma del sistema di governo delle Città metropolitane, occorre guardare alle molteplici proposte di legge presentate al Senato a partire dal 13 ottobre 2022. Tali iniziative sono volte essenzialmente a ripristinare l'elezione diretta degli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane<sup>87</sup>. Si tratta di interventi che incidono su un aspetto molto rilevante del sistema di governo, ma che risultano comunque limitati rispetto ad un assetto complesso, il quale dovrebbe temperare rappresentanza politica e territoriale, equilibri fra Comune capoluogo ed altri Comuni, e che dovrebbe essere oggetto di discussione in una prospettiva più comprensiva, che non prescindere dalle funzioni che l'ente metropolitano è chiamato a esercitare<sup>88</sup>.

#### **4. L'esercizio delle funzioni metropolitane e la capacità di esprimere politiche "strategiche" per il territorio**

##### **4.1. Funzioni attribuite e funzioni devolute in base alla legge istitutiva**

Le funzioni delle Città metropolitane, per come disciplinate dalla legge n. 56/2014, rappresentano un ulteriore tratto caratteristico dei nuovi enti. Su di esse si misura la capacità di esprimere politiche strategiche per il territorio, anche in base alla costruzione di reti di rapporti all'interno e all'esterno del proprio perimetro.

In linea generale, la legge n. 56/2014 identifica espressamente le Città metropolitane come «enti territoriali di area vasta» aventi una serie di «finalità istituzionali generali», quali cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese le aree metropolitane europee<sup>89</sup>. Emerge qui la differenza rispetto alla qualificazione offerta dal TUEL al Comune (e alla Provincia), inteso come ente

<sup>87</sup> Si pensi all'A.S. n. 57, recante "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane", presentato il 13 ottobre 2022, e i numerosi d.d.l. che sono stati presentati successivamente, poi confluiti nel testo unificato adottato dalla 1ª Commissione il 6 giugno 2023. Per una disamina dei contenuti di queste proposte, v. C. NAPOLI, *Forma di governo e legge elettorale*, in UPI (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, novembre 2023.

<sup>88</sup> Secondo il noto insegnamento espresso in M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 23, 1959, p. 14.

<sup>89</sup> Art. 1, c. 2, l. n. 56/2014.

locale che «rappresenta la propria comunità» e «ne cura gli interessi»<sup>90</sup>, a dispetto di un ruolo “funzionale” delle Città metropolitane rispetto agli altri enti locali.

Le funzioni di area vasta, in particolare, dovrebbero consistere in quelle che assumono specificatamente carattere sovracomunale, essendo, per contenuto ed interessi curati, riferibili ad una scala territoriale più ampia di quella meramente comunale o intercomunale<sup>91</sup>. Secondo questa prospettiva la legge n. 56/2014 attribuisce agli enti metropolitani diverse categorie di funzioni, ovvero: funzioni fondamentali delle Città metropolitane; funzioni fondamentali delle Province; funzioni attribuite ai nuovi enti in esito al procedimento di riordino delle funzioni provinciali non qualificate come fondamentali. Ciascuna Regione, poi, ha la possibilità non solo di disciplinare i contenuti di tali funzioni nelle materie di propria competenza legislativa<sup>92</sup>, ma anche di allocarne di ulteriori in forza del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Quanto alle funzioni fondamentali delle Città metropolitane<sup>93</sup>, si registra come quasi tutti questi enti abbiano adottato il piano strategico<sup>94</sup>, quale atto di indirizzo per la Città metropolitana e per l'esercizio delle funzioni comunali. Il piano strategico non solo esprime un nuovo tipo di funzione, atto e metodo di pianificazione, ma, assieme allo sviluppo economico e sociale del territorio, rappresenta la dotazione fortemente caratterizzante i nuovi enti di area vasta<sup>95</sup>.

Quanto alle funzioni fondamentali mutate dalle Province, spiccano la «programmazione provinciale della rete scolastica» e la «gestione dell'edilizia scolastica», assieme a «costruzione e gestione delle strade provinciali»<sup>96</sup>. Qui emerge un elemento di contraddizione, dal momento che le funzioni “fondamentali” metropolitane hanno una valenza strategica per lo sviluppo del territorio e rientrano prevalentemente in attività di programmazione, indirizzo, promozione, oltre che di coordinamento e supporto ai Comuni metropolitani, mentre le principali funzioni provinciali riguardano il coordinamento comunale, ma soprattutto attività gestionali.

---

<sup>90</sup> Art. 3 TUEL. Valorizza questa differenza F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 12 ss.

<sup>91</sup> Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 219.

<sup>92</sup> Così in base a C.cost., sent. n. 22/2014.

<sup>93</sup> Art. 1, c. 44, l. n. 56/2014.

<sup>94</sup> Tranne che la CM di Bari; si v. l'elenco in ANCI, *Le Città Metropolitane. Dossier gennaio 2023*, 2023, pp. 14 ss., disponibile su [https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier\\_CM\\_gennaio-2023.pdf](https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf).

<sup>95</sup> Per una recente analisi, v. D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, FrancoAngeli, Milano, 2023, pp. 114 ss., cui si rinvia anche per ulteriori considerazioni circa le altre funzioni fondamentali, quali pianificazione territoriale generale, coordinamento dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

<sup>96</sup> Funzioni individuate dall'art. 1, cc. 85 e 86, l. n. 56/2014 e richiamate dall'art. 1, c. 44. A quelle citate si aggiungono: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato; vigilanza e controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Problemi ulteriori sorgono in ordine alla terza categoria di funzioni, ovvero quelle “non fondamentali” delle Province, e al relativo processo di redistribuzione<sup>97</sup>. Da una parte, gettando uno sguardo al complesso delle leggi regionali adottate a questo scopo, è possibile ravvisare – pur con i dovuti distinguo – una tendenza generale verso la regionalizzazione delle funzioni amministrative da riallocare, ovvero la riconduzione in capo alle Regioni stesse di numerose funzioni appartenenti in precedenza alle Province<sup>98</sup>. In questo modo, il processo è stato guidato da una comune volontà politica non esattamente in linea con i criteri ordinatori di cui all’art. 118 Cost.<sup>99</sup>.

Dall’altra, le politiche statali di finanziamento di tali funzioni hanno prodotto una duplice distorsione. La prima è legata al fatto che la già citata legge n. 190/2014 (stabilità 2015) ha anticipato nei fatti il processo regionale di riordino delle funzioni, stabilendo in modo aprioristico quale dovesse essere la dotazione di risorse finanziarie e umane delle Città metropolitane, prescindendo dalle valutazioni di ciascuna Regione<sup>100</sup>. Per cui il vero criterio che ha guidato la redistribuzione delle funzioni è legato ai vincoli di spesa imposti dallo Stato. Non solo, ma l’“asimmetria” che – come rilevato dalla Corte dei Conti<sup>101</sup> – si è venuta a creare tra riordino istituzionale e ridefinizione del quadro finanziario ha seguito una logica che si è posta in antitesi rispetto al citato principio del finanziamento totale delle funzioni fondamentali da parte dello Stato.

La seconda distorsione è legata proprio alla disponibilità di risorse con cui finanziare le funzioni trasferite. La giurisprudenza costituzionale ha infatti giustificato una politica di bilancio dello Stato volta a scindere le funzioni trasferite dal loro finanziamento<sup>102</sup>. In un primo momento la Corte era stata chiara nello stabilire la necessità che le risorse prima destinate al finanziamento delle funzioni non fondamentali delle Province, poi affluite al bilancio dello Stato, dovessero essere da lì assegnate a chi, successivamente, si è trovato ad esercitare tali funzioni<sup>103</sup>. Di lì a poco, però, si affermava il principio secondo cui spetta allo Stato quantificare

---

<sup>97</sup> Secondo il procedimento di cui all’art. 1, cc. 89 ss., l. n. 56/2014.

<sup>98</sup> Cfr. F. PALAZZI, *Legge Debrio e riassetto delle funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 125 ss.; G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni «non fondamentali» delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge «Debrio»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016, pp. 8 ss.

<sup>99</sup> M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione*, cit., p. 131.

<sup>100</sup> La Corte costituzionale, con successive sentenze nn. 159 e 176/2016, ha peraltro fatto salve le previsioni della legge di stabilità 2015, respingendo le censure che si appuntavano sulla violazione dei principi all’art. 118 Cost., sul presupposto che alle Regioni viene comunque fatta salva la possibilità di mantenere in capo alle Province e alle Città metropolitane le funzioni assunte tramite delega o apposite convenzioni, sia pure imponendo l’assunzione da parte delle Regioni dei relativi oneri finanziari.

<sup>101</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, del. n. 17/SEZAUT/2015/FRG, 71.

<sup>102</sup> Cfr. G.L. CONTI, *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, pp. 347 ss.

<sup>103</sup> C.cost., sent. n. 205/2016, su cui v. G. D’AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Il Foro italiano*, 12, I, 2016, cc. 3723 ss.

le risorse da trasferire, tenendo però conto delle esigenze di bilancio<sup>104</sup>. I primi indirizzi, infine, venivano di fatto superati quando la Corte ha osservato che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite «si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale»<sup>105</sup>.

In sostanza, al momento si registrano difficoltà nel garantire sia il finanziamento delle funzioni fondamentali da parte dello Stato, alla luce del complesso di riforme che – come evidenziato nel §2 – si sono succedute nel tempo, sia nel garantire il finanziamento delle funzioni non fondamentali, per le quali sono responsabilizzate le singole Regioni che hanno provveduto alla riallocazione.

#### 4.2. Le Città metropolitane nell’attuazione del PNRR

Volendo invece esprimere un giudizio sulla capacità delle Città metropolitane di realizzare politiche strategiche per il territorio, a partire dall’effettivo esercizio delle proprie competenze, può essere indicativo guardare alla vicenda dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Quest’ultimo, come noto, è uno strumento che si inserisce nell’ambito delle politiche europee per fronteggiare l’impatto della crisi pandemica e sostenere la ripresa socioeconomica, offrendo, in particolare, l’implementazione nazionale del “Recovery and Resilience Facility”<sup>106</sup>. Il PNRR è stato dunque elaborato dal Governo Draghi, che nell’aprile 2021 ha trasmesso il testo alla Commissione europea, cui ha fatto seguito l’approvazione del Consiglio con decisione di esecuzione del 13 luglio 2021<sup>107</sup>. Avendo come orizzonte temporale il 2026, dunque, il decisore politico italiano sarà impegnato a dare attuazione al PNRR e richiedere alle istituzioni europee la progressiva erogazione delle *tranche* di pagamento dimostrando il raggiungimento di obiettivi e traguardi, secondo l’innovativo meccanismo delle condizionalità<sup>108</sup>.

Il PNRR si articola in un complesso di Missioni, suddivise in Componenti e in Linee di intervento, all’interno delle quali si distinguono Riforme e Investimenti<sup>109</sup>. La titolarità degli

---

<sup>104</sup> C.cost., sentt. n. 137/2018, n. 83/2019, su cui v. G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, pp. 339 ss.

<sup>105</sup> Cfr. C.cost., sent. n. 76/2020, punto 9 cons. dir.

<sup>106</sup> Per una ricostruzione delle politiche UE si v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 239 ss.

<sup>107</sup> Per una ricostruzione più dettagliata, si v. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 726 ss.

<sup>108</sup> N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, pp. 729 ss.

<sup>109</sup> Il PNRR, in sintesi, si sviluppa in 6 Missioni, suddivise in Componenti e in Linee di intervento, che, a loro volta, si sviluppano intorno a tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e a tre priorità trasversali (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali). Il Piano si articola in 63 riforme, distinte in tre diverse tipologie: le riforme orizzontali o di contesto, d’interesse trasversale a tutte le missioni del Piano (in materia di pubblica amministrazione e di giustizia); le riforme abilitanti (fra cui le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della

interventi previsti nel Piano è riservata alle amministrazioni centrali, mentre alla loro concreta realizzazione provvedono i “soggetti attuatori”. L’art. 9, c. 1, del d.l. n. 77/2021, che definisce il sistema di governance del PNRR, stabilisce infatti che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR».

È oramai nota la critica secondo cui le autonomie territoriali hanno subito una marginalizzazione nella fase – politica – ascendente di scrittura del Piano, ma risultino in prima linea per l’effettiva attuazione – amministrativa – del Piano e l’ottenimento dei finanziamenti da parte della Commissione europea<sup>110</sup>. Questo aspetto strutturale è significativo, poiché, pur in presenza di numerose ambiguità nella normativa di riferimento<sup>111</sup>, gli enti locali operano in qualità di beneficiari finali dei finanziamenti e assumono la responsabilità della gestione e realizzazione dei singoli progetti, agendo in qualità di esponenti dell’autonomia delle rispettive comunità<sup>112</sup>. Gli enti locali, dunque, partecipano ai bandi predisposti dalle amministrazioni titolari per i quali possono figurare come soggetti attuatori, presentando proposte progettuali che si impegnano a realizzare una volta qualificati come soggetti beneficiari dei contributi.

Guardando però nel dettaglio ai progetti concretamente finanziati, per i quali le Città metropolitane sono risultate soggetti attuatori beneficiari, si ricavano spunti interessanti, soprattutto se comparati con le stesse informazioni relative alle Province.

Le tabelle qui riportate considerano in maniera aggregata le attività progettuali svolte e finanziate a beneficio di Province (Tabella 1) e Città metropolitane (Tabella 2) al 20/11/2023. Per ciascuna Tabella si specificano: la componente entro cui ricade ciascuna categoria di progetti; la “descrizione submisura”, dalla quale si ricavano sufficienti elementi descrittivi circa la natura e l’oggetto delle singole categorie di progetti; il numero dei progetti finanziari rientranti in ciascuna submisura; il totale dei finanziamenti pubblici (di cui il PNRR è la parte più cospicua) dedicati alla categoria di progetti.

---

concorrenza); le riforme settoriali, contenute all’interno delle singole missioni e associate agli Investimenti. A queste, infine, si aggiungono le c.d. riforme di accompagnamento (come gli interventi sul sistema fiscale e in materia di ammortizzatori sociali).

<sup>110</sup> Cfr. più ampiamente sul punto, G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, pp. 717 ss.; C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, pp. 917 ss.; S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, pp. 38 ss.; E. RINALDI, *L’accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, pp. 289 ss.; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, pp. 50 ss.; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2023, pp. 221 ss.

<sup>111</sup> A partire dalla vaghezza della normativa che distingue i ruoli di soggetti titolari e soggetti attuatori, i criteri per selezionare i progetti e distribuire le risorse, la definizione dei bandi da parte delle amministrazioni titolari, nonché l’individuazione, di volta in volta, dei soggetti beneficiari; cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 246 s.

<sup>112</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pp. 295 ss.



PROVINCE				
Componente		Descrizione submisura	Numero interventi	Totale finanziamento pubblico (in €)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	54	756.000
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	3	1.303.196
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	4	7.480.074
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	17	198.945.981
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	112	56.634.126
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di estensione del tempo pieno	11	7.586.516
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	55	59.575.284
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	1024	1.448.502.269
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	4	9.500.000
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	1	2.146.355
TOTALI			1285	1.792.429.801

TABELLA 1

Elaborazione propria, a partire dagli open data su "Progetti del PNRR"  
pubblicati sul sito Italiadomani.gov.it

CITTA' METROPOLITANE				
Componente		Descrizione submisura	Numero interventi	Totale finanziamento pubblico (in €)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	8	112.000
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	1	499.917
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	Ciclovie Urbane	1	4.113.829
M2C2	Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana tram autobus)	1	470.486.133
M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	5	475.211.879
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	34	31.449.118
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	14	27.792.859
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di estensione del tempo pieno	3	2.715.151
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	8	8.168.567
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Borse di studio per l'accesso all'università	1	27.889.757
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	474	841.409.934
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Piani urbani integrati - progetti generali	131	597.080.472
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale ristrutturazione e rigenerazione della società urbana miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione l'inclusione e il benessere urbano	197	424.789.761
M5C3	Interventi speciali per la coesione territoriale	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	7	3.946.599
TOTALI			885	2.915.665.976

TABELLA 2

Elaborazione propria, a partire dagli open data su "Progetti del PNRR" pubblicati sul sito Italiadomani.gov.it

Il dato che colpisce, e su cui si vuole soffermare qui l'attenzione, è come vi sia una considerevole corrispondenza tra le categorie di progetti finanziati alle Città metropolitane e alle Province (evidenziati nelle tabelle). Si tratta di progetti che, quindi, rientrano principalmente tra le funzioni provinciali mutate anche dalle Città metropolitane o comunque condivise con le Province, tra i quali spiccano, per numero e volume di finanziamenti, quelli legati ad attività gestionali nell'ambito di edilizia e infrastrutture scolastiche e della gestione del rischio idrogeologico. A livello finanziario, questi progetti comuni corrispondono a circa il 50% (pari a 1 miliardo e mezzo di euro circa) del totale dei finanziamenti destinati alle Città metropolitane, che per le Province pesano all'incirca come il 99% (pari a 1 miliardo e 775 milioni di euro circa) dei finanziamenti totali.

Lo scarto per il quale le Città metropolitane si distinguono dalle Province non è legato tanto all'ambito dei trasporti e delle piste ciclabili, del verde urbano o delle borse di studio (ove l'ammontare complessivo di numero di progetti e finanziamenti è relativamente basso), quanto piuttosto per i c.d. Piani Urbani Integrati (PUI) e i Piani innovativi per la qualità abitativa (PinQuA). I primi sono disciplinati dall'art. 21, d.l. n. 152/2021, che finanzia i PUI in quanto finalizzati a favorire l'inclusione sociale, promuovere la rigenerazione urbana, sostenere progetti legati alle *smart cities*. L'idea è quella di una pianificazione urbanistica partecipata, messa in atto con il duplice obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città sostenibili, limitando al contempo il consumo di suolo edificabile, e di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità fra il capoluogo e i centri minori<sup>113</sup>. I secondi costituiscono invece un nuovo approccio alle politiche dell'edilizia popolare, mirato alla costruzione di nuovi alloggi pubblici, per ridurre le difficoltà abitative e riqualificare le aree degradate<sup>114</sup>. La capacità di elaborare politiche strategiche, all'altezza della *mission* affidata alle Città metropolitane, si misura quindi proprio in questi due ambiti, nei quali, se si controlla il dettaglio dei progetti finanziari, rientrano le più varie tipologie di intervento, anche con parziali sovrapposizioni fra le due tipologie<sup>115</sup>. In alcuni casi siamo di fronte a progetti davvero in grado di promuovere lo sviluppo strategico del territorio; in molti altri casi, però, l'impressione è che si tratti di interventi che potrebbero anche rientrare nelle attività "ordinarie" svolte dalle Province. Con ciò non si esclude che anche le Province possano provvedere a elaborare politiche strategiche. Tuttavia, nel caso delle Città metropolitane, ci si poteva aspettare una maggiore aderenza delle proposte progettuali rispetto alle proprie funzioni. Rimane fermo, come detto, che all'interno del PNRR i confini delle componenti e delle loro specificazioni sono state definite dallo Stato senza alcun sostanziale coinvolgimento degli enti locali, per cui le Città metropolitane sono costrette a muoversi entro margini limitati che le sono stati imposti.

---

<sup>113</sup> D. DONATI, *Città strategiche*, cit., p. 106 s.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 107.

<sup>115</sup> Quanto ai PUI, si ha riguardo a interventi stradali, infrastrutture scolastiche, restauro di beni immobili, interventi idraulici, realizzazione di impianti sportivi, applicazioni di *sharing mobility*, riqualificazione urbana e di aree dismesse, interventi su infrastrutture di trasporto, ecc. Quanto ai PinQuA, si ha riguardo a interventi stradali, ristrutturazione di abitazioni, realizzazione di impianti di videosorveglianza, riqualificazione di aree verdi, di aree sportive o edifici, interventi sugli edifici scolastici, ecc.

## 5. Spunti conclusivi

La promessa con cui le Città metropolitane sono state istituite non sembra essere stata mantenuta. 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, emersi nel corso dell'analisi.

Non è possibile elaborare e implementare politiche strategiche se il quadro delle regole finanziarie non esprime un disegno chiaro e stabile, in grado di favorire una programmazione delle risorse di lungo periodo. Inoltre, la finanza derivata cui sono sottoposte le Città metropolitane e i frequenti tagli alle risorse le priva dell'autonomia necessaria ad elaborare proprie politiche che non siano a "costo zero".

Dal punto di vista dell'assetto di governo, le Città metropolitane vedono oggi messe in discussione le coordinate di fondo del proprio modello, per quanto riguarda la legittimazione e i rapporti tra organi politici, come anche, di conseguenza, i rapporti col territorio. Il modello immaginato dalla legge n. 56/2014, pur non esente da profili di problematicità (e illegittimità), possedeva comunque una propria coerenza di fondo. A seguito dei più recenti interventi della Corte costituzionale, il legislatore è chiamato adesso ad uno sforzo di immaginazione per ridare ai territori definiti come metropolitani un governo adeguato alle specifiche esigenze. I segnali che fin qui sono emersi da Governo e Parlamento non sembrano però essere all'altezza delle aspettative.

Quanto alle funzioni e alle competenze metropolitane, l'impressione che si ricava da un esempio paradigmatico e decisivo in questa fase storica come l'attuazione del PNRR è di una sovrapposizione tra i compiti dei due enti preposti al governo dell'area vasta, con una conseguente attenuazione della valenza strategica che dovrebbe essere propria delle Città metropolitane. Nonostante che la legge n. 56/2014 doti i due enti di funzioni differenziate, il rischio è che Province e Città metropolitane finiscano con il condividere molto più dei propri confini.

Esprimere un giudizio su chi sia il responsabile della condizione in cui versano gli enti metropolitani non è affatto semplice, poiché, come anche emerso dall'analisi, tutti i livelli territoriali di governo svolgono la loro parte nel contribuire a determinare l'attuale situazione. Lo Stato ha inizialmente definito una disciplina istitutiva che, come anche sottolineato dalla Corte costituzionale, presenta dei limiti, mentre successivamente non ha adottato norme e politiche con cui dar seguito alla "scommessa" metropolitana, come emerge dalla mancata formulazione della legge elettorale per gli organi di governo metropolitano, dai tagli alle risorse e dallo scarso coordinamento dalle regole sulla finanza, dalle decisioni circa gli spazi a disposizione per l'attuazione del PNRR. Le Regioni, estromesse dal procedimento istitutivo, non hanno valorizzato la presenza dei nuovi enti, percepiti forse più come *competitor* che come alleati, come dimostra la vicenda della redistribuzione delle funzioni provinciali. Ma anche le Città metropolitane non sono esenti da responsabilità. Al di là dell'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge n. 56/2014, la vicenda del PNRR è sintomatica di come questi enti non siano stati messi in condizione, o non abbiano saputo sfruttare proficuamente questa occasione.



A questo punto, come l'esperienza insegna, una seria riflessione sulle Città metropolitane non può prescindere dal considerare sistematicamente tutte le variabili in gioco e fra loro collegate, quali funzioni, legittimazione e rappresentatività degli organi di governo, confini istituzionali (riferiti all'ente) e confini funzionali (riferiti a funzioni e servizi svolti), a loro volta da perimetrare sulla base della popolazione da rappresentare o degli interessi da soddisfare<sup>116</sup>. Ma prima di tutto occorre una visione politica chiara circa il ruolo e la missione che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere, nella scelta consapevole tra modelli diversi e diversamente congeniali alla conformazione delle comunità e dei territori. Le soluzioni possono variare tra enti ricomprensivi il Comune capoluogo e i Comuni della prima cintura, o l'unione di più poli strategici, o una versione "potenziata" della vecchia Provincia<sup>117</sup>; tra un ente come "casa dei Comuni" e a supporto delle municipalità, o un ente rappresentativo della comunità di riferimento, secondo le alternative offerte dalla legge n. 56/2014, esplorando tutta la gamma di soluzioni intermedie. A partire da questa idea di fondo consegue poi la definizione coerente degli aspetti giuridici riferibili alle variabili citate sopra. Se però le Città metropolitane sono fisiologicamente votate ad assumere una dimensione reticolare per soddisfare le proprie esigenze<sup>118</sup>, allora simile processo di riforma non può prescindere dal coinvolgere – finanche mettere in discussione – gli enti di area vasta contermini e la Regione, o affrontare il nodo delle sedi di cooperazione con questi enti (e con lo Stato). Si tratterebbe dunque di una riforma complessa, come inevitabilmente complessa appare la soluzione alla questione del governo metropolitano.

---

<sup>116</sup> Sulla crisi e la sempre più marcata non coincidenza tra rappresentanza istituzionale e dimensione territoriale degli interessi, v. P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, pp. 1 ss.

<sup>117</sup> Cfr. già L. CAMPIGLIO, *Trasformazioni economiche e sociali e sistemi metropolitani*, in AA.VV., *Il sistema metropolitano italiano*, Franco Angeli, Milano, 1987, pp. 41 ss.; G. MARTINOTTI, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del secolo XXI*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, 35 ss.

<sup>118</sup> Cfr. P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.



CHIARA SALATI\*

## Città e sussidiarietà orizzontale: orientamenti dottrinali dal caso italiano per l'Unione Europea\*\*

ABSTRACT (EN): The article explores the relationship between cities and horizontal subsidiarity in the context of the European Union. This is done starting from an analysis of the Italian context, where it is possible to notice not only a growing affirmation of the principle of horizontal subsidiarity, but also a lively debate on a 'law of cities' under construction. The conclusions show the potential that emerges from this relation, not only in theory, but also in practice, for the benefit of local democracy.

ABSTRACT (IT): L'articolo esplora la relazione tra città e sussidiarietà orizzontale nel contesto dell'Unione Europea. Questo avviene a partire da una sua analisi nel contesto italiano, dove si nota non solo una affermazione crescente del principio di sussidiarietà orizzontale, ma anche un dibattito piuttosto vivo su un 'diritto delle città' in costruzione. Le conclusioni mostrano il potenziale che emerge da questa relazione, non solo a livello teorico, ma anche nella pratica, a vantaggio della democrazia locale.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alla ricerca delle città in Unione Europea. – 3. La città nel diritto pubblico. – 4. Città e sussidiarietà orizzontale nel contesto italiano. – 5. Sussidiarietà nel contesto europeo. – 6. Conclusione.

### 1. Introduzione

Le città stanno assumendo un'importanza crescente non solo nel panorama italiano ed europeo, ma anche internazionale, rispecchiando un fenomeno più vasto di urbanizzazione del quale solo di recente il diritto ha iniziato ad occuparsi. Di città si occupano infatti da tempo altre scienze, dalla filosofia<sup>1</sup> alla teoria politica<sup>2</sup>, dalla geografia<sup>3</sup> alla storia<sup>4</sup>, dall'economia<sup>5</sup>

---

\* Ricercatrice post-doc, Istituto di federalismi comparati, Eurac Research.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> H. Lefebvre, *Il Diritto Alla Città*. Ombre Corte, Verona, 2013.

<sup>2</sup> W. Magnusson, *Politics of Urbanism. Seeing like a City*, Routledge, Abingdon, 2011, e B. R. Barber, *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven & London, 2013.

<sup>3</sup> D. Harvey, *The Right to the City*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27(4), 2003, pp. 939-41.

<sup>4</sup> F. Hörcher, *The Political Philosophy of the European City: From Polis, through City-State, to Megalopolis?* Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-London, 2021, pp.1-12.

<sup>5</sup> R. Florida, *The New Urban Crisis*. Basic Books, 2017.

all'urbanistica<sup>6</sup>, dalla sociologia<sup>7</sup> all'innovazione digitale<sup>8</sup>. Tuttavia, solo di recente il diritto, in particolare il diritto pubblico, ha iniziato ad interrogarsi su cosa sia la città in sé, distinguendola dagli altri termini spesso utilizzati in modo interscambiabile: comuni, enti locali, governi locali, municipi, autonomie locali. Alcuni contributi hanno, infatti, negli ultimi anni iniziato a parlare di città per definire un concetto a sé stante, nel diritto costituzionale<sup>9</sup>, amministrativo<sup>10</sup>, così come internazionale<sup>11</sup>. Ne emerge un più ampio quadro in costruzione che guarda alla città come attore con confini ancora non ben definiti, ma che di certo non sembrano definibili da una tradizionale prospettiva di ordine Westfaliano, in cui gli Stati sono gli unici attori nel panorama internazionale, sovranazionale, e interno nella definizione dei livelli di governo.

Il caso italiano, in questo senso, costituisce un laboratorio interessante in cui studiare questi 'lavori in corso' sulla città: qui, questo termine rimanda all'autonomia originaria della città intesa come spazio della *civitas* e non solo dell'*urbs* in cui i cittadini contribuiscono alla sua definizione. In questo processo di ri-definizione della città al di là di mera creatura dello stato con confini amministrativi ben definiti, il principio di sussidiarietà orizzontale sta giocando un ruolo fondamentale, dal momento che sta permettendo una maggiore libertà di supporto da parte della città intesa in senso ampio (insieme agli altri enti locali) verso le iniziative dei cittadini.

Allo stesso tempo, quanto sta avvenendo in Italia è solo parte di un fenomeno più grande in atto nell'Unione Europea (UE). Di qui, dunque, la domanda di ricerca alla base di questo contributo: quali orientamenti dottrinali possiamo trarre per l'Unione Europea dal rapporto tra città e sussidiarietà orizzontale in Italia? Dopo aver fatto una panoramica sul concetto di città per come viene inteso da una prospettiva istituzionale UE e, in seguito, nella dottrina, l'articolo prosegue con una analisi della sussidiarietà orizzontale prima in Italia, e poi in UE. Gli orientamenti tratti dal caso italiano sono rilevanti perché si collocano all'interno del più ampio spazio giuridico europeo<sup>12</sup>, in cui possono meglio circolare e diffondersi anche in altri contesti di democrazia locale.

## 2. Alla ricerca delle città in Unione Europea

Se volgiamo lo sguardo al contesto dell'Unione Europea, la città si rivela come precisa unità di analisi emergente rispetto ad altri termini di solito utilizzati per rivolgersi al livello locale di governo. In particolare, fondamentale è il contributo delle istituzioni dell'UE. Dal punto di

---

<sup>6</sup> R. Sennett, 'The Open City': essay presented at the 'Urban Age' series of conferences investigating the future of cities, organized by LSE Cities in November 2006.

<sup>7</sup> S. Sassen, *The Global City: Introducing a Concepts*, in *The Brown Journal of World Affairs*, vol. XI (2), 2005, pp. 27-43.

<sup>8</sup> C. Ratti, e M. Claudel, *The City of Tomorrow Sensors, Networks, Hackers, and the Future of Urban Life*, Yale University Press, New Haven & London, 2016, e E. Morozov, e F. Bria. *Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technologies*. Rosa Luxemburg Stiftung, New York Office, 2018.

<sup>9</sup> R. Hirschl, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford University Press, New York, 2020.

<sup>10</sup> J.-B. Auby, *Droit de La Ville. An Introduction*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5(2), 2013, pp. 302-06.

<sup>11</sup> H. P. Aust, e J. E. Nijman, (a cura di). *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2021.

<sup>12</sup> Ci riferiamo al concetto di "European legal space" elaborato in A. von Bogdandy, *The idea of European public law today*, MPIL Research Paper Series, n.4, 2017.

vista del diritto costituzionale dell'UE<sup>13</sup>, infatti, non c'è ad oggi una definizione giuridica di cosa sia la città: i Trattati (TUE e TFUE) non fanno menzione della città, ma si riferiscono solo ai concetti di 'autonomia locale' e 'livello locale', tra l'altro in modo piuttosto superficiale e discutibile<sup>14</sup>. Questo accade essenzialmente perché l'UE non ha competenza sul livello locale di governo, ma questo è competenza esclusiva di ciascuno stato membro, che quindi definisce internamente la propria suddivisione territoriale e relative denominazioni<sup>15</sup>. Queste sono molto eterogenee: tra le altre, municipalità, comune, provincia, città metropolitana, comunità, contea<sup>16</sup>.

Se da un lato quindi più precise definizioni giuridiche sulle varie denominazioni del livello locale di governo sono da ricercare nei singoli ordinamenti nazionali, d'altra parte è evidente la tendenza delle istituzioni UE a utilizzare sempre più i termini 'città' e 'urbano' per indirizzare le politiche europee. La Commissione è l'istituzione che da più tempo guida gli sforzi in materia di politiche urbane nelle città europee in modo complementare agli stati, a partire dalla sua Agenda Urbana del 1997<sup>17</sup>. L'intuizione della Commissione di guardare alle città deriva, a sua volta, dalla consapevolezza a livello internazionale di un fenomeno più generale di urbanizzazione, affrontato tramite le varie conferenze UN-Habitat (Habitat I nel 1976, Habitat II nel 1996, Habitat III nel 2016) e la creazione di un programma specifico per gli insediamenti umani e lo sviluppo urbano sostenibile (UN-Habitat). Questo ruolo guida della Commissione nel dare un orientamento all'evoluzione urbana non si è costruito dunque tramite un processo di attribuzione di competenza (che in base ai Trattati, appunto, non le compete), ma piuttosto tramite la promozione di certe politiche urbane entro una visione comune. Questa visione comune ha iniziato ad essere condivisa anche da altri enti EU (tra cui Consiglio, Parlamento Europeo, Comitato Economico e Sociale Europeo, Comitato Europeo delle Regioni), che hanno promosso iniziative chiave come la *Urban Agenda for the EU* (2016) adottata dal Patto di Amsterdam tra i ministri responsabili delle questioni urbane e considerata "l'ombrello" di tutte le politiche urbane, o la più recente *New Leipzig Charter* (2020).

---

<sup>13</sup> Utilizziamo questo termine a partire da A. Rosas, e L. Armati, *EU Constitutional Law. An Introduction*, 2018, Bloomsbury Publishing.

<sup>14</sup> M. Finck, *Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law*, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 8(1), 2015, pp. 5-17, dove dice che le autorità sub-nazionali (SNAs) "doubtlessly exist; yet the European Treaties largely ignore their existence" (p.8). Un'altra conseguenza della mancanza di competenza da parte dell'UE sul livello locale di governo è il non riconoscimento delle città e gli altri enti locali come comunità politiche anche da parte del sistema giudiziario europeo, per il quale le città sono infatti "invisibili": vedi F. Nicola, *Invisible Cities in Europe*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 35, 2012, pp. 1282-363.

<sup>15</sup> J. van Zeben, *Local Governments as Subjects and Objects of EU Law: Legitimate Limits?*, in S. Bardutzky e E. Fahey (a cura di) *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2017, p.123, e G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, Leiden-Boston, 2018, p.69.

<sup>16</sup> B. Brezovnik et al. (a cura di), *Local Self-Government in Europe*. Lex Localis, Maribor, 2021. In aggiunta, per una panoramica su quali enti pubblici sono considerati locali dai singoli stati, si possono consultare le dichiarazioni dei singoli stati allegati agli strumenti di ratifica depositati dagli stati parte della Carta Europea dell'autonomia locale (Consiglio d'Europa, 1985) in accordo all'articolo 13 della Carta: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=122&codeNature=0>.

<sup>17</sup> European Commission. *Communication Towards an Urban Agenda in the European Union* (COM (1997) 197 Final)).

Tra le diverse iniziative e programmi di finanziamento<sup>18</sup>, è interessante riportare la *leadership* recente della Commissione nell'elaborazione di una definizione valida a livello globale su cosa sia la città, sulla base della consapevolezza che c'è una crescente discrepanza tra le città come entità amministrative e la realtà della vita urbana moderna, e che anche le città piccole e medie dovrebbero essere riconosciute oltre alle capitali e alle città più grandi. Le definizioni di città, infatti, ad oggi variano sulla base di diversi criteri (confini amministrativi, numero abitanti, densità, storia, competenze, ecc.). La definizione proposta dalla Commissione – elaborata insieme all'OECD in due importanti rapporti del 2012 e 2020<sup>19</sup> – si basa essenzialmente sulle maglie territoriali (*grid cells*) usate per fini statistici. Questo significa che la definizione è puramente basata su a) densità e b) popolazione totale, e utilizza le c.d. *population grid cells* come forma di misurazione per classificare insediamenti della stessa dimensione nello stesso modo. In base a questo, viene definito che le città sono costituite da *grid cells* contigue con una densità di almeno 1.500 abitanti per km<sup>2</sup> o sono edificate per almeno il 50%, e hanno una popolazione di almeno 50.000 abitanti. Gli agglomerati territoriali che non raggiungono questi requisiti costituiscono gli altri due termini della classificazione tripartita: in aggiunta alle città (*cities*), ci sono 1) *towns and semi-dense areas*, (che si suddividono in *dense towns*, *semi-dense towns*, *suburban or peri-urban areas*), e 2) *rural areas* (che si suddividono in *villages*, *dispersed rural areas*, *mostly uninhabited areas*). La classificazione avviene sulla base del metodo chiamato *degree of urbanisation* approvato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel 2020. Nello stesso rapporto congiunto Commissione-OECD del 2020, inoltre, una seconda distinzione viene fatta tra la città e la sua zona urbana funzionale (*functional urban area, FUA*). Quest'ultima, definita anche *metropolitan area*, include sia la città che le sue *commuting zones*, cioè le zone limitrofe alla città, che colgono l'intera funzione economica di una città con il suo flusso di spostamenti verso i luoghi di lavoro. Senza procedere oltre in dettagli più specifici, ciò che rileva fin qui è mettere in evidenza il lavoro in corso della Commissione nel definire sempre più la città all'interno dell'UE – ma anche oltre – attraverso criteri statistici che potrebbero in futuro diventare rilevanti anche da una prospettiva giuridica.

In aggiunta alla Commissione, merita un breve cenno anche il contributo del Parlamento Europeo, che si è occupato della questione attraverso una risoluzione del 2018<sup>20</sup>. Mentre osserva che “non esiste una definizione unica di ciò che costituisce una città in termini di popolazione, superficie, funzioni e livello di autonomia, ma solo in termini di grado di urbanizzazione e densità degli abitanti, e che pertanto ciascun Stato membro può attribuire e attribuisce accezioni diverse a questo termine”, allo stesso tempo definisce (in modo piuttosto ampio) la città in accordo alla propria comprensione del fenomeno, intendendola come “città e aree urbane e metropolitane, nonché città di piccole e medie dimensioni”, ponendo in questo modo tutte quelle forme di agglomerato urbano che non sia

<sup>18</sup> Per la lista delle iniziative si rimanda a [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives_en). Per i programmi di finanziamento (per esempio, *Urban Innovative Actions*, *Urbact*, e *Horizon 2020*) si veda [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities_en).

<sup>19</sup> OECD-EC, *Cities in Europe. The New OECD-EC Definition*, European Commission, Bruxelles, 2012, e OECD-EC, *Cities in the World. A New Perspective on Urbanisation*, OECD Publishing, Paris, 2020.

<sup>20</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2018 sul ruolo delle città nel quadro istituzionale dell'Unione (2017/2037(INI)) OJ C 118, 8.4.2020, p. 2-9.

rurale sotto la stessa etichetta di 'città'. Nella stessa sede il Parlamento si è mostrato consapevole del fatto che, dato che più del 70% della popolazione europea vive in aree urbane, la maggior parte delle politiche e normative europee è implementata a livello locale nonostante l'UE non abbia competenza formale su questo livello di governo.

Da ultimo, e in parallelo a tante altre organizzazioni e reti<sup>21</sup> nello spazio europeo che hanno iniziato ad operare rappresentando gli interessi delle città, rileva il lavoro del Consiglio d'Europa. Questo, pioniere nel garantire una copertura costituzionale alle autonomie locali attraverso la fondamentale *Carta Europea dell'autonomia locale* (1985), ha iniziato ad elaborare una *European Urban Charter* (1992), rivolgendosi in questo modo alle città e al fenomeno urbano in particolare rispetto alle altre autonomie locali. Dopo una sua modifica nel 2008, è stata adottata la sua più recente terza versione durante la 45esima sessione del *Congresso dei poteri locali e regionali* (ottobre 2023)<sup>22</sup>, con l'obiettivo di stabilire un corpo di principi e priorità riconosciuti come comuni a tutte le città europee, per fornire una base per lo sviluppo futuro di diritti urbani. Nonostante la sua natura di *soft-law*, anche il contributo del Consiglio d'Europa rileva per la sua attenzione alla città come protagonista diversa dagli altri enti locali.

In sintesi, ciò che emerge dalla prospettiva europea è un crescente contributo delle istituzioni UE (e non solo) nell'occuparsi delle città attraverso strumenti di *soft-law*, e nel guardare a loro come comunità politiche<sup>23</sup>. Cos'è quindi la città per l'Unione Europea? Da una parte, un agglomerato urbano che rispetta alcuni criteri statistici, dall'altra lo spazio di riferimento su cui ricadono (già da tempo) politiche, progetti, fondi, volti a realizzare visioni e prospettive europee. Parlare di città è dunque una tendenza generale che rispecchia un processo di riconoscimento in divenire di questo nuovo protagonista, pur in assenza di un suo riconoscimento costituzionale.

### 3. La città nel diritto pubblico

In parallelo alle istituzioni europee, anche gli studiosi hanno iniziato ad occuparsi della città. C'è infatti una convergenza tra dottrina e pratica istituzionale nell'utilizzo di questo termine, sebbene il diritto ad oggi non parta dalla definizione statistica della Commissione europea.

Tra le prime riflessioni sulla città come unità autonoma nel diritto pubblico, nel 2013 è stato elaborato il concetto di *droit de la ville* (o *law of cities*, diritto della/delle città), per far riferimento a quel fenomeno contemporaneo di rinascimento delle città che guarda a queste in modo onnicomprensivo attraverso le loro varie dimensioni (dagli spazi urbani e le infrastrutture alla pianificazione urbana e attività economiche, ai servizi, alla politica della città inclusa la

---

<sup>21</sup> Per fare solo alcuni esempi, possiamo citare Eurocities (<https://eurocities.eu/>), United Cities and Local Governments (UCLG) ([www.uclg.org](http://www.uclg.org)), The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (<https://www.ccre.org>), Intercultural Cities (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>), Energy Cities (<https://energy-cities.eu>), Local Governments for Sustainability (ICLEI) (<https://iclei.org>), Human Rights Cities (<https://humanrightscities.net/>).

<sup>22</sup> CoE, *European Urban Charter III (2023): Urban Living in the Era of Transformations*, 2023, 1680ad1557 (coe.int).

<sup>23</sup> M. De Visser, *The Future Is Urban: The Progressive Renaissance of the City in EU Law*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 7(2), 2020, pp. 389-408. L'autrice scrive che "soft law should systematically be included when researching Europe's cities".

partecipazione dei cittadini)<sup>24</sup>. La necessità di elaborare una nuova categorizzazione più trasversale è nata dal progressivo venir meno di una corrispondenza tra enti locali e loro confini amministrativi: un ripensamento delle categorie giuridiche era visto come necessario per affrontare problemi e sfide emergenti che richiedono la collaborazione tra diversi ambiti. In questo senso, dunque, la città è stata studiata come “oltre il comune”<sup>25</sup> attraverso la sua identificazione con il significato di *civitas*, cioè di comunità politica, oltre i meri confini fisici e amministrativi dell’*urbs* per come definiti nel tempo dagli stati. Parlare di città in questi termini rimanda alla sua autonomia politica originaria prima delle strutture e categorie definite dagli stati, e la mette in evidenza come spazio dove diversi ordinamenti giuridici coesistono, e dove così tante decisioni e atti giuridici adottati a livelli di governo più alti trovano la loro concreta e definitiva implementazione. Allo stesso tempo, la città è studiata anche in una prospettiva non solo oltre il comune, ma anche “oltre lo stato”<sup>26</sup>. Questo avviene guardando alla città da una prospettiva essenzialmente di diritto pubblico europeo e internazionale, dove le città sono studiate nella loro capacità di costruire reti orizzontali che vanno al di là dei confini nazionali, in grado di promuovere nuovi modelli di *governance* complementari a quello statale al fine di gestire problemi e sfide globali e locali. Questo nuovo protagonismo della città sta ponendo nuove questioni non solo riguardo all’organizzazione pratica della città (compito che tradizionalmente spetta agli amministrativisti), ma anche riguardo ad una precisa e condivisa definizione di città e di una sua costituzionalizzazione nel diritto interno di ciascuno stato tanto quanto del diritto sovranazionale (questione di interesse per i costituzionalisti). A partire dunque da un nuovo sguardo concreto e pragmatico sulla città oltre il comune e oltre lo stato, si accompagna anche una prospettiva più alta e teorica di definizione strutturale.

Di recente, infatti, anche il diritto costituzionale ha iniziato ad interrogarsi sulla città. Questo è avvenuto prima di tutto all’interno della cerchia di studiosi di federalismo, mentre in un secondo momento si è esteso agli studiosi di diritto costituzionale in senso ampio. Risalendo nel tempo, già Altusio, il precursore degli studi sulla sussidiarietà e sul federalismo nello spazio europeo, si era occupato di città in quanto uno dei vari livelli presenti nella società, insieme alla famiglia, al *collegium*, alla provincia, al *commonwealth*<sup>27</sup>. Altusio descriveva la città come *civitas* nel senso più ampio, come un corpo di tante e diverse associazioni, che consiste in una comunità intesa come associazione formata da leggi e composta da più famiglie e collegi che vivono nello stesso luogo. Definiva la città come comunità di cittadini che abitano nella stessa

---

<sup>24</sup> J.-B. Auby, *Droit de La Ville. An Introduction*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5(2), 2013, pp. 302-06.

<sup>25</sup> F. Gigliani, *Verso Un Diritto Delle Città. Le Città Oltre Il Comune*, in E. Carloni e F. Cortese (a cura di) *Diritto Delle Autonomie Territoriali*, Cedam, Padova, 2020, pp. 267-84. In aggiunta, per uno sguardo alla città come spazio dove nuove forme di *governance* si stanno sempre più affiancando ai tradizionali canali rappresentativi, si rimanda a F. Cortese, *Il Nuovo Diritto Delle Città: Alla Ricerca Di Un Legittimo Spazio Operativo*, in G. F. Ferrari (a cura di) *Smart City: L’evoluzione Di Un’idea*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2020, pp. 79-103. Per una prospettiva sulle città come reti di reti, e spazi di pluralismo e differenziazione si veda R. Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: The City, Its Rights and Its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5(2), 2013, pp. 307-15.

<sup>26</sup> Si rimanda al recente F. Pizzolato et al. (a cura di), *La Città Oltre Lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022. Questo volume collettaneo è uno dei risultati del gruppo di ricerca *Gruppo Progetto Città* coordinato dall’Università di Padova, che da qualche anno sta studiando la città come soggetto emergente di diritto pubblico.

<sup>27</sup> Questi sono i cinque strati della società identificati da Altusio nel suo scritto *Politica*: vedi F. C. Carney (traduzione a cura di), *The Politics of Johannes Althusius*. Beacon Press, Boston, 1964.

area urbana (*urbs*)<sup>28</sup>, distinta dalle altre comunità rurali, che necessita di propria autonomia e autorità governative, anche grazie alla sua rilevanza politica ed economica<sup>29</sup>.

Partendo dagli studi sul federalismo, dopo una generale e diffusa cecità sul livello locale di governo durata per tanto tempo, gli studiosi di sistemi multilivello hanno iniziato a mettere in discussione la tradizionale impostazione dualista rivolta solo al livello nazionale (o federale) e subnazionale (o statale/regionale) di governo, alla luce della consapevolezza che anche il livello locale riveste un ruolo sempre più fondamentale nell'esercizio del potere pubblico<sup>30</sup>. In particolare, nell'approfondire il rapporto tra governo locale e federalismo, gli studiosi hanno cercato di capire alcuni aspetti fondamentali, tra cui il livello di autonomia del governo locale, la sua relazione con gli altri livelli di governo, il suo collocamento nell'assetto costituzionale<sup>31</sup>. In generale, l'apertura del federalismo alla valorizzazione del livello locale ha evidenziato alcuni punti di forza<sup>32</sup>. *In primis*, il contributo alla qualità della democrazia grazie all'aggiunta di un ulteriore livello di governo eletto, che permette una vicinanza maggiore tra i cittadini e i loro rappresentanti e quindi possibilità più concrete non solo di influenzare le decisioni, ma anche di prendervi parte. In secondo luogo, il livello locale di governo può essere più adeguato nei processi decisionali e nell'organizzazione dei servizi grazie ad una sua maggiore comprensione della comunità dalla quale è eletto. In terzo luogo, contribuisce al decentramento del potere. È in questo filone di studio del livello di governo locale che gli studi sul federalismo hanno iniziato a individuare, nello specifico, le città come soggetti che condividono alcuni poteri pubblici all'interno di sistemi multilivello. I primi contributi che si riferiscono alle città sono di studiosi nordamericani di federalismo<sup>33</sup>, che portano l'attenzione sulla condizione limitata delle città come mere creature degli stati, anticipandone l'importanza crescente di attori oltre gli stati in un quadro di 'diritto internazionale del governo locale'<sup>34</sup>. Come possibile soluzione al riconoscimento del potere delle città nel sistema federale americano qualcuno ha anche sostenuto un passaggio dal tradizionale *focus* del federalismo sulla distribuzione verticale dei poteri a una attenzione orizzontale alle relazioni tra le città, in cui queste dovrebbero sviluppare forme più partecipative di organizzazione sociale (sia internamente che esternamente con altre

---

<sup>28</sup> *Ibid.* pp.34-37.

<sup>29</sup> Per uno studio più approfondito della concezione di città in Altusio si rimanda a E. Arban, Erika, *An Intellectual History of Federalism: The City and the "Unit" Question*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>30</sup> Tra i primi, fondamentali, riferimenti in letteratura si rimanda a N. Steytler, *Comparative Conclusions*, in N. Steytler (a cura di) *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2009, pp. 393-436, e F. Palermo, e K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, 2017, pp.281-315. Più di recente, P. Popelier, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. Routledge, Abingdon-New York, 2021, p.2, e C. Saunders e E. Arban. *Federalism and Local Governments*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>31</sup> C. Saunders e E. Arban. *Federalism and Local Governments*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Tra gli altri, Y. Blank, *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2010, pp. 509-58, e G. E. Frug, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, vol. 93(6), 1980, pp. 1059-154.

<sup>34</sup> G. E. Frug e D. J. Barron, *International Local Government Law*, in *The Urban Lawyer*, vol. 38(1), 2006.

città) per essere in grado di resistere al controllo centrale<sup>35</sup>. Tuttavia, è solo di recente che si è iniziato a dare un significato più preciso alla città come distinta dagli altri enti locali<sup>36</sup>. Tra le diverse interpretazioni<sup>37</sup>, e in assenza di un'unica definizione condivisa, a livello generale la città può essere definita come spazio economico-sociale e politico che necessita di un suo spazio di autonomia perché strategico per costruire nuovi modelli di *governance* e conciliare diversità e coesione sociale<sup>38</sup>.

Questa concettualizzazione della città è riconducibile al nuovo filone di studio della città nel diritto costituzionale, inaugurato pochi anni fa e che per la prima volta sembra occuparsi di questa come ente giuridico autonomo<sup>39</sup>. I costituzionalisti si pongono principalmente la questione del riconoscimento esplicito, nella Costituzione, del ruolo distinto della città rispetto agli altri enti locali. Di solito questo riguarda le città di grandi dimensioni (talvolta definite *megacities* oppure *metropolitan cities*), ma a livello generale questo riguarda qualunque agglomerato urbano definito come città, soprattutto in contesti come l'Unione Europea dove la maggior parte delle città è medio-grande, e non mega come, per esempio, nel sud del mondo<sup>40</sup>. Il dibattito sull'opportunità di costituzionalizzare le città è in corso, e nonostante molti propendano a favore di questa opzione, ci sono diverse posizioni contro perché ritenuta non a beneficio di nessuno. Da una parte, una sua costituzionalizzazione (nelle costituzioni nazionali, oppure nei Trattati UE) potrebbe essere utile per permettere un riconoscimento giuridico della città come comunità politica con un maggiore livello di autonomia per gestire problemi e sfide globali che vanno ben oltre i confini amministrativi. D'altra parte, il rischio è quello di generare ulteriore confusione tra diversi livelli di governo, di appesantire le strutture burocratiche, e di aumentare il divario tra aree urbane e aree rurali, rendendo dunque per nulla desiderabile una prospettiva di costituzionalizzazione<sup>41</sup>. Ciò che è certo è che il dibattito è ancora agli inizi, dal momento che non esiste ancora una chiara definizione di cosa sia la città e non c'è unità di vedute sulla necessità di distinguerla dagli altri enti locali.

Quello che sembra però interessante sottolineare è un altro contributo del diritto

---

<sup>35</sup> G. E. Frug, *Empowering Cities in a Federal System*, in *The Urban Lawyer*, vol. 19(3), 1987, p.565. Va notato, tuttavia, che nonostante l'uso del termine preciso "città", Frug lo utilizza senza distinzione dagli altri enti locali: pertanto, il termine *cities* è utilizzato da lui in modo interscambiabile con *towns*, *neighborhoods*, *regional government* (G. E. Frug, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, vol. 93(6), 1980, p.1061).

<sup>36</sup> E. Arban (a cura di), *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>37</sup> Alcune si trovano in R. Schragger, *Conclusion: The City in the Future of Federalism*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022, tra cui città come formula breve per 'urbanizzazione', con riguardo alla concentrazione di persone e alle attività economiche; città come preciso livello di governo; città come comunità politica in riferimento alla sua comunità democratica.

<sup>38</sup> Definizione rielaborata sulla base di E. Arban, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-Economic and Political Space*, in E. Hirsch Ballin et al. (a cura di) *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Hasser Press-Springer, The Hague, 2020.

<sup>39</sup> Ci riferiamo al lavoro di R. Hirschl, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford University Press, New York, 2020.

<sup>40</sup> E. Arban, *City, State: Reflecting on Cities in (Comparative) Constitutional Law*, in *I•CON*, vol. 19(1), 2021, pp. 343-57.

<sup>41</sup> *Ibid.*

costituzionale al tema emergente della città: cioè la riscoperta del principio di sussidiarietà<sup>42</sup>. Come è stato scritto<sup>43</sup>, questo principio potrebbe costituire il principio guida per le tre dimensioni relazionali della città: a) con le istituzioni internazionali e sopranazionali (europee); b) con gli altri enti pubblici all'interno del proprio ordinamento costituzionale; c) con i suoi abitanti. Qualcuno in letteratura ha anche avanzato alcune proposte per potenziare l'autonomia della città<sup>44</sup>: a) verso le istituzioni e organizzazioni internazionali, attraverso una "globalizzazione" della città diminuendo la sua dipendenza dagli ordinamenti statali; b) verso le altre istituzioni pubbliche nel proprio stato, attraverso un suo riconoscimento in costituzione volta a riconoscerla come vera e propria comunità politica; c) verso i suoi abitanti, attraverso una sua democratizzazione, che significa un maggior coinvolgimento e supporto dei cittadini. Nello specifico, è questa terza prospettiva quella che ci interessa approfondire qui proprio perché è quella che emerge dal caso italiano. Si tratta di una prospettiva di sussidiarietà come democrazia (*subsidiarity-as-democracy*<sup>45</sup>), e quindi rivolta alla partecipazione dei cittadini come soggetti attivi di una comunità. Così intesa, la sussidiarietà può fornire una leva interessante agli studiosi delle città, dal momento che si mostra come principio paradigmatico su cui costruire una sua più ampia autonomia<sup>46</sup>. Questo sembra rilevante anche alla luce del fenomeno in corso di costruzione della *smart city* in tante città europee (e non solo), dove si pone il problema di una sua *governance* condivisa con le persone che la abitano, e non di una sua mera implementazione *top-down* volta a trasformare le infrastrutture urbane<sup>47</sup>. Riguardo alla *smart city*, è interessante, infatti, notare come non solo ci si stia interrogando sulla sovranità dei dati e delle infrastrutture digitali urbane<sup>48</sup>, ma anche sul come garantire la partecipazione attiva dei cittadini nella sua *governance* attraverso il supporto delle iniziative civiche nella città intesa come comunità politica dove il pluralismo sociale precede l'uniformità promossa dalle piattaforme<sup>49</sup>.

---

<sup>42</sup> Su questo punto si può partire da M. De Visser, *Constitutionalizing Cities: Realizing Government Agendas or Sites for Citizen Engagement?* in A. Flynn et al. (a cura di) *Unlocking the Constitutional Handcuffs on Canadian Cities: New Possibilities for Municipal Power*, McGill-Queen's University Press (forthcoming), Montreal, 2022, e M. Cahill e G. O'Sullivan, *Subsidiarity and the City: The Case for Mutual Strengthening*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>43</sup> Per l'identificazione di queste tre categorie si veda M. De Visser et al., *Introduction: The City as a Multifaceted and Dynamic Constitutional Entity*, in E. Hirsch Ballin et al. (a cura di) *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Asser Press-Springer, The Hague, 2020.

<sup>44</sup> M. Cahill e G. O'Sullivan, *Subsidiarity and the City: The Case for Mutual Strengthening*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>45</sup> M. De Visser, *Constitutionalizing Cities: Realizing Government Agendas or Sites for Citizen Engagement?* in A. Flynn et al. (a cura di) *Unlocking the Constitutional Handcuffs on Canadian Cities: New Possibilities for Municipal Power*, McGill-Queen's University Press (forthcoming), Montreal, 2022.

<sup>46</sup> Di questa idea M. Cahill e G. O'Sullivan, *Subsidiarity and the City: The Case for Mutual Strengthening*, in E. Arban (a cura di) *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>47</sup> Si rimanda a C. Ratti e M. Claudel, *The City of Tomorrow Sensors, Networks, Hackers, and the Future of Urban Life*, Yale University Press, New Haven, 2016.

<sup>48</sup> E. Morozov e F. Bria, *Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technologies*, Rosa Luxemburg Stiftung, 2New York Office, 018.

<sup>49</sup> Si rimanda a E. Keymolen e A. Voorwinden, *Can We Negotiate? Trust and the Rule of Law in the Smart City Paradigm*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2019, pp. 1-21, e F. Pizzolato, *Città e Diritti Fondamentali: Le Ambivalenze Della Politicità Dei Diritti*, in *Istituzioni Del Federalismo*, no. 1, 2022, pp. 155-86.

Da tutto ciò emerge, in sintesi, che anche il diritto pubblico si sta interrogando sulla città tramite prospettive diverse.

#### 4. Città e sussidiarietà orizzontale nel contesto italiano

Il contesto italiano ci offre un laboratorio interessante per questa relazione tra principio di sussidiarietà e ruolo emergente della città in quanto fa emergere un rafforzamento a vicenda di questi due concetti, all'interno di una più ampia prospettiva di trasformazione del diritto pubblico.

In aggiunta al processo in divenire di sua definizione oltre il comune e oltre lo stato, parlare di città nel contesto italiano significa prima di tutto guardare a questa sempre più come a uno spazio co-costruito tra cittadini e istituzioni, in grado di dare valore alle innovazioni e sperimentazioni dal basso. Parlare di città non significa, infatti, guardare solo alle 14 città metropolitane per come definite dalla legge<sup>50</sup>, ma ad un'idea più ampia che richiama l'antica distinzione romana tra *civitas* (riferita all'esercizio dei diritti di cittadinanza dei cittadini romani, e quindi alla comunità) e *urbs* (riferita alla dimensione fisica, spaziale della città). L'enfasi sul ruolo dei cittadini e della comunità è da sottolineare in quanto guarda proprio al contributo di chi vive un determinato spazio urbano, e non solo alla sua struttura formale. In questo senso il contesto italiano costituisce un laboratorio dove alcune innovazioni democratiche stanno prendendo piede grazie ad una prospettiva di pluralismo giuridico che accoglie fonti anche al di fuori del diritto positivo<sup>51</sup>. Con l'ambito emergente del diritto delle città, tutte le città infatti - piccole, medie, grandi, mega - sono considerate prima di tutto come spazi politici custodi del pluralismo sociale, capaci di resistere al rischio di "chiusura" nazionale grazie alla partecipazione alla comunità dei propri cittadini. In questo senso le città in Italia si stanno mostrando in prima fila nel rafforzamento della democrazia attraverso il loro ruolo di supporto e promozione da parte delle autorità locali e di innovativi strumenti giuridici.

È interessante vedere, infatti, come le città si stiano costruendo anche grazie ad un loro protagonismo nel dare copertura giuridica (talvolta si tratta proprio di un inventare) a esperienze informali di pratiche civiche, di solito considerate non-giuridiche perché non basate sul diritto positivo. Ci riferiamo a quello che è stato definito 'diritto pubblico informale'<sup>52</sup>, cioè

<sup>50</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Sul (fallimentare) processo di riforma degli enti locali nelle aree urbane in Italia e, in particolare, sulla confusa disciplina delle città metropolitane si rimanda a R. Medda, *Il Governo Locale Delle Aree Urbane in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022. Per un'altra analisi critica, E. Longo, *Local Governments and Metropolitan Cities*, in E. Arban et al. (a cura di) *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Routledge, London, 2021, pp. 152-66.

<sup>51</sup> Per una riflessione sulle fonti si veda F. Giglioni, *I Regolamenti Comunali per La Gestione Dei Beni Comuni Urbani Come Laboratorio per Un Nuovo Diritto Delle Città*, in *Munus*, 2016, dove lo studioso osserva che le radici del diritto dell'Unione Europea devono essere ricercate non solo nel principio di legalità, ma anche nel pluralismo di altre fonti che meritano riconoscimento. Da questa considerazione emerge la necessità di guardare oltre il diritto positivo, verso piuttosto le manifestazioni dei fenomeni sociali.

<sup>52</sup> Si rimanda ai tanti contributi di F. Giglioni in merito a questa riflessione: F. Giglioni, *Il Valore Giuridico Dell'informalità per l'interesse Generale. L'esempio Delle Città*, in M. V. Ferroni e G. Ruocco (a cura di) *La Città Informale*, Castelvecchi, Roma, 2021, pp. 79-94; F. Giglioni, *Il Diritto Pubblico Informale Alla Base Della Riscoperta Delle Città*

esperienze che costituiscono il terreno concreto per le città di esercizio e sviluppo della propria autonomia, e che stanno aprendo la strada alla definizione di un vero e proprio diritto delle città. Tra queste esperienze<sup>53</sup> di diritto pubblico informale, l'utilizzo del principio di sussidiarietà orizzontale (in modo più o meno virtuoso) da parte di circa 300 città per supportare iniziative civiche di cura dei beni comuni rivela il grande potenziale di questo principio nello sviluppo delle città.

Il principio di sussidiarietà, in particolare nella sua dimensione orizzontale, sta infatti dando un grande contributo a questa progressiva definizione della città. Questo sta avvenendo, in particolare (ma non solo)<sup>54</sup>, tramite la recente elaborazione del modello organizzativo dell'amministrazione condivisa e dei suoi innovativi strumenti giuridici: il regolamento per l'amministrazione condivisa, e il patto di collaborazione. Definita come una delle idee più importanti del costituzionalismo contemporaneo<sup>55</sup>, e nonostante le sua ambiguità e "vicenda anomala"<sup>56</sup>, la sussidiarietà è stata esplicitamente introdotta all'articolo 118 della costituzione italiana con la riforma costituzionale del 2001. La particolarità della concezione italiana della sussidiarietà riguarda la sua doppia dimensione verticale e orizzontale. Mentre l'introduzione della dimensione verticale è stata conseguenza degli sviluppi a livello europeo rivolti a suddividere le competenze tra livelli di governo (introduzione nel TUE all'articolo 5 - ex articolo 3B del Trattato di Maastricht - e, sebbene a livello implicito, all'articolo 4(3) della Carta Europea dall'autonomia locale del Consiglio d'Europa nel 1985), la dimensione orizzontale della sussidiarietà rappresenta una specificità italiana radicata al di fuori del dibattito giuridico: nello specifico, nella dottrina sociale della Chiesa, che a sua volta ha ripreso gli insegnamenti - più risalenti nel tempo - della filosofia sociale. In sintesi, come espresso da Papa Pio XI nel 1931, la sussidiarietà (intesa in modo orizzontale) dovrebbe consistere nel principio guida per l'organizzazione della società, attraverso la promozione degli individui come attori competenti e responsabili nella società (anche attraverso enti intermedi), e la necessità per lo stato di supportare le loro azioni se rivolte al bene comune. Questo concetto è, infatti, stato ripreso nell'attuale formulazione in Costituzione della sussidiarietà orizzontale all'articolo 118(4), che

---

Come *Ordinamento Giuridico*, in *Rivista Giuridica Dell'edilizia*, 2018, pp.3-21; F. Giglioni, *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 9(2), 2017, pp. 291-309.

<sup>53</sup> Sono cinque i modelli di diritto pubblico informale elaborati: F. Giglioni, *Nuovi Orizzonti Negli Studi Giuridici Delle Città*, in A. Squazzoni et al. (a cura di) *Città, Cittadini, Conflitti: Il Diritto Alla Prova Della Dimensione Urbana*, Giappichelli, Torino, 2020, pp.146.

<sup>54</sup> Questo principio sta anche permettendo la progressiva costruzione di un vero e proprio diritto costituzionale del terzo settore, rivolto agli enti del terzo settore e alla loro collaborazione con la pubblica amministrazione. Fondamentale a questo fine sono stati l'elaborazione del CTS e la sent.no.131/2020 della Corte costituzionale. Per approfondire si rimanda a L. Gori, *Sentenza 131/2020: Sta Nascendo Un Diritto Costituzionale Del Terzo Settore*, in *Impresa Sociale*, 2020; L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, 2020, in *Federalismi.it*; E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, 2020, in *Forum di quaderni costituzionali*. In aggiunta, sul ruolo dell'ANAC e le sue linee guida sul rapporto tra Terzo settore ed enti pubblici si rimanda a V. Tondi della Mura, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'ANAC al codice del Terzo settore*, 2018, in *Rivista AIC*.

<sup>55</sup> A. D'Atena, *Il Principio Di Sussidiarietà Nella Costituzione Italiana*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, 603-627.

<sup>56</sup> S. Mangiameli, *Sussidiarietà e servizi di interesse generale: le aporie della privatizzazione*, (relazione al Convegno dal titolo "Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà", Urbino 9-10 novembre 2006), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

prevede un obbligo in capo allo stato (a tutti i suoi livelli di governo) di favorire e supportare tutti quei cittadini singoli o riuniti in associazioni (formali ma anche informali) che prendono autonome iniziative rivolte a beneficio dell'interesse generale. Grazie a questa formulazione della sussidiarietà, dunque, per la prima volta è stato affermato in Costituzione che il perseguimento dell'interesse generale della società non spetta solo allo Stato, ma che anche i cittadini possono avere un ruolo grazie alle loro capacità.

L'interesse generale, a sua volta, ha ricevuto una prima interpretazione<sup>57</sup> attraverso il concetto di 'beni comuni', che ha permesso una prospettiva di attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale. La *Carta della sussidiarietà* elaborata dall'associazione *Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà* nel 2004 a Roma costituisce una delle primissime intuizioni in merito a questo<sup>58</sup>. Di fatto, questa corrispondenza tra interesse generale e beni comuni è stata resa operativa grazie al modello organizzativo dell'amministrazione condivisa. Definito per la prima volta a livello teorico in un saggio del 1997<sup>59</sup>, e non originariamente collegata ai beni comuni, questo modello definisce una relazione collaborativa orizzontale tra Stato e cittadini volta a sorpassare il tradizionale paradigma bipolare improntato su una netta distinzione gerarchica tra chi governa e chi è governato. Di fatto, ad oggi, quello che emerge è la sua capacità di proposta di un vero e proprio paradigma sussidiario nella relazione stato-società, in cui gli enti locali hanno un ruolo di primo piano nel supporto dei cittadini. L'amministrazione condivisa, infatti, ha ricevuto la sua prima realizzazione concreta proprio grazie ad una città, il comune di Bologna, che nel 2014 ha adottato il primo *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*<sup>60</sup>. Si tratta di un vero e proprio regolamento comunale basato sulla autonomia regolamentare degli enti locali (articolo 117(6) Costituzione), che ha permesso una sua rapida circolazione in centinaia di altri enti locali in Italia. Dopo questa esperienza apripista, ad oggi sono almeno 300 gli enti locali che hanno adottato lo stesso prototipo di regolamento (tra Comuni, città metropolitane, province, unioni di Comuni, e comunità montane), e migliaia sono i patti collaborazione firmati per la cura di specifici interessi generali e beni comuni. Il regolamento, da parte sua, prevede la realizzazione di attività concrete di sussidiarietà orizzontale attraverso il 'patto di collaborazione', nuovo strumento negoziale con cui le due parti (cittadini<sup>61</sup> e istituzione pubblica) concordano tutti gli aspetti della loro collaborazione (obiettivo di interesse generale; beni comuni oggetto del patto; compiti, risorse e responsabilità di ciascuna parte; misure pubbliche di supporto; durata;

---

<sup>57</sup> Successivamente è intervenuto anche il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 Codice del Terzo Settore, che all'articolo 5 offre una lista di attività di interesse generale.

<sup>58</sup> Si vedano in particolare articoli 5 e 9: testo disponibile qui <https://www.labsus.org/la-carta-della-sussidiarieta/>.

<sup>59</sup> G. Arena, *Introduzione All'amministrazione Condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pp.29-65.

<sup>60</sup> Sostituito dal 1 gennaio 2023 con il nuovo *Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale* <https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani>.

<sup>61</sup> Come emerge dal rapporto *Labsus 2021*, sul versante civico i soggetti sono: associazioni (40%), singoli cittadini (20,97%), gruppi informali (13,3%), scuole (6,96%), imprese profit (6,08%), imprese sociali (3,44%), enti ecclesiastici (1,32%), fondazioni (1,06%), altre istituzioni pubbliche (0,97%), professionisti (0,53%), università (0,26%).

eventuali assicurazioni; luogo delle attività). Sulla base degli ultimi dati disponibili<sup>62</sup>, il 53% dei patti di collaborazione è sottoscritto in città con più di 250.000 abitanti; il 27% in città tra 60.000-249.999. Insieme, queste due fasce costituiscono l'80% del numero totale di patti di collaborazione firmati. Tra le altre cose, il Regolamento è considerato di fondamentale importanza perché contiene una definizione di beni comuni, intesi come tutti quei beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e le amministrazioni pubbliche – anche attraverso procedure partecipative e deliberative – riconoscono come funzionali al benessere individuale e collettivo, e sui quali le due parti insieme condividono la responsabilità della loro cura. Anche se non esiste un elenco esaustivo di beni comuni, alcuni esempi sono piazze e strade, aree verdi, edifici, scuole, centri culturali, sport, inclusione sociale, istruzione, memoria storica, dati.

In un panorama nazionale in cui il quadro giuridico volto a sostenere le iniziative di sussidiarietà orizzontale e l'amministrazione condivisa si sta consolidando sempre più<sup>63</sup>, tutte queste iniziative di cura dei beni comuni stanno di fatto delineando l'emergere di una nuova forma di partecipazione civica nelle aree urbane, in cui i cittadini contribuiscono a co-creare la città – in senso ampio, come presentato in precedenza – insieme alle istituzioni, in questo modo creando un impatto sulla democrazia locale. Le città, dunque, come spazio per l'attivismo dei cittadini sono in corso di definizione come laboratori di innovazione democratica, e la messa in pratica della sussidiarietà orizzontale da parte delle istituzioni pubbliche sta aiutando questo processo.

## 5. Sussidiarietà nel contesto europeo

Diversamente dalla sua interpretazione nel contesto italiano, in UE la sussidiarietà è definita solo nella sua dimensione verticale all'articolo 5 TUE, che guarda all'allocazione di competenze tra i diversi livelli di governo (sovranaZIONALE, nazionale, regionale, locale). Questo principio ha una ricaduta concreta sulle procedure legislative in cui, come previsto dal Trattato di Lisbona, il ruolo dei parlamenti nazionali è stato rafforzato, insieme a quello della Corte di giustizia UE nel monitoraggio del rispetto di questo principio, e a quello del Comitato europeo delle regioni.

A ben vedere, tuttavia, una ricostruzione del dibattito originario relativo alla suddivisione delle competenze tra stati membri e UE come entità politica ci riporta alla primissima introduzione della sussidiarietà nei Trattati europei negli anni '90 come principio organizzativo tra diversi livelli di governo. La sua identificazione è stata infatti ritenuta fondamentale in quanto risolutiva della questione relativa alla ripartizione di competenze.

Il dibattito che ha portato alla sua introduzione, tuttavia, non guardava solo a questo, ma anche ad altro. Tre, infatti, erano inizialmente le principali correnti interpretative di questo

---

<sup>62</sup> Rapporto *Labsus* 2021 <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2021/>.

<sup>63</sup> Per esempio, possiamo menzionare a livello nazionale il Codice del Terzo settore; a livello regionale, 4 leggi relative all'amministrazione condivisa che hanno fornito ulteriore copertura ai Regolamenti comunali (l.r.n.10/2019, Lazio; l.r.n.71/2020, Toscana; l.r.n.3/2023, Emilia-Romagna; l.r.n.2/2023, Umbria). In aggiunta, fondamentale è stato il contributo della Corte costituzionale con la sentenza n.131/2020 (si veda S. Pellizzari e C. Borzaga, *Terzo Settore e Pubblica Amministrazione. La Svolta Della Corte costituzionale*, Euricse, Trento, 2020).

principio<sup>64</sup>: 1) l'ideologia conservatrice britannica; 2) il federalismo tedesco; 3) la dottrina sociale della Chiesa. La prima guardava essenzialmente alla sussidiarietà come alla possibile soluzione alla preoccupazione di fondo di limitare il potere della Comunità europea a vantaggio del primato dei singoli stati membri. La seconda guardava alla sussidiarietà in risposta all'esigenza percepita di avere una divisione chiara e definita di poteri dei diversi livelli di governo costituzionalizzata all'interno dei Trattati, in prospettiva di una futura struttura federale dell'Unione Europea su modello del sistema federale tedesco. Da ultimo, la terza si differenziava dalle prime due per il suo focus sul ruolo che i privati possono giocare nel contribuire al bene comune. Il suo focus era dunque più sociale che istituzionale, e considerava la sussidiarietà come principio in grado di garantire supporto e riconoscimento a gruppi sociali più piccoli o singoli individui, in teoria più capaci di occuparsi dell'organizzazione sociale rispetto alle istituzioni. Alla fine, tra queste tre diverse interpretazioni del principio, è stata la prima a prevalere diventando così l'interpretazione convenzionale attribuita alla sussidiarietà, in linea con una chiara prospettiva bi-centrica rivolta essenzialmente ai due livelli sovranazionale e nazionale, senza invece particolare considerazione dei livelli subnazionale e locale. La dinamica orizzontale tra livelli di governo e individui o gruppi, quindi, in questo modo è stata lasciata totalmente fuori dalla formulazione testuale dell'articolo 5 TUE.

Questo pluralismo di significati, tuttavia, non può essere negato sulla mera base testuale dei Trattati. Questi non contengono una *summa* della sussidiarietà, ma una sua versione limitata che include solo una definizione parziale di questo principio. Da parte sua, il significato dato dalla dottrina sociale della Chiesa si rivela fondamentale nel discorso costituzionale europeo non solo perché fornisce riconoscimento al ruolo che i privati possono giocare, ma anche perché di fatto incorpora la tradizione secolare della filosofia sociale. La sussidiarietà, infatti, non riguarda solo l'organizzazione istituzionale del territorio, ma anche l'organizzazione delle relazioni Stato-società. In questo senso costituisce un principio pre-giuridico le cui radici sono da ricercare nella costante tensione tra libertà dei singoli e ruolo di un'autorità superiore<sup>65</sup>, e nella costante ricerca di un equilibrio tra dignità umana e bene comune<sup>66</sup>. La sussidiarietà come principio giuridico, infatti, si basa su un processo di concettualizzazione durato secoli<sup>67</sup>: dalla legge mosaica, come primo riferimento individuato, che auspicava il massimo decentramento possibile del potere<sup>68</sup>, al pensiero politico greco di Aristotele, che intendeva la politica come governo delle autonomie; dalla Scolastica medievale e dall'idea di una società sussidiaria

---

<sup>64</sup> Si veda J. Peterson, *Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision?* in *Parliamentary Affairs*, vol.47(1), 1994, pp.117-119, e M. Wilke e H. Wallace, *Subsidiarity Approaches to Power Sharing in the European Community*, in RIIA Discussion Paper no.27, 1990, pp.1-43. Su questi tre filoni si veda anche A. Poggi, *A Vent'anni Dalla Legge Bassanini: Che Ne è Della Sussidiarietà Orizzontale?* in R. Realdon (a cura di) *La Sussidiarietà Orizzontale Nel Titolo V Della Costituzione e La Sussidiarietà Generativa*, Cedam, Padova, 2018.

<sup>65</sup> C. Millon-Delson, *Le Principe de Subsidiarité*, Presses Universitaires de France – PUF, 1993.

<sup>66</sup> J. Drew, *Reforming Local Government*, Springer, Singapore, 2020, p.123; J. Drew e B. Grant, *Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization—a View from Local Government*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2017, pp.4-5.

<sup>67</sup> La ricostruzione di questi passaggi si basa sul contributo di C. Millon-Delson, *Le Principe de Subsidiarité*, Presses Universitaires de France – PUF, pp.7-28.

<sup>68</sup> B. Gussen, *Axial Shift City Subsidiarity and the World System in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, London, 2019, p.200, e F. M. Giordano, *Subsidiarity, a Transformative Principle for the Future of European Democracy*, in *De Europa*, vol.4(2), 2021, p.101.

articolata in una moltitudine di gruppi e unità autonome che cooperano in vista di un destino comune, al successivo pensiero federalista (tra gli altri, Altusio); dai teorici dello Stato (come de Tocqueville ed Hegel), alla corrente liberale che sostiene la non ingerenza dello Stato nei confronti dei livelli inferiori di autorità (ad esempio, Locke). La dottrina sociale della Chiesa elaborata nel XIX secolo costituisce solo il riferimento moderno alla sussidiarietà, che tuttavia si basa sulla precedente tradizione secolare della filosofia sociale. Alla luce di tutto ciò, la sussidiarietà dovrebbe quindi essere considerata come un principio veramente europeo che riguarda la tradizione della storia del pensiero.

Alla luce di questo, se non è possibile mettere in discussione che il moderno riferimento alla sussidiarietà in Unione Europea si limita alla sua dimensione verticale, allo stesso tempo non si può non osservare che alcune tracce implicite del suo significato orizzontale sono oggi presenti in alcuni punti dell'ordinamento europeo. Prima di tutto, nel preambolo del TUE (“[...] le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”) e all’articolo 10(3) TEU (“Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”), anche se entrambi costituiscono più dichiarazioni di intenti che impegni concreti. In secondo luogo, il cuore della sussidiarietà è richiamato in altri principi costituzionali: è il caso, per esempio, della sovranità individuale<sup>69</sup>, della solidarietà<sup>70</sup>, della partecipazione<sup>71</sup>. In terzo luogo, al di fuori del diritto primario UE, è utile menzionare il lavoro del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), per il suo contributo allo sviluppo del concetto di ‘sussidiarietà funzionale’ (talvolta anche definita come orizzontale), usato per dare riconoscimento al ruolo pubblico e sociale degli attori privati<sup>72</sup>. Per tutte queste e altre ragioni qui espresse solo in sintesi, possiamo quindi sostenere che la dimensione orizzontale della sussidiarietà costituisca il significato ‘dimenticato’ di questo principio europeo, riscoperto invece in un modo di assoluto rilievo dall’ordinamento italiano, ma non solo<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> B. Gussen, *Axial Shift City Subsidiarity and the World System in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, London, 2019, p.227.

<sup>70</sup> Infatti, “solidarity operates horizontally” (B. Gussen, *Axial Shift City Subsidiarity and the World System in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, London, 2019, p.206), essendo “an expression of active citizenship” rivolta al bene comune: si veda M. Ross, *Transnational Solidarity: A Transformative Narrative for the EU and Its Citizens?* in *Acta Politica*, 2020, p.5.

<sup>71</sup> Possiamo dire questo alla luce del fatto che “participation is furthered in small communities” (A. Føllesdal, *Survey Article: Subsidiarity*, in *The Journal of Political Philosophy*, vol.6(2), 1998, p.198).

<sup>72</sup> Il CESE considera la sussidiarietà come “the most important principle of good governance [...], not merely a principle of administrative technique and distribution of powers but the expression of a certain conception of the individual, its freedom, its responsibilities and the society it lives in” (Opinion of the Economic and Social Committee on “European Governance – a White Paper” (COM (2001) 428 final), OJ C 125). Si rimanda a F. M. Giordano, *Subsidiarity, a Transformative Principle for the Future of European Democracy*, in *De Europa*, vol.4(2), pp.99-118.

<sup>73</sup> Per approfondire si rimanda a C. Salati, *The Forgotten Meaning of the EU Principle of Subsidiarity. Horizontal Subsidiarity in Italian Local Governments*, in *Diversity Governance Papers*, vol.2, 2023, <https://www.eurac.edu/doi/10-57749-hcdq-2p97>. In aggiunta all’ordinamento italiano, l’altro fondamentale riferimento nello spazio giuridico europeo è la Costituzione della Polonia, dove la dimensione orizzontale della sussidiarietà è menzionata nel preambolo, anche se in modo piuttosto vago: “Hereby establish this Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State, based on respect for freedom and justice, cooperation between the public powers, social dialogue as well as on the principle of subsidiarity in the strengthening the powers of citizens and their communities” (traduzione ufficiale in inglese disponibile all’indirizzo <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>). Per approfondire si rimanda a E. Poplawska, *The Principle of Subsidiarity under the 1997 Constitution of Poland*, in *Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal*, 1997,



## 6. Conclusion

Tornando alla domanda di fondo del nostro contributo, per concludere possiamo sostenere che due sono gli orientamenti essenziali che possiamo trarre per l'Unione Europea dal rapporto tra città e sussidiarietà orizzontale in Italia. Il primo è il processo in atto di co-costruzione della città intesa come spazio in cui questa sta prendendo forma tramite nuovi processi di istituzionalizzazione di comune accordo tra la struttura pubblica e i suoi abitanti, e lo sviluppo di innovativi strumenti giuridici. Da questo punto di vista, parlare di città nel diritto pubblico significa sempre più guardare ad un agglomerato urbano oltre i meri confini amministrativi per come definiti dalle tradizionali categorizzazioni dello stato, ma piuttosto nella sua autonomia politica originaria. Il secondo orientamento, invece, propone una riscoperta da parte dell'UE - e in particolare delle altre città europee - del significato orizzontale della sussidiarietà, dimenticato nel testo dei Trattati, ma implicito nel diritto costituzionale 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. L'esempio italiano di combinazione tra teoria e pratiche della sussidiarietà, in fondo, sta proponendo una strada aggiuntiva per il progressivo sviluppo della democrazia locale che non sembra così irrealizzabile anche per le altre città europee.

---

pp.107-20, e E. Arban, *Re-Centralizing Subsidiarity: Interpretations by the Italian Constitutional Court*, in *Regional & Federal Studies*, vol.25(2), 2015, pp.137-138 (nel riportare in caso della Polonia, Arban sottolinea "the elasticity of this fundamental principle of EU law" a p.138).

ALBERTO AMBROGIO GALLI\*

## Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa\*\*

ABSTRACT (EN): The article deals with the theme of shared Administration and horizontal subsidiarity, with particular reference to the Municipality of Bologna, which has adopted a new regulation to encourage collaboration between civic subjects and local institution for the care and regeneration of urban common goods. Precisely on the new municipal regulation, the article retraces the normative, jurisprudential and local level context that made the bolognese experience possible and then enters into the substance of the analysis of the new regulation, highlighting its purposes, values, subjects, processes and accessory profiles.

ABSTRACT (IT): L'articolo tratta il tema dell'Amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale, con particolare riferimento al Comune di Bologna, che ha adottato un nuovo regolamento per favorire la collaborazione tra soggetti civici e istituzione locale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Proprio sul nuovo regolamento comunale l'articolo ripercorre il contesto normativo, giurisprudenziale e del livello locale che ha reso possibile l'esperienza bolognese per poi entrare nel merito dell'analisi del nuovo regolamento, evidenziandone le finalità, i valori, i soggetti, i processi e i profili accessori.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli interventi sullo Statuto comunale. – 3. Il nuovo “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”. – 3.1. Finalità, valori e soggetti. – 3.2. Il procedimento della collaborazione. – 3.3. Profili accessori. – 3.3.1. Responsabilità (Capo VIII) e Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX). – 3.3.2. Le forme di sostegno (Capo V). – 3.3.3. Gli immobili (Capo VI). – 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Quando si parla di Amministrazione condivisa è bene ricordare che non si fa riferimento solo ad un nuovo modello organizzativo-burocratico della Pubblica Amministrazione, bensì ad un cambiamento del paradigma stesso che ne sta alla base. Un mutamento che definisce un modello organizzativo innovativo e alternativo all'impostazione tradizionale e gerarchica novecentesca che sottrae i cittadini dalla loro posizione di soggetti passivi, destinatari dell'intervento statale, e li pone sotto una nuova prospettiva di soggetti attivi che – al pari della P. A. – perseguono l'interesse generale della collettività. Gli istituti che rappresentano il cuore di questa trasformazione sono anzitutto quelli della co-programmazione, co-progettazione e dell'accreditamento disciplinati dagli articoli 55 e 56 del nuovo Codice del Terzo Settore i quali facilitano e valorizzano le relazioni collaborative tra Enti pubblici e Terzo settore<sup>1</sup>.

\* Dottorando di ricerca nel Dottorato Intersectoriale per l'Innovazione – Università degli Studi di Milano.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Decreto legislativo n. 117/2017.

Questa trasformazione si è resa possibile a partire dal riconoscimento, costituzionale<sup>2</sup>, legislativo<sup>3</sup> e giurisprudenziale<sup>4</sup>, nonché all'intuizione ed elaborazione concettuale pionieristica e costante a cui si assiste in dottrina<sup>5</sup>, di nuovi principi che mutano definizioni, indirizzi, modalità di funzionamento e comportamenti della P. A. e che grazie all'intervento della Corte costituzionale sono stati affermati chiaramente con la Sentenza n. 131/2020. Sono i principi di sussidiarietà, di cooperazione, di collaborazione e di solidarietà.

La pronuncia della Corte, va ricordato, si collocava in un contesto dove le esperienze di co-progettazione iniziavano a moltiplicarsi con un effetto dirompente sulle pratiche amministrative in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 117/2017, tanto da iniziare ad alimentare talune perplessità e incertezze di fondo, in particolare su due ordini di questioni. Anzitutto, circa la compatibilità dell'art. 55 del nuovo Codice Terzo Settore con il "diritto eurounitario" in tema

<sup>2</sup> Art. 118 Cost., ultimo comma come novellato dalla l. cost. n. 3/2001: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

<sup>3</sup> Si veda: la Legge 6 giugno 2016, n. 106 concernente "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", di quest'ultima il decreto attuativo 3 luglio 2017, n. 117; il d.l. 3 agosto 2018, n. 105 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".

<sup>4</sup> Con la Sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha riconosciuto il fondamento costituzionale del Terzo settore.

<sup>5</sup> Senza pretese di esaustività: A. MITROTTI, *Introduzione al dossier - Il terzo settore e la sua trascendentale settorialità: per una amministrazione condivisa*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, pp. 1-3; F. GASPARI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, pp. 71-104; G. FIDONE, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2023, pp. 373-395; A. BERRETTINI, *La co-progettazione "alla luce" del Codice del terzo settore e "nella penombra" del Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 27, 2022, pp. 1-46; A. ARCURI, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2022, pp. 601-633; G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 647-655; G. FIDONE, *Dai beni comuni all'amministrazione condivisa*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2022, pp. 435-460; G. PISANI, *L'"amministrazione condivisa" al centro di un nuovo modello di solidarietà*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2022, pp. 9-36; L. GORI, *L'amministrazione condivisa: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, in *Studium iuris*, n. 7-8, 2022, pp. 835-846; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 1449-1457; M.C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos*, n. 1, 2020, pp. 1-20; I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, pp. 1209-1235; M. F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 12, 2019, pp. 2197-2218; V. SESSA, *Il partenariato e la valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: dalla conservazione dei beni alla rigenerazione del territorio*, in *GiustAmm.it*, n. 2, 2019, p. 17; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019, pp. 971-994; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2018, pp. 559-568; S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, n. 1, 2018, pp. 47-86; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2017, pp. 43-55; C. IAIONE, *The right to the Co-City (Diritto alla collaborazione con la città)*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2017, pp. 63; F. GIGLIONI, *I Regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. 271-313; F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, Intervento all'inaugurazione dell'anno accademico 2013-2014 dell'Università di Bari "Aldo Moro", 24 marzo 2014, in *Rassegna tributaria*, n. 2, 2014, pp. 207-224; P. MERCATALI e F. ROMANO, *Partecipazione amministrativa e strumenti tecnologici*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 1, 2014, pp. 155-177; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pp. 29-65.

di concorrenza; e, in secondo luogo, sull'adeguatezza o meno della legge 241/1990 nel regolare i procedimenti di co-progettazione.

La Corte costituzionale nella sua decisione ha affermato la piena legittimità dell'articolo 55, individuandola inoltre come norma che – per usare le parole della Corte – “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria” e che dunque rende operativo il principio di sussidiarietà orizzontale previsto all'art. 118 quarto comma della Costituzione come novellato dalla riforma costituzionale del 2001. Sempre la Corte ricorda che è proprio all'interno di questa disposizione costituzionale che si identifica così “un ambito di organizzazione delle ‘libertà sociali’ (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle ‘forme di solidarietà’ che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese ‘tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente’ (sentenza n. 309 del 2013)”.

C'è un passaggio della sentenza – che è stata pubblicata il 1° luglio del 2020 nel pieno dell'emergenza pandemica che il Paese stava attraversando – molto chiaro e significativo che recita: “Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

E proprio in questo contesto s'inserisce l'esperienza del Comune di Bologna che si conferma tra le amministrazioni più virtuose nel riconoscere e valorizzare i processi di partecipazione dei cittadini alla *res publica*. Bologna aveva già fatto da apripista per in Italia, nel 2014, con l'adozione del primo regolamento dei beni comuni<sup>6</sup> e, a distanza di nove anni, si conferma polo di avanguardia, innovazione e sperimentazione, “alla potenza”, per usare un'espressione matematica.

Lo dimostra, oltre al fatto stesso che siano stati elaborati ben due regolamenti, l'impatto che il primo regolamento ha determinato sul territorio e nelle pratiche amministrative. Infatti, nei nove anni trascorsi tra l'emanazione del primo e del secondo regolamento, Bologna è riuscita a governare gli strumenti che si è data e i processi di trasformazione che ne sono conseguiti, in un quadro generale mutevole sia sotto il profilo sociale (si rammenti la pandemia da Covid-19) sia sotto quello giuridico (*in primis* il d.lgs. 117/2017 e la Sentenza cost. n. 131/2020) e sapendo raccogliere i risultati per nulla scontati che si riscontrano nei quasi mille patti di collaborazione attivati dal 2014 a oggi<sup>7</sup>.

Fatte queste premesse, si può procedere all'analisi di merito dei profili innovativi del nuovo regolamento e del rinnovato quadro normativo del Comune di Bologna.

<sup>6</sup> Delibera Consiglio comunale di Bologna, 19 maggio 2014, n. 172.

<sup>7</sup> Comune di Bologna, Open Data, Patti di collaborazione. Vedi: <https://opendata.comune.bologna.it/>. Nella ricerca come parole chiave è sufficiente inserire “Patti di collaborazione”.

## 2. Gli interventi sullo Statuto comunale

La riforma regolamentare si accompagna a una modifica dello Statuto comunale, primo destinatario delle novelle bolognesi che, con l'inserimento del nuovo articolo 4 *bis* dedicato alla Cittadinanza attiva e alla sussidiarietà<sup>8</sup>, codifica al proprio interno i principi dell'Amministrazione condivisa. Anzitutto, il primo comma dell'articolo richiama il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale quale fondamento per l'attuazione del modello condiviso.

Il secondo comma conferma l'approccio impostato in senso universalistico con riferimento ai soggetti con cui il Comune può attivare i processi della co-programmazione e della co-progettazione che saranno poi meglio specificati nel regolamento. Di particolare rilievo, sotto il profilo culturale ancor prima che giuridico, il terzo comma che così recita: "Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità".

Il quarto e quinto comma sanciscono, rispettivamente, la previsione delle risorse finanziarie adeguate in sede di bilancio e le garanzie di pubblicità e trasparenza "(dell') elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi".

Risalta fin da subito come il maggiore grado di innovazione del nuovo art. 4 *bis* sia riconducibile al contenuto del suo secondo comma che, come visto, estende formalmente i soggetti a cui intende rivolgersi. Ciò porta a tre ordini di considerazioni. *In primis*, la scelta di non limitarsi ai soli Enti del Terzo Settore iscritti al RUNTS<sup>9</sup> intende valorizzare anzitutto

---

<sup>8</sup> Di seguito il testo integrale dell'art. 4 *bis* dello Statuto bolognese:

"1. Il Comune in attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale attua il metodo dell'amministrazione condivisa e ne disciplina con apposito regolamento soggetti, processi e forme di sostegno.

2. Il Comune pertanto valorizza e coinvolge attivamente nei processi della programmazione e della progettazione gli Enti del Terzo settore, le libere forme associative, le Case di Quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro.

3. Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità.

4. Il Consiglio in sede di approvazione del bilancio predetermina il complesso delle risorse finanziarie volte a promuovere le forme di collaborazione con i soggetti civici e la relativa destinazione secondo gli obiettivi programmatici. Il regolamento di cui al comma 1 predetermina i criteri e le procedure per la concessione di forme di sostegno ai progetti di amministrazione condivisa.

5. Annualmente la Giunta presenta alle competenti Commissioni consiliari, nonché rende pubblico, nelle forme più adeguate ad una diffusa informazione, l'elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi."

<sup>9</sup> Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) è previsto dall'art. 45 del Codice del Terzo settore e a partire dal novembre 2021 ha sostituito i precedenti registri delle APS (Associazione di Promozione Sociale) e delle ODV (Organizzazione di Volontariato) previsti dalle precedenti normative di settore (rispettivamente L. 266/1991 e L. 383/2000) e a regime intende sostituire anche l'anagrafe delle Onlus. L'obiettivo del legislatore è chiaramente

l'importanza di tutti gli altri attori civici coinvolti e potenzialmente attivabili attraverso il modello dell'Amministrazione condivisa secondo un principio universalistico.

Può apparire come una scelta marginale, d'altronde ci si riferisce a soggetti che venivano già coinvolti anche sotto il precedente regolamento, eppure si tratta di un riconoscimento – sul piano politico, prima ancora che sul piano amministrativo e giuridico – della eguale dignità di queste due categorie che si estende fino ad abbracciare tutte le forme associative, ivi compresi i gruppi informali e i singoli cittadini, quando questi intendano contribuire attivamente per il bene comune; e che dunque fondamentale è che valorizza l'elemento della solidarietà sociale.

*In secundis*, attraverso un passaggio altrettanto significativo, il secondo comma dell'art. 4 bis non solo si dimostra coerente con il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (già richiamato al primo comma del medesimo) ma certifica in maniera inequivocabile come il Regolamento riconosca nel modello condiviso il mezzo attraverso il quale darne concreta attuazione.

Da ultimo, il riconoscimento delle due distinte categorie di soggetti destinatari del nuovo quadro regolatorio, implica anche la diversificazione degli strumenti di cui l'amministrazione comunale dispone e con i quali essa può intervenire. Per gli ETS iscritti al RUNTS, il Comune potrà adoperare gli strumenti previsti dagli artt. 55 e 56 del Codice TS (co-programmazione, co-progettazione, convenzioni) mentre con gli altri soggetti civici potrà ricorrere ai patti di collaborazione; infatti, va ricordato che sono in molti tra i soggetti che operano nel mondo del Terzo Settore a non volere o non avere la possibilità di iscriversi al Registro unico nazionale<sup>10</sup>.

### **3. Il “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”**

Partendo dalla fine, l'art. 37 del nuovo Regolamento stabilisce che a partire dall'entrata in vigore dello stesso – dal 1° gennaio 2023 – decorra l'abrogazione sia del “Regolamento sui rapporti con le Libere Forme associative” (O.d.G. 187/2005), sia del precedente “Regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” (O.d.G. 172/2014).

La scelta di sostituire integralmente i due precedenti regolamenti persegue lo scopo non solo di apportare una sostanziale innovazione in punta di contenuto ma anche di riunire, all'interno di un'unica fonte, l'articolata disciplina concernente le forme di partecipazione civica mediante

---

quello di creare uno strumento unico che faciliti la raccolta e l'aggiornamento dei dati relativi alle organizzazioni del Terzo Settore.

<sup>10</sup> Si veda sull'argomento: S. SILVOTTI, *Il RUNTS e le sue criticità*, in *Impresa Sociale*, n. 3, 2022, pp. 88-91; D. FORESTA, *Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzione nell'articolazione del registro unico*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, n. 6, 2022, pp. 1461-1498; A. FUSARO *Dalla frammentazione legislativa alla ri-codificazione? Traiettorie di una disciplina per gli enti non lucrativi*, in *Rivista di diritto civile*, n. 5, 2022, pp. 910-932; G. CORTIGIANI, *Fondazioni e Codice terzo settore, problematiche di diritto intertemporale*, in *ambienteditto.it*, n. 1, 2022, pp. 608-613.

la collaborazione, sia favorendone la conoscenza e l'accessibilità, sia razionalizzando sostanzialmente il quadro regolatorio.

Nel suo insieme, il nuovo Regolamento si struttura in dieci Capi<sup>11</sup> per un totale di 37 articoli che, ai fini della presente esposizione, risulta conveniente concentrare nei seguenti ambiti d'interesse: 1) finalità, valori e soggetti; 2) il procedimento della collaborazione; e infine 3) l'insieme delle disposizioni accessorie (forme di sostegno; immobili; responsabilità, pubblicità, trasparenza e rendicontazione).

### **3.1. Finalità, valori e soggetti**

Dai primi tre articoli, che equivalgono anche all'insieme del Capo I, è possibile desumere la cornice entro cui collocare le disposizioni dell'intero regolamento.

L'articolo 1 (Oggetto e finalità) al primo comma stabilisce che: "Il presente regolamento, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, di solidarietà sociale e di uguaglianza, del Codice del Terzo Settore e delle previsioni statutarie, disciplina le diverse forme di collaborazione civica volte allo svolgimento di attività di interesse generale nell'ambito degli obiettivi definiti attraverso gli strumenti della programmazione". È interessante fin da subito notare il richiamo alla fonte del Codice TS che nel quadro del precedente regolamento comunale non era ancora in essere e che rappresenta la nuova base giuridica di riferimento, sulla quale poggiare il nuovo regolamento.

Richiamo che prosegue al secondo comma, dove si fa esplicito riferimento sia alla "riforma del Terzo settore" che alla "cornice partecipativa delineata dallo Statuto comunale (...) volte ad attuare nel rispetto dei vincoli di legge il più ampio contesto dell'amministrazione condivisa"; al terzo comma, dove si fa esplicito riferimento alle dinamiche di collaborazione disciplinate agli articoli 55 e 56 del Codice riservate agli Enti del TS a cui il Comune intende dare attuazione. Di rilievo anche il quarto comma, quando riconosce: "un legame funzionale tra la tutela (dei beni comuni) e le concrete condizioni per la piena espressione della personalità umana".

L'articolo 2 individua e definisce i valori e i principi generali di riferimento a cui devono conformarsi le ipotesi di collaborazione e che sono, sommariamente, i seguenti: Pubblicità e trasparenza (lett.a); Fiducia reciproca e capacità generativa (lett.b); Autonomia civica e partecipazione (lett.c); Prossimità e lavoro in rete (lett.d); Accessibilità e universalità (lett.e); Assenza di scopo di lucro (lett.f.); Sostenibilità (lett.g.); Coesione sociale (lett.h); Diritti e rispetto della dignità della persona (lett.i). Ovviamente ciò riguarda tutti i soggetti coinvolti, vale a dire sia i soggetti civici che la stessa Amministrazione comunale.

Da questa lettura emerge immediatamente di essere di fronte a qualcosa di più significativo di una mera enumerazione di principi, e cioè a un vero e proprio corpus normativo: i "valori di riferimento" sono fondamentali non solo per dare significato al regolamento, ma anche per

---

<sup>11</sup> Nell'ordine: Capo I, Ambito di applicazione, soggetti civici e valori di riferimento; Capo II, Programmazione e progettazione condivise; Capo III, Instaurazione della collaborazione; Capo IV, Criteri di valutazione; Capo V, Forme di sostegno; Capo VI, Immobili; Capo VII, Formalizzazione delle collaborazioni; Capo VIII, Responsabilità; Capo IX, Pubblicità, trasparenza e rendicontazione; Capo X, Disposizioni finali e transitorie.

darne piena esistenza rispetto alla funzione che si prefigge. E del resto non potrebbe essere diversamente, vista la concretezza della disciplina in esame e tenendo conto del contesto e del percorso locale in cui è stata approvata.

L'articolo 3 elenca sette tipologie di soggetti civici che possono, a seconda dei casi, partecipare alle forme di collaborazione: a) gli Enti TS (ex d.lgs 117/2017); b) le imprese sociali (ex d.lgs 112/2017), precisando che entrambe queste categorie - a) e b) - debbano avere "sede legale o secondaria nella città metropolitana di Bologna"; c) le libere forme associative non iscritte al RUNTS con sede legale od operativa nella città metropolitana di Bologna; d) gruppi informali o anche singoli cittadini; e) gli operatori economici e le associazioni di categoria in relazione ad attività di interesse generale non aventi finalità commerciale; f) gli Enti territoriali, gli uffici territoriali del governo, le scuole di ogni ordine e grado, le università/gli istituti universitari, l'Azienda Sanitaria locale, l'ASP, le aziende partecipate dal Comune, la casa circondariale e gli altri organismi di diritto pubblico per il concorso al perseguimento di finalità di interesse generale attraverso la partecipazione ai percorsi di programmazione condivisa e lo sviluppo di progettualità condivise; g) le Case di Quartiere istituite con delibera P.G. 223432/2019 e le loro sedi di coordinamento.

Rilevante la disposizione transitoria prevista per le libere forme associative alla lettera c), la quale stabilisce che: "In fase di prima applicazione del presente regolamento, per un periodo di 24 mesi dalla sua entrata in vigore, sono esentate dalle verifiche di cui al precedente punto (il riferimento è alle 'associazioni, le fondazioni e i comitati non iscritti nel RUNTS, formalmente costituiti nella forma dell'atto pubblico o mediante scrittura privata registrata nella quale risultino finalità sociali, assenza dello scopo di lucro e, compatibilmente con la natura giuridica dell'organizzazione, la democraticità della struttura') le associazioni che alla predetta data risultano iscritte all'elenco comunale delle Libere Forme associative disciplinato dal Regolamento comunale O.d.G. 187/2005". Sempre nell'ambito dei soggetti, oltre all'art. 3, deve aggiungersi anche la clausola generale prevista dal quarto comma dell'art. 6 (Disposizioni generali sulla progettazione condivisa), quando stabilisce che: "L'Amministrazione si riserva di coinvolgere nella progettazione condivisa anche altri soggetti attivi nel territorio o nell'ambito tematico di riferimento al fine di apportare ulteriori risorse e/o integrare e coordinare le azioni".

Infine, è di particolare interesse anche il quinto comma dell'art. 1 che individua i soggetti titolari a dare impulso al procedimento di collaborazione e all'attivazione dei relativi strumenti. Tali soggetti sono tre: il Comune, attraverso l'emanazione di avvisi pubblici; i soggetti civici come si è detto, attraverso la presentazione di proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni; e tra i soggetti civici, la generalità della cittadinanza "nell'ambito di percorsi partecipativi, territoriali o tematici, quali il bilancio partecipativo, (...) nella lettura dei bisogni e nella definizione delle priorità".

### **3.2. Il procedimento della collaborazione**

Nel precedente sotto paragrafo è stato illustrato l'insieme di valori, principi e finalità nonché i soggetti coinvolti e coinvolgibili entro cui il regolamento intende strutturarsi. Questo al fine

di definire la cornice entro cui collocare e articolare il procedimento che partendo dalla programmazione, arriva alla fase di progettazione. È sempre utile ricordare che il momento della programmazione condivisa è del tutto eventuale e anticipa quello della progettazione (come anche chiarito dalle linee guida adottate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72/2021) la quale si conclude con la stipula e attivazione della collaborazione e che vede, dunque, così articolarsi il proprio iter procedimentale.

Seguendo la struttura del regolamento, questo procedimento può essere ricondotto principalmente a due momenti: l'instaurazione della collaborazione (Capo III) e la formalizzazione della collaborazione (Capo VII). A queste due fasi si premettono gli artt. 5 (Disposizioni generali sulla programmazione condivisa) e 6 (Disposizioni generali sulla progettazione condivisa), che inquadrano, dal punto di vista del regolamento, gli stessi strumenti della collaborazione previsti dal d.lgs. 117/2017.

Tra i profili di maggior interesse, l'art. 5 riconosce anzitutto lo strumento della programmazione condivisa come uno – ma non l'unico – degli strumenti facenti parte del più ampio genus degli strumenti di programmazione a disposizione dell'amministrazione (comma 1, lett. a); altresì come lo strumento che “concorre alla definizione di linee di intervento in ambiti tematici specifici, in raccordo con gli strumenti di programmazione settoriali definiti dalla normativa vigente” (comma 1, lett. b) e “concorrere alla definizione di linee di intervento in ambiti territoriali definiti” (comma 1, lett. c).

In secondo luogo, identifica nell'avviso pubblico l'istituto attraverso il quale l'Amministrazione definisce “i soggetti ammessi a partecipare, gli obiettivi perseguiti, le modalità anche telematiche di svolgimento del percorso, le fasi in cui lo stesso si articola e la sua durata complessiva” (art. 5, comma 3). In terzo luogo, individua il responsabile del procedimento (art. 5, comma 6) e la redazione a suo carico di un documento istruttorio di sintesi a cui far seguire l'adozione di una apposita determina finale (art. 5, comma 7).

Interessante, da ultimo, anche quanto disposto dalla lettura combinata dei commi 8 e 12 dell'articolo dove si afferma che: “L'esito della programmazione condivisa (...) può essere utilizzato per concorrere alla definizione degli strumenti generali di programmazione dell'Ente e come supporto alla motivazione degli atti gestionali e conseguenti” (art. 5, comma 8). Salvo poi specificare al comma 12 che tali finalità si possono estendere anche a quegli “elementi conoscitivi emersi nell'ambito di percorsi partecipativi diversi da quelli di cui al presente articolo” (art. 5, comma 12) e richiamando a titolo esemplificativo il Bilancio Partecipativo e i Laboratori di Quartiere.

Venendo ora all'art. 6, il regolamento attribuisce alla progettazione condivisa una serie di funzioni tra cui spicca quella di approfondimento delle proposte di collaborazione avanzate dai soggetti civici (art. 6, comma 1, lett.a); stabilisce inoltre che “I profili procedurali delle attività di progettazione condivisa sono definiti con specifico Atto di Giunta” (art. 6, comma 3, primo cpv.).

Infine, è interessante anche quanto stabilito al quinto comma dell'art. 6<sup>12</sup>, dove si afferma che la progettazione condivisa è un processo di tipo dinamico la cui definizione e valutazione – fino ad arrivare a comprendere eventuali interventi correttivi o integrativi – non si esauriscono nella sola fase iniziale di definizione del progetto ma rimane sempre aperta a concretizzarsi anche in itinere con interventi correttivi e/o integrativi concordati.

Ciò detto e come già anticipato, il Regolamento articola in due momenti il procedimento collaborativo: l'instaurazione della collaborazione (Capo III) e la sua successiva formalizzazione (Capo VII). La fase dell'instaurazione si differenzia a seconda che il soggetto che promuove l'iniziativa sia uno dei soggetti civici (art. 7) ovvero l'Amministrazione comunale (art. 8). Nel primo caso il regolamento parla di "proposte di collaborazione" mentre nel secondo caso di "avvisi di progettazione condivisa" che il Comune deve emanare necessariamente mediante lo strumento dell'avviso pubblico.

Il comma 4 dell'articolo 7 prevede inoltre una particolare forma di pubblicità, infatti per "Le proposte di collaborazione che rispettano i requisiti di cui al precedente comma 2 vengono rese pubbliche sulla Rete Civica per un periodo di 10 giorni al fine di garantirne la conoscibilità e di acquisire da parte dei cittadini eventuali elementi utili alla loro valutazione". Solo una volta che siano decorsi i 10 giorni si apre la fase vera e propria della co-progettazione, con cui l'Amministrazione affida a una unità organizzativa ad hoc le proposte ritenute ammissibili, quest'ultima con il compito, entro 30 giorni a decorrere dalla dichiarazione di ammissibilità, di definire i contenuti del patto di collaborazione ovvero "con la decisione, ad opera del responsabile del procedimento, circa l'insussistenza delle condizioni per addivenire al patto" (art. 7, commi 6 e 7).

Sulla valutazione delle proposte, interviene il successivo art. 12 (Capo IV), il quale esprime i criteri generali che l'Amministrazione deve adottare ai fini della ammissibilità o meno delle stesse<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Così recita l'art.6, quinto comma del Regolamento bolognese: "La progettazione condivisa è un processo di tipo dinamico che non si esaurisce nella fase di definizione dei progetti e degli interventi da attuare, ma continua anche nella fase di realizzazione degli stessi attraverso la cooperazione attiva tra tutti i soggetti coinvolti e la valutazione in itinere sull'andamento delle attività al fine di concordare eventuali interventi correttivi e/o integrativi".

<sup>13</sup> Articolo 12 (Criteri generali di valutazione)

1. I criteri di valutazione, anche agli effetti di cui all'art. 12 della L. 241/90, possono svolgere le seguenti funzioni:
  - a) decidere sull'ammissione alla fase di progettazione condivisa delle singole proposte di collaborazione di cui all'art. 7;
  - b) selezionare le manifestazioni di interesse da ammettere alla progettazione condivisa nell'ambito degli avvisi pubblici di cui al Capo III;
  - c) selezionare in esito alla fase di progettazione condivisa il progetto o i progetti da realizzare qualora non sia stato possibile pervenire ad un progetto unitario;
  - d) valutare i progetti presentati nell'ambito degli avvisi pubblici a carattere competitivo di cui al precedente art. 11 al fine di selezionare il progetto/i progetti vincitori.
2. Le proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di cui all'art. 7 sono valutate sulla base dei criteri generali di seguito specificati:
  - a) la collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione si ispira ai valori di cui all'art. 2 del presente regolamento, i progetti proposti devono risultare coerenti con tali valori;
  - b) l'idoneità, negli ambiti di attività di interesse generale, a determinare un impatto positivo in termini di utilità per i cittadini o di qualità dello spazio urbano;

Per quanto riguarda la formalizzazione delle collaborazioni, il primo comma dell'art. 25 del Regolamento (Disposizioni generali sulla formalizzazione delle collaborazioni), stabilisce che queste possono avvenire o con patto di collaborazione ovvero con convenzione, "in relazione al diverso grado di flessibilità dei due strumenti, secondo quanto previsto dal presente capo".

Va sottolineato che sebbene il Regolamento distingua formalmente tra patti di collaborazione e convenzioni è sempre lo stesso a ricordare che "I patti di collaborazione sono equiparati alle convenzioni ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 183 c. 6 lett. a) del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali - D. lgs. 267/2000)" (art. 25, comma 6), pertanto sotto il profilo degli effetti giuridici non vi è differenza. Questa scelta di linguaggio, ancor prima che terminologica, riflette la natura di informalità dei patti di collaborazione il che li connota come strumenti più avvicinabili da parte dei soggetti civici, quali semplici cittadini o piccole associazioni.

Un ultimo aspetto rilevante dell'art. 25 è l'individuazione di un unico referente quale interlocutore con l'Amministrazione per gli aspetti amministrativi e contabili: nel caso dei patti di collaborazione con gruppi informali dovrà essere una persona fisica (art. 25, comma 3), mentre nel caso di formalizzazione con un raggruppamento di più soggetti civici il ruolo di referente ricadrà su uno tra i soggetti capofila (art. 25, comma 2).

Per quanto riguarda gli specifici elementi che dovranno essere presenti ai fini della sottoscrizione, a seconda che si tratti di un patto di collaborazione ovvero di una convenzione, intervengono rispettivamente le previsioni stabilite dall'art. 26, comma 2 e dall'art. 27 comma 2 del regolamento. Più in generale "Le collaborazioni derivanti dalle procedure di cui agli artt. 7, 8 e 11 del presente Regolamento sono formalizzate attraverso la sottoscrizione di un patto di collaborazione" (art. 26, comma 1) mentre "Le collaborazioni derivanti dalle procedure di cui all'art. 9 del presente Regolamento sono formalizzate attraverso la sottoscrizione di una convenzione" (art. 27, comma 1).

Dunque saranno formalizzate con patto di collaborazione tutte le proposte di collaborazione che siano di iniziativa dei soggetti civici (art. 7) o dell'amministrazione (art. 8) e nei casi specifici in cui l'amministrazione intenda emanare avvisi pubblici a carattere competitivo (art. 11) mentre saranno formalizzate con convenzione i casi di interventi di interesse generale a favore degli utenti (art. 9) i quali, come specifica l'articolo stesso, il Comune nell'individuazione mediante avviso pubblico dei soggetti della collaborazione per l'affidamento della gestione di interventi di interesse generale, deve prevedere che tali interventi siano: 1) a carattere innovativo o sperimentale; 2) a condizioni più favorevoli rispetto a quelle del mercato.

---

c) la pertinenza oververosia fermi restando gli approfondimenti demandati alla successiva fase della progettazione condivisa, la presentazione di un contenuto non generico e agganciato al contesto tematico o territoriale di riferimento;

d) la realizzabilità, oververosia fermi restando gli approfondimenti demandati alla successiva fase della progettazione condivisa, la non palese incompatibilità con il contesto operativo in cui agisce l'Amministrazione pubblica;

e) le proposte, attività, progetti devono risultare coerenti con il Documento Unico di Programmazione in particolare con la relativa sezione strategica.

3. I criteri generali sopra indicati costituiscono altresì la cornice per la definizione dei criteri puntuali previsti nell'ambito degli avvisi pubblici di cui al Capo III del presente regolamento.

### 3.3. Profili accessori

Se quanto visto finora rappresenta il nucleo centrale della normazione del nuovo Regolamento bolognese, a esso si accompagnano molteplici elementi accessori che tuttavia non sono per nulla secondari ma anzi consentono di articolare e dare profondità all'impianto principale di cui si è già parlato.

#### 3.3.1. Responsabilità (Capo VIII) e Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX)

Partendo dagli elementi che hanno più mantenuto i tratti del precedente regolamento vi sono sicuramente le Responsabilità (Capo VIII) e la parte relativa a Pubblicità, Trasparenza e Rendicontazione (Capo IX). In questi due Capi il Comune di Bologna inserisce l'importante strumento della Rete Civica<sup>14</sup>, portale pubblico su cui ciascun cittadino può accedere e visionare i risultati e i percorsi di collaborazione attivi dei singoli progetti ma anche dei dati dei patti di collaborazione nel loro complesso, così soddisfacendo e rendendo strutturale un importante elemento di pubblicità e trasparenza di quello che non si limita a essere un semplice sito web ma una banca dati open access a tutti gli effetti.

D'altra parte si assiste a una articolazione dell'aspetto di rendicontazione, nel dettaglio, tra Rendicontazione delle attività (art. 32) e Rendicontazione delle risorse finanziarie (art. 33). Anch'esse vedono un imbrigliamento nello strumento del portale Rete Civica, con la differenza che mentre la prima prevede una pubblicazione obbligatoria, per la seconda la pubblicazione è subordinata alla scelta – facoltativa – del soggetto civico stesso (art. 32, comma 3 e art. 33, comma 3).

Entrambe le rendicontazioni debbono comunque essere presentate nei confronti dell'Amministrazione entro e non oltre il termine perentorio di 90 giorni dalla conclusione dei progetti di partecipazione, ovvero alla data stabilita nei casi di rendicontazione intermedie qualora previste (art. 32, comma 4); se questo non avviene intervengono dei meccanismi di penalizzazione. Infatti, “la mancata presentazione della relazione sulle attività viene evidenziata nello spazio comunicativo relativo al progetto e costituirà elemento di valutazione all'atto dell'eventuale presentazione di ulteriori progetti da parte del medesimo soggetto” (art. 32, comma 5); mentre “la mancata presentazione delle rendicontazioni (relative alle risorse finanziarie) comporta l'impossibilità di liquidare il contributo e, previa diffida, la decadenza dall'assegnazione dell'immobile” (art. 33, comma 5).

Tali disposizioni vanno coordinate anche con quanto stabilito al comma 6 dell'art. 13, nell'ambito delle forme di sostegno di cui si dirà meglio a breve, il quale afferma che: “I soggetti civici che abbiano pendenze economiche, maturate a vario titolo nei confronti dell'Amministrazione, non potranno essere destinatari di forme di sostegno, salvo piani di rientro approvati dall'Amministrazione e puntualmente rispettati”.

---

<sup>14</sup> Vedi: <https://opendata.comune.bologna.it/>. Nella ricerca come parole chiave è sufficiente inserire “Patti di collaborazione”.

### 3.3.2. Le forme di sostegno (Capo V)

Le forme di sostegno vedono un deciso consolidamento rispetto al primo regolamento. L'art. 13 introduce in via generale le forme di sostegno stabilendo al secondo comma che: "(...) l'Amministrazione (...) commisura l'insieme delle forme di sostegno dedicate ai singoli progetti in relazione alle effettive esigenze di questi ultimi come emerse in fase di progettazione condivisa".

L'art. 13 stabilisce inoltre che il complesso delle risorse necessarie, ivi compresi gli spazi e gli immobili pubblici, siano definiti a partire dal Bilancio di Previsione e dal Documento Unico di Programmazione (art. 13, comma 4) e che la Giunta predetermini annualmente la quota di risorse da attribuire in via diretta "a favore dei soggetti associativi che rivestono una funzione riconosciuta nel rappresentare e mantenere vivi la memoria e i valori fondanti della città" (art. 13, comma 7). Ciò premesso la pletera delle forme di sostegno può essere suddivisa in due principali categorie.

La prima categoria riguarda tutte quelle forme di sostegno in senso lato, cioè che non prevedono pagamenti/esenzioni/rimborsi/agevolazioni sotto forma di denaro. In questa categoria si può collocare la fornitura di beni e servizi da parte del Comune (art. 14), che comprende "materiali di consumo e servizi di supporto necessari alla realizzazione delle attività" (art. 14, comma 1) e fermo restando che "Gli strumenti, le attrezzature e i dispositivi vengono forniti a titolo gratuito e, salvo il normale deterioramento dovuto all'utilizzo, devono essere restituiti in buone condizioni al termine delle attività" (art. 14, comma 2).

Rientra in questa categoria anche l'attività di formazione e affiancamento (art. 15) rivolta tanto ai soggetti civici che ai dipendenti e agli amministratori comunali e delle aziende partecipate per "trasferire conoscenze e metodologie utili ad operare correttamente nella cura condivisa dei beni comuni" (art. 15, comma 3). L'art. 16 descrive inoltre una serie di facilitazioni di carattere procedurale che l'amministrazione può riconoscere ai soggetti civici, come "(la) riduzione dei tempi dell'istruttoria, (la) semplificazione della documentazione necessaria o (la) individuazione di modalità innovative per lo scambio di informazioni o documentazione tra i soggetti civici e gli uffici comunali" (art. 16, comma 2).

Ancora, l'art. 16, al comma 4 stabilisce che i piccoli eventi sociali, culturali e sportivi organizzati dai soggetti civici possono essere autorizzati, indipendentemente dalla durata, con la presentazione di una semplice comunicazione all'ufficio competente. Purché si rispettino le seguenti condizioni, che: a) le iniziative in questione non devono necessitare della licenza di pubblico intrattenimento e spettacolo ai sensi degli artt. 68 e 69 del TULPS; b) le caratteristiche generali e le tipologie di iniziative siano preliminarmente determinate nel patto di collaborazione o nella convenzione; c) la presenza non oltre i 100 partecipanti; d) le attività si svolgano in aree pedonali o aree verdi; e) le attività non prevedano l'allestimento di strutture destinate allo stazionamento del pubblico, di attrezzature elettriche e di amplificazione sonora. Con la precisazione che il regolamento consente, inoltre, il solo posizionamento di arredi di modesta portata strutturale; f) nel caso di musica dal vivo, si prevedono una serie di limitazione circa la strumentazione e l'intensità delle somministrazioni sonore, la fascia oraria e la durata continuativa.

Sempre l'art. 16 stabilisce anche una serie di facilitazioni per i soggetti civici che intendano intraprendere momenti di autofinanziamento collegati alla realizzazione delle azioni progettuali collegate al patto collaborativo. Tali facilitazioni consistono nella possibilità di utilizzare, con modalità concordate, spazi comunali per l'organizzazione di iniziative di autofinanziamento, di veicolare l'immagine degli eventuali sostenitori/finanziatori coinvolti dai soggetti civici e di godere del supporto del Comune ad iniziative di raccolta diffusa di donazioni attraverso l'utilizzo delle piattaforme telematiche dedicate (art. 16, comma 3).

Proseguendo, il regolamento prevede anche una serie di forme di riconoscimento per le azioni realizzate (art. 18) quali ad esempio targhe informative, menzioni sul portale della Rete civica e/o nella newsletter comunale, oltreché il rilascio di open badge. Di particolare significato sotto il profilo valoriale quando viene scritto che: "La visibilità concessa non può costituire in alcun modo una forma di corrispettivo delle azioni realizzate dai soggetti civici, rappresentando una semplice manifestazione di riconoscimento pubblico dell'impegno dimostrato e uno strumento di stimolo alla diffusione delle pratiche di collaborazione civica" (art.18, comma 2).

Nelle forme di sostegno in senso lato, da ultimo, l'articolo 19 prevede che alle attività di collaborazione possa unirsi anche l'opera di quei cittadini quale forma di riparazione nei confronti dell'Ente ai sensi della legge penale o in materia di lavoro di pubblica utilità ovvero "quale forma di attività di utilità collettiva finalizzata all'inclusione e all'integrazione sociale" (art. 19, comma 1). Inoltre, l'articolo prevede anche che: "Le attività realizzate nell'ambito delle collaborazioni previste dal presente Regolamento possono costituire progetti di servizio civile" (art. 19, comma 2), mentre il comma 3 stabilisce che i patti di collaborazione firmati con le scuole e le Università possano prevedere il riconoscimento di crediti curricolari per valorizzare l'impegno degli studenti.

La seconda categoria di forme di sostegno sono quelle in senso stretto e in questa vi rientrano solo le disposizioni degli articoli 17 e 20. L'articolo 17 stabilisce la possibilità di attivare esenzioni ovvero agevolazioni correlate ai canoni e ai tributi locali, nel dettaglio relativamente al pagamento del canone per l'occupazione di suolo pubblico, di esposizione pubblicitaria e del canone mercatale (art. 17, comma 1, lettera a) e al pagamento della tassa rifiuti giornaliera per le occupazioni di suolo pubblico non aventi carattere commerciale (art. 17, comma 1, lettera b); da ultimo, l'articolo 20 disciplina la possibilità da parte dell'amministrazione di concedere contributi "riconosciuta a titolo di concorso ai costi, diretti ed indiretti, che il soggetto dovrà sostenere per la realizzazione di un progetto".

Dalla comparazione tra il vecchio e il nuovo regolamento emerge chiaramente la grande importanza che l'Amministrazione bolognese riserva alle forme di sostegno, anche perché non guasta riaffermare il principio che laddove si sceglie di sviluppare un progetto, un'idea, una visione (come sono in questo caso i percorsi della collaborazione e dei patti) le enunciazioni valoriali e di principio sono sicuramente importanti ma da sole non bastano. La lettura del Capo V restituisce un quadro sì ampio e articolato, ma anche molto ben coordinato e completo che valorizzando appieno tutte le forme di sostegno finisce per esaltare altrettanto gli strumenti dell'Amministrazione condivisa rendendoli "per davvero" accessibili e attivabili nella loro destinazione concreta, non limitandosi alla mera elaborazione regolamentare.

Una seconda osservazione è relativa al preponderare per le forme di sostegno in senso lato piuttosto che per quelle in senso stretto. Ciò non sorprende affatto.

Se è vero da un lato che è sempre preferibile per l'amministrazione pubblica non effettuare trasferimenti esclusivamente di natura economica verso i privati, è altrettanto vero che in questa maniera si valorizza l'intenzione solidale dei soggetti civici, in particolare dei gruppi informali e dei singoli cittadini. Per quest'ultimi poter incanalare le loro energie negli strumenti della collaborazione e in questo modo generando un valore aggiunto per la propria comunità di appartenenza è un elemento di per sé sufficiente a ripagare l'impegno messo, non in relazione al desiderio di guadagno o alla ricerca di un corrispettivo in denaro.

### **3.3.3. Gli immobili (Capo VI)**

Il Capo VI si occupa invece di disciplinare la messa a disposizione e la concessione degli immobili connessi all'attività collaborativa e si costituisce di un totale di tre articoli. Il primo di questi è l'articolo 21 che pone una serie di disposizioni di ordine generale, anzitutto specificando che anche la concessione di immobili rientra tra le forme di sostegno funzionali all'attività di co-progettazione su cui l'Amministrazione (e i soggetti civici coinvolti) può disporre (art. 21, comma 1, lettera a).

Ciò non sorprende in quanto, sebbene si tratti di un Capo separata, si tratta di una categoria più complessa e impegnativa sotto il profilo della gestione e delle implicazioni di spese e responsabilità sia per l'amministrazione che per i soggetti civici a cui è destinata e che, anche ai fini della presente analisi, merita una trattazione dedicata.

Anzitutto la messa a disposizione di immobili rappresenta anche "una risorsa funzionale all'emersione di progettualità riguardanti un determinato ambito territoriale o tematico" (art. 21, comma 1, lettera b). Inoltre si stabilisce che "gli immobili sono prioritariamente destinati a usi condivisi" (art. 21, comma 2) e che lo stesso vale per "L'utilizzo di eventuali aree esterne di pertinenza degli immobili qui menzionati" (art. 21, comma 3).

Il comma 4 anticipa quella che sarà l'articolazione regolamentare stabilendo che gli immobili possono essere concessi in uso occasionale, transitorio (successivo art. 22) o stabile (successivo art. 23) e inoltre "Gli immobili concedibili in uso ai soggetti civici sono inseriti in apposito elenco approvato annualmente" dall'amministrazione "tenendo conto delle esigenze e dei bisogni emersi a livello territoriale" (art. 21, comma 5). In tal senso i successivi commi 6 e 7 distinguono i soggetti che possono beneficiarne: per gli immobili a uso transitorio non vi sono limitazione e possono accedervi tutti i soggetti civici previsti all'articolo 3; discorso diverso vale per gli immobili dati in uso stabile.

Come si deduce dalla lettura del comma 7, per questa tipologia di immobili sono esclusi gli operatori economici e le associazioni di categoria (art. 3, comma 1 lettera e) e gli Enti territoriali (art. 3, comma 1 lettera f) mentre i soggetti di cui alla lettera d), cioè i cittadini singoli, associati o riuniti in gruppi informali, "possono concorrere all'assegnazione solamente quali componenti di raggruppamenti aventi in qualità di capofila uno dei soggetti di cui alle lettere indicate nel presente comma ovvero risultare assegnatari del bene a condizione che il gruppo designi una o più persone fisiche delegata/e a sottoscrivere i relativi atti formali"; dunque il regolamento non

chiude alla possibilità, per i gruppi informali o singoli cittadini, di affidare loro anche immobili a uso stabile, ma pone, comprensibilmente, dei limiti. Da ultimo, è rilevante nell'articolo la disposizione che afferma che "I soggetti civici che abbiano pendenze economiche, maturate a vario titolo nei confronti dell'Amministrazione, non potranno risultare assegnatari di immobili, salvo piani di rientro approvati dall'Amministrazione e puntualmente rispettati" (art.21, comma 9).

Venendo ora all'articolo 22, questo precisa che "L'uso transitorio, a differenza dell'uso occasionale, si protrae per un periodo consecutivo ma temporalmente limitato entro termini strettamente e funzionalmente connessi alle specifiche esigenze del progetto e comunque entro il limite di un anno con la possibilità di proroga per un ulteriore anno" (art. 22, comma 3) mentre per quanto riguarda gli immobili a uso stabile "L'assegnazione è disposta per un periodo massimo di 4 anni eventualmente rinnovabili per altri 4, con atto espresso e motivato, in relazione al positivo andamento delle attività" (art. 23, comma 3).

Per quanto riguarda la determinazione degli oneri per gli immobili dati in uso occasionale e transitorio il regolamento distingue a seconda che le attività siano parificate ad attività patrocinate dal Comune – il che comporta come beneficio diretto il diritto alla riduzione del 50% della tassa per le affissioni pubblicitarie relative all'iniziativa e il pagamento dei soli costi vivi in caso di utilizzo di sale comunali – ovvero "nei casi espressamente disciplinati nei patti di collaborazione o nelle convenzioni" le attività sono parificate all'uso istituzionale, a cui corrisponde il canone intero (art. 22, comma 4). Diversamente per gli immobili a uso stabile "Il canone previsto (...) è calcolato in una percentuale del canone locativo di riferimento avuto riguardo alla valutazione dell'impatto sociale del progetto così come delineato negli avvisi" (art. 23, comma 4).

Soffermandosi sugli immobili assegnati in uso stabile, il regolamento prevede, salvo i casi espressamente disciplinati nella convenzione, che "il pagamento delle utenze (sia) in capo al soggetto civico" (art. 23, comma 5). Diverso discorso per quanto riguarda gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, laddove i primi spettano al soggetto assegnatario, i secondi rimangono in capo al Comune (art.23, comma 6).

A completare il quadro delineato da questi tre articoli sull'assegnazione degli immobili è l'articolo 24 dedicato alla rigenerazione, cioè alla possibilità che l'amministrazione possa affidare in misura totale o parziale anche immobili in disuso su cui i soggetti civici possono presentare progetti di rigenerazione per attività di interesse generale (art. 24, comma 1). Di particolare rilievo la disposizione che stabilisce che "Qualora le attività proposte non siano compatibili con la destinazione d'uso degli immobili di cui al presente articolo o sia necessaria la realizzazione di opere edilizie sugli stessi, l'atto con il quale viene concesso l'immobile coincide con la convenzione prevista dall'art. 29 del Regolamento Edilizio per gli usi temporanei. In tal caso la durata massima dell'uso è quella indicata dal Regolamento Edilizio" (art. 24, comma 7).

Ancora importante dove viene scritto che "Le disposizioni di cui al presente articolo possono trovare applicazione anche in riferimento agli usi di edifici in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi" (art. 24, comma 9).

#### 4. Conclusioni

Attingendo ad alcune riflessioni di Gregorio Arena<sup>15</sup>, proposte in occasione di una *lectio magistralis* tenutasi proprio nell'Università *Alma Mater Studiorum* di Bologna<sup>16</sup>, si concorda con l'idea che la Costituzione italiana sia l'unica Costituzione al mondo che esprime, non uno, ma due modelli di amministrazione: quello emergente dall'art. 3 secondo comma ("la Repubblica rimuove gli ostacoli"), che suggerisce l'idea del modello di Amministrazione tradizionale fondato sul paradigma verticale/bipolare tra P. A. e cittadini quali soggetti che ricevono passivamente gli interventi dello Stato; e quello descritto dal novellato art. 118 ultimo comma ("la Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini") nel quale i cittadini diventano soggetti attivi, posti sullo stesso piano della P. A. attraverso il paradigma orizzontale. Ecco dunque che, nella lettura delle norme costituzionali, il modello dell'Amministrazione condivisa si coglie come un elemento che si aggiunge e arricchisce, in una logica di valorizzazione e non di contrapposizione, al quadro dei principi e degli strumenti a disposizione della P. A.

In questa nuova prospettiva, dunque, dove governano riscoperte forme di solidarietà, a emergere sono proprio le città, con riferimento alla loro dimensione istituzionale, amministrativa e territoriale. I processi di collaborazione in tutta Italia, infatti, hanno continuato a proliferare e moltiplicarsi e ciò vale tanto sotto il profilo dei singoli progetti da parte degli Enti del Terzo settore e dei soggetti civici, quanto sotto al profilo politico-amministrativo degli Enti locali che vivono l'emanazione di appositi Regolamenti per disciplinare e facilitare il rapporto e i processi di partecipazione tra Amministrazione e questi soggetti.

Di entrambi questi profili, l'esperienza accumulata dal Comune di Bologna – come visto – ne è un fulgido esempio: il nuovo regolamento apporta miglioramenti incisivi pur collocandosi nel solco lasciato dal precedente. Un lavoro da non sottovalutare, che rende più efficace uno strumento già ben bilanciato, cosa ben più difficile che intervenire su strumenti elaborati male ad origine e con il rischio di spezzare qualcuno dei meccanismi ben calibrati.

Altrettanto, non c'è dubbio che Bologna continui a rappresentare un faro culturale oltre che regolamentare per le pratiche dell'Amministrazione condivisa e degli strumenti della collaborazione e dunque della democrazia partecipativa. Ma non solo, va sottolineato che quello che ha prima sperimentato e poi realizzato Bologna non è accaduto solo nel capoluogo emiliano, ma ha riguardato e riguarda tuttora centinaia di Amministrazioni in tutta Italia.

Certamente si tratta di un processo che si fa avanti con modalità diverse e con tempi diversi da un Comune all'altro: si assiste all'emanazione di regolamenti ciascuno con le sue sfumature

---

<sup>15</sup> Gregorio Arena è stato fino al 2015 Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Trento. È stato il primo Presidente dell'associazione *Labsus*, il *Laboratorio per la sussidiarietà*, che ha fondato nel 2005. Tra i primi studiosi a teorizzare l'amministrazione condivisa. Da sempre studia la pubblica amministrazione, cercando di rendere il rapporto fra cittadini e amministrazioni pubbliche meno ineguale e più trasparente e partecipato. Fra le pubblicazioni si segnalano, oltre a decine di saggi in riviste giuridiche, gli editoriali in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>16</sup> "Amministrazione condivisa e sviluppo locale" – Lezione magistrale del Prof. Gregorio Arena. Attività della Cattedra Jean Monnet 2021-2024 SO\_CITIES. 20 marzo 2023, Palazzo Hercolani. Dipartimento di scienze politiche e sociali, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.



e tra soggetti che riflettono il tessuto sociale e territoriale proprio di ogni collettività. Però è evidente che in questo momento ci si trovi all'interno di un processo che, per quanto non sempre lineare e perfettamente omogeneo, è un processo nel quale le città e le Amministrazioni locali 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.

In conclusione, in una società che da tempo ha manifestato la tendenza verso una dimensione sempre più individualista, una condizione che pur riguardando la sfera della persona intesa come individuo finisce inevitabilmente per estendersi alle nostre istituzioni a tutti i livelli – che, almeno per il momento, non sono guidate da robot o dall'intelligenza artificiale – elaborare degli strumenti normativi e regolamentari che portano a valorizzare la solidarietà sociale, il senso della comunità, i bisogni della collettività attraverso il dialogo e la collaborazione tra istituzioni e cittadini sia un segnale di cambiamento importante, una rivoluzione lenta e silenziosa (*step by step*, regolamento dopo regolamento, collaborazione dopo collaborazione) che auspicabilmente in futuro potrà essere una delle forze motrici per rigenerare la fiducia verso le nostre istituzioni e dunque, ultimamente, rafforzare la nostra Democrazia.

GIACOMO MENEGUS\*

## Appunti per un governo della città turistica\*\*

ABSTRACT (EN): The essay conducts a survey of the governance tools of the tourist city currently available to local authorities, highlighting their limitations and merits. Looking at the main issues posed by mass tourism and overtourism, it examines the tools for managing tourist flows, short-term rentals, and commerce in historic centers and art cities. After distinguishing the different levels of development of the available instrumentation for cities, it concludes by advocating for the overcoming of the current perspective, overly tied to the protection of cultural heritage, leveraging the concept of “right to the city.”

ABSTRACT (IT): Il saggio effettua una ricognizione degli strumenti di governo della città turistica di cui dispongono attualmente gli enti locali, evidenziandone limiti e pregi. Guardando alle principali problematiche poste dal turismo di massa e dall'overtourism, si esaminano, in particolare, i mezzi per il governo dei flussi turistici, degli affitti brevi e del commercio nei centri storici e nelle città d'arte. Dopo aver distinto i diversi livelli di sviluppo della strumentazione a disposizione delle città, si conclude auspicando un superamento della prospettiva attuale, eccessivamente legata alla tutela dei beni culturali, facendo leva sul concetto di “diritto alla città”.

SOMMARIO: 1. Turismo e città: un rapporto complesso. – 2. Strumenti da inventare: il governo dei flussi. – 3. Strumenti da attivare: il governo degli affitti brevi. – 4. Strumenti da sviluppare: il governo del commercio. – 5. Conclusioni: per un governo integrato della città turistica.

## 1. Turismo e città: un rapporto complesso

L'avvento del turismo di massa in Italia<sup>1</sup>, figlio del *boom* economico del Dopoguerra e della globalizzazione, se da un lato ha condotto alla crescita vertiginosa di quello che sarebbe diventato uno dei settori principali dell'economia italiana<sup>2</sup>, dall'altro lato ha presto mostrato il volto oscuro dello sviluppo turistico, che – come le altre “grandi industrie” dell'economia contemporanea – produce significative esternalità negative sull'ambiente, sui beni culturali, sulle comunità locali<sup>3</sup>. Quella che fino agli anni Sessanta era apparsa come una *smokeless industry*, un modello di crescita che portava ricchezza senza generare conseguenze dannose, con l'aumento esponenziale dei flussi di viaggiatori globali, si è rivelata anch'essa un'industria

\* Ricercatore a tempo determinato di tipo a, Università degli Studi di Macerata. Le attività di studio e ricerca per la redazione del contributo sono svolte nell'ambito del progetto «Profili costituzionali del turismo sostenibile e accessibile» – PON 2014-2020 «Ricerca e innovazione», azione IV.6 «Contratti di ricerca su tematiche Green».

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. almeno A. BERRINO, *Storia del turismo in Italia*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 239 ss.

<sup>2</sup> Per fare qualche esempio, basti pensare che uno studio della Banca d'Italia del 2019 stimava che al settore fossero riconducibili oltre il 5 per cento del PIL e oltre il 6 per cento dell'occupazione del Paese (Banca d'Italia, *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Numero 505 - Luglio 2019), mentre nel PNNR italiano si arriva a quantificare l'incidenza sul PIL al 12% (p. 89).

<sup>3</sup> Cfr. M. D'ERAMO, *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo*, Feltrinelli, Milano, 2017.

pesante, che – se non è adeguatamente regolata – rischia di produrre impatti notevoli sui territori nei quali si afferma<sup>4</sup>.

L'inarrestabile crescita del turismo a livello internazionale, capace di superare persino la dura prova della pandemia da Covid-19, ha recentemente condotto, anche nel linguaggio scientifico<sup>5</sup>, all'emersione della nozione di *overtourism*. Al netto di un dibattito ancora in corso e delle molte incertezze che circondano la relativa definizione<sup>6</sup>, l'*overtourism* può essere descritto come «l'impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influisce eccessivamente, in modo negativo, sulla percezione della qualità della vita dei cittadini e/o sulla qualità delle esperienze dei visitatori»<sup>7</sup>. La causa di questo impatto negativo è data principalmente dalla presenza di volumi eccessivi dei visitatori in luoghi e periodi circoscritti, a sua volta associata ad altri fattori che ne amplificano le ricadute dannose, come possono essere, in via esemplificativa, una cattiva gestione dei trasporti locali, una particolare situazione geomorfologica, una promozione turistica rivolta esclusivamente all'aumento dei volumi stessi<sup>8</sup>.

Le conseguenze negative del turismo di massa e dell'*overtourism* – di cui si dirà meglio oltre – si producono potenzialmente in tutte le tipologie di destinazione, dalla località balneare al villaggio alpino, dal parco naturale al piccolo borgo rurale; tuttavia, anche nel dibattito pubblico, la preoccupazione per i suoi effetti si è focalizzata soprattutto sulle problematiche delle città. In Italia, fatte alcune eccezioni (si v. il caso eclatante delle Cinque Terre), l'*overtourism* è questione che interessa soprattutto le città d'arte e i centri storici particolarmente attrattivi, al punto che sono proprio alcune città italiane, quali Venezia e Firenze su tutte, ad essere assunte, anche sul piano internazionale, a paradigma delle esternalità negative dello sviluppo turistico.

Nelle città interessate dai fenomeni descritti, la questione del governo del turismo – lungi dall'essere una delle tante problematiche sottoposte alla cura delle amministrazioni locali – si è imposta come problema cruciale per gli enti esponenziali delle comunità di riferimento. L'*overtourism*, infatti, non solo impatta tutte le principali funzioni e competenze degli enti locali, ma produce al contempo effetti che hanno essenzialmente una dimensione locale, in genere legata a particolari aree e quartieri o tutt'al più, nei casi peggiori, all'intera città e all'immediato circondario.

---

<sup>4</sup> Per un quadro di sintesi sull'evoluzione della consapevolezza circa le esternalità negative prodotte dal turismo e ulteriori riferimenti, cfr. D.A. FANNELL, C. COOPER, *Sustainable Tourism: Principles, Contexts and Practices*, Channel View Publications, 2020, p. 16 ss.

<sup>5</sup> Specialmente in geografia, antropologia, sociologia e, in generale, nei c.d. *urban studies*.

<sup>6</sup> Si v. ad es. K. KOENS, A. POSTMA, B. PAPP, *Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context*, in *Sustainability*, Vol. 10, n. 12, 2018, 4384.

<sup>7</sup> La definizione è tratta da World Tourism Organization (UNWTO); Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality; NHTV Breda University of Applied Sciences; and NHL Stenden University of Applied Sciences, '*Overtourism?*' – *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary*, UNWTO, Madrid, 2018.

<sup>8</sup> Cfr. in part. P. PEETERS, S. GÖSSLING, J. KLIJS, C. MILANO, M. NOVELLI, C. DIJKMANS, E. EIJGELAAR, S. HARTMAN, J. HESLINGA, R. ISAAC, O. MITAS, S. MORETTI, J. NAWIJN, B. PAPP, A. POSTMA, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, 2018, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels; nonché la collettanea R. DODDS, R.W. BUTLER (a cura di), *Overtourism: Issues, Realities and Solutions*, De Gruyter, 2019.

La portata locale del fenomeno e l'incidenza che lo stesso esercita sull'insieme delle funzioni e competenze attribuite agli enti locali dovrebbe chiamare in causa, almeno teoricamente, proprio l'ente locale e *in primis* il comune. Tuttavia, come si tenterà di dimostrare, alle città italiane non sono attualmente riconosciuti né un ruolo di primo piano nella gestione del turismo né i correlati strumenti di governo.

Scopo di questo lavoro è ricostruire lo stato dell'arte dei poteri e delle competenze di cui dispone l'ente locale per la gestione del fenomeno turistico e, rilevatane l'attuale inadeguatezza, tentare di delineare possibili traiettorie di ricerca e proposte per lo sviluppo di strumenti di governo innovativi. Non si ha certo l'ambizione di teorizzare una complessiva riallocazione e riconfigurazione delle funzioni amministrative e una riscrittura del quadro normativo in materia di turismo – la cui urgente necessità emerge comunque sullo sfondo dell'analisi; l'obiettivo è piuttosto guardare all'attualità delle problematiche, sfuggendo eccessive astrazioni, per affrontare nel concreto i principali problemi posti dal turismo. Per questa ragione si analizzeranno i tre grandi problemi delle città turistiche italiane, ossia la gestione dei flussi, la tutela della residenzialità, la regolazione del commercio, rispetto ai quali l'elaborazione di strumenti di governo si attesta su differenti “gradazioni”. Per semplicità espositiva, si discorre di strumenti di governo da inventare, da attivare, da sviluppare.

## 2. Strumenti da inventare: il governo dei flussi turistici

Un primo problema rispetto al quale le città italiane soggette ad *overtourism* appaiono pressoché totalmente prive di strumenti correttivi è quello dei flussi turistici. La presenza eccessiva di visitatori in zone circoscritte delle città d'arte o nei centri storici, oramai usuale in qualsiasi periodo caratterizzato da forti afflussi turistici, genera impatti notevoli sulla qualità di vita dei residenti e, spesso, anche sulla buona riuscita dell'esperienza di visita.

I problemi principali vanno dalla difficoltà di fruire del trasporto urbano locale o di circolare con mezzo proprio (quando non addirittura di spostarsi a piedi) all'affollamento delle zone più attrattive e dei vicoli angusti dei centri storici, con ricadute sostanziali – sia per residenti che per visitatori – sulla libertà di circolazione, sulla possibilità di fruire delle attività commerciali e dei servizi collocati nelle zone a forte afflusso, nonché di godere serenamente delle attrattive culturali e turistiche offerte dalle città (oltre all'aumento dei costi per beni e servizi, condivisi con una domanda in crescita continua). In breve, flussi turistici eccessivi si risolvono in un peggioramento della vivibilità complessiva di certe aree cittadine, che colpisce con maggiore intensità chi si trova in una situazione di vulnerabilità (si pensi ad anziani e disabili), dal momento che sono proprio i più vulnerabili ad essere scoraggiati dall'esercitare alcune delle proprie libertà fondamentali, quali quella di uscire dalla propria abitazione o visitare le città d'arte, per non rischiare di essere “travolti” dalle folle di turisti.

La maggior parte delle soluzioni proposte per far fronte al problema può ricondursi a misure incentivanti o disincentivanti: si promuove la destagionalizzazione con apposite strategie di *marketing*; si sviluppano nuovi percorsi in aree meno frequentate delle città o si pubblicizzano mete secondarie poco conosciute; si elaborano campagne informative per invogliare i turisti a non visitare la città in periodi segnati da particolare affollamento.

Al di là dei rari, e comunque eccezionali, casi in cui il Sindaco può far ricorso al proprio potere d'ordinanza<sup>9</sup>, le amministrazioni locali non dispongono di strumenti di gestione ordinaria dei flussi, che pure sono divenuti una costante nella vita di molte città; tanto più che ogni potenziale iniziativa in tal senso deve confrontarsi con il vincolo costituzionalmente imposto dall'art. 16 Cost., il quale acconsente a limitazioni della libertà di circolazione soltanto se stabilite dalla legge «in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

La limitata attenzione della dottrina e l'interesse delle amministrazioni sono state quindi principalmente rivolte alle imposte, in particolare quelle turistiche, che risultano potenzialmente idonee a modificare e condizionare, seppur in via indiretta, i comportamenti dei turisti.

A dire il vero, il dibattito dottrinale sulle imposte turistiche (c.d. *Tourism Tax*) si è concentrato soprattutto sull'attitudine delle stesse a compensare le esternalità negative prodotte dal turismo su una determinata destinazione – esaltandone la natura di imposta pigouviana<sup>10</sup> – più che sull'attitudine a gestire i flussi<sup>11</sup>. Il concetto di fondo è quello per cui, se il turismo di massa genera un aggravio di costi per l'amministrazione (trasporti, raccolta dei rifiuti, ecc.) e provoca un impatto negativo sulla qualità della vita e sui valori della destinazione turistica, allora tassare chi produce queste conseguenze negative può sostanzialmente fungere da “risarcimento” dei danni patiti e il relativo gettito può essere reinvestito in attività e servizi per i residenti o interventi di tutela e recupero di beni colpiti dall'eccessivo numero di visitatori (ad es. restauro o pulizia dei beni culturali)<sup>12</sup>.

Tuttavia, nel tempo è emersa anche l'ipotesi che l'applicazione di una tassa (imposta di soggiorno, tassa di sbarco, contributo d'accesso, ecc.) possa incentivare o disincentivare determinate scelte da parte del turista.

Un esempio efficace in tal senso andrebbe rinvenuto nel c.d. *road pricing*<sup>13</sup>, ossia – secondo la definizione in uso nell'economia dei trasporti – «la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità negative prodotte dal

---

<sup>9</sup> Si v. ad es. il caso dell'ordinanza del Sindaco di Portofino, che vietava – in alcune zone nevralgiche del paese – «lo stazionamento di persone in punti di aggregazione e ritrovo di gruppi e crocieristi in attesa di imbarco su battelli o altro»; cfr. *Portofino, zone rosse per regolare la ressa dei turisti: vietato sostare, si può solo passeggiare*, “Corriere della Sera”, 9 aprile 2023.

<sup>10</sup> Nelle scienze economiche, si parla di “natura pigouviana” in senso lato nell'ipotesi in cui, a fronte della produzione di un'esternalità, al soggetto produttore di tale esternalità è applicato un costo volto a compensare gli effetti negativi generati. Il riferimento corre a A.C. PIGOU, *Economia del benessere*, Utet, Milano, 1960, trad. it. di *Economics of Welfare*, Macmillan & Co., London, 1920.

<sup>11</sup> Cfr., per uno sguardo d'insieme, A.F. URICCHIO, *Turismo sostenibile e fiscalità circolare*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO, *La fiscalità del turismo*, Cacucci, Bari, 2020, p. 39 ss.

<sup>12</sup> Sui limiti dell'attuale disciplina delle imposte turistiche sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità*, in *IV Convegno di contabilità pubblica. Atti Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia, 16-18 dicembre 2021*, Editoriale scientifica, Napoli 2023, pp. 831-840.

<sup>13</sup> Cfr., per il quadro normativo, L. DEL FEDERICO, *I ticket d'accesso alle città d'arte: strumenti utilizzabili, quadro normativo ed autonomia impositiva dei comuni*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pacini, Firenze, 2021, pp. 30-32.

traffico»<sup>14</sup>. Sebbene l'impiego in contesti italiani sia stato sinora limitato<sup>15</sup>, l'adozione di una tassa per l'accesso con autoveicolo proprio a certe zone della città, anche alla luce di studi comparati<sup>16</sup>, dovrebbe essere idonea a condizionare le scelte degli automobilisti, spingendoli ad optare per altre forme di trasporto (ad es. mezzi pubblici) o comunque ridurre gli accessi nelle zone a traffico limitato al minimo necessario.

Allo stesso modo, *mutatis mutandis*, si vorrebbe che l'introduzione di imposte per l'accesso a determinate città o aree di grande afflusso turistico fosse capace di sollecitare i visitatori a scegliere altre mete oppure a organizzare diversamente la propria visita, ad esempio recandosi nella città in periodi di minore afflusso (cui dovrebbe corrispondere l'applicazione dell'imposta in misura ridotta).

Tuttavia, mentre nel *road pricing* viene all'evidenza limitata solo la scelta del mezzo con cui circolare, nel secondo caso viene in gioco la libertà di circolazione dei cittadini *tout court*, a prescindere dal mezzo con la quale la stessa è esercitata. Questo scarto – oltre ad evidenti difficoltà applicative sul piano pratico – spiega perché una forma di tassazione di questo tipo sia stata finora applicata essenzialmente alle isole minori sotto forma di istituzione della c.d. tassa di sbarco<sup>17</sup>.

Il “salto di qualità” nell'utilizzo di questo tipo di strumenti ai fini della gestione dei flussi turistici si ha – almeno sul piano normativo – con l'istituzione del contributo d'accesso alla Città di Venezia, una delle prime sperimentazioni a livello mondiale su scala cittadina<sup>18</sup>. Benché anche in questo caso persistano insuperabili peculiarità della destinazione, che – non dissimilmente dalla tassa di sbarco per le isole minori – rendono l'esperienza del tutto eccezionale e di difficile applicazione fuori del contesto lagunare<sup>19</sup>, pare comunque necessario evidenziare i notevoli limiti, giuridici e pratici, della disciplina di base del contributo, palesatisi già prima della sua applicazione sperimentale nel 2024. Ciò al fine di dimostrare, superando le peculiarità del caso veneziano, come sulla questione del governo dei flussi turistici sia ancora necessario *inventare* gli strumenti da consegnare nelle mani delle amministrazioni locali.

L'ipotesi di introdurre un contributo d'accesso che gravasse sui flussi turistici nella città di Venezia nasce inizialmente sotto la pressione del Comitato del Patrimonio mondiale

---

<sup>14</sup> A. GERVASONI, M. SARTORI, *Il road pricing: esperienze internazionali, costi, benefici e sostenibilità finanziaria*, in *Liuc Papers*, n. 198, Serie Impresa e mercati finanziari 6, gennaio 2007, p. 2.

<sup>15</sup> Il caso più noto è quello del Comune di Milano, dove è stato introdotto nel 2008, e modificato nel 2012, un ticket d'ingresso (c.d. Ecopass) per regolamentare il traffico automobilistico diretto nella Cerchia dei Bastioni (Area C).

<sup>16</sup> Cfr. G. SCANU, *La fiscalità delle città d'arte nella prospettiva comparata*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., pp. 100-101 (e-book); nonché A. GERVASONI, M. SARTORI, *op. cit.*

<sup>17</sup> Si v. C. SCIANCALEPORE, *Il contributo di sbarco*, in A. URICCHIO, M. AULENTA, P. GALEONE, A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Cacucci, Bari, 2021, p. 257 ss.

<sup>18</sup> Sul contributo d'accesso per Venezia, cfr. *ex pluribus* L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1, 2021, p. 97 ss.; L. TOSI, *Le possibili alternative: l'esperimento della tassa di sbarco a Venezia e la prospettiva delle city tax*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., p. 50 ss.; L. DEL FEDERICO, *I ticket d'accesso alle città d'arte*, cit., pp. 33-34; A. ACCORDATI, D. TESTA, *La dibattuta questione del contributo d'accesso a Venezia: profili teorici, legittimità del Regolamento e possibili forme di tutela*, in *Ius in itinere*, 29 luglio 2022.

<sup>19</sup> In tal senso, L. DEL FEDERICO, *op. cit.*, p. 34.

dell'UNESCO<sup>20</sup>, che – già durante la sua 40<sup>a</sup> sessione, tenutasi tra il 10 e il 20 luglio 2016 ad Istanbul, e con la Decisione n. 40 COM. 7B.52 – aveva sollecitato il perfezionamento degli strumenti di pianificazione del sito attraverso la realizzazione, tra le altre cose, di una strategia di turismo sostenibile. L'impulso era stato raccolto dal Comune veneziano, tramite una serie di iniziative di studio e programmazione, che avevano subito tuttavia un'improvvisa accelerazione quando, con la successiva Decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale n. 41 COM.7B.48, si era profilato il rischio dell'inserimento del sito lagunare nella *black list* dell'UNESCO (*rectius* "Lista dei patrimoni dell'umanità in pericolo"). Il Governo era quindi corso ai ripari e, al fine di evitare il potenziale danno reputazionale alla destinazione e all'Italia, aveva introdotto, nella legge di bilancio 2019, l'art. 1, comma 1129 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, che istituiva il contributo d'accesso. Un primo regolamento attuativo della disposizione veniva approvato dal Consiglio comunale nel 2019<sup>21</sup>, per poi essere modificato e approvato in via definitiva nel 2023<sup>22</sup> a seguito della modifica della disposizione primaria, intervenuta nel febbraio 2022<sup>23</sup>.

Nella prima versione, il contributo d'accesso si configurava come una tassa di sbarco "atipica", in quanto, pur richiamandosi alla disciplina delle tasse di sbarco e presentandone i caratteri fondamentali, si applicava ad una città insulare accessibile liberamente dalla terraferma tramite un ponte ferroviario e automobilistico. Il fine ultimo del tributo era tassare il visitatore c.d. *escursionista* (o anche *pendolare*), il quale non solo, diversamente dai soggiornanti a Venezia, non pagava alcuna imposta di soggiorno, ma risultava essere quello che generava più esternalità negative in città a fronte di una "ricchezza prodotta" più limitata<sup>24</sup>. Il modello era quindi quello tradizionale delle imposte pigouviane (ossia una tassa compensativa delle ricadute dannose).

Nel tempo, tuttavia, sotto la spinta impressa dalla Giunta comunale, il contributo ha assunto in via prevalente un'altra natura, ossia quella di strumento di regolazione dei flussi. Tale finalità

---

<sup>20</sup> Sul tema dell'influenza sulle scelte di gestione da parte dell'UNESCO, con particolare riguardo al sito veneziano, cfr. A. GUERRIERI, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, in *Dir. econ.*, Vol. 98, n. 1, 2019, p. 461 ss., spec. p. 485 ss. Più in generale sulle problematiche di gestione del sito UNESCO "Venezia e la sua laguna", cfr. i contributi in G. FABBRI, F. MIGLIORINI, G. TATTARA (a cura di), *Venezia, il dossier Unesco e una città allo sbando*, Cafoscarina, Venezia, 2020.

<sup>21</sup> *Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1129 della legge n. 145 del 30/12/2018*, Del. n. 11 del 26 febbraio 2019 del Consiglio comunale.

<sup>22</sup> Si v. l'art. 12 comma 2-ter del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 15 febbraio 2022, n. 15, che ha previsto l'applicabilità del contributo per l'accesso alla Città antica e alle altre isole minori della laguna anche senza vettore.

<sup>23</sup> *Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con o senza vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1129 della legge n. 145 del 30/12/2018*, Del. n.51 del 12/09/2023 del Consiglio comunale.

<sup>24</sup> Cfr. L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, cit., p. 108. Sul tema del turismo "escursionista" a Venezia, più in generale, cfr. A.P. RUSSO, *The "vicious circle" of tourism development in heritage cities*, in *Annals of tourism research*, Vol. 29, n.1, 2002, pp. 165-182; P. COSTA, M. MANENTE, *Venice and its visitors: A survey and a model of qualitative Choice*, in *Journal of Travel & Tourism Marketing*, Vol. 4, n. 3, 1996, pp. 45-69; J. VAN DER BORG, *Tourism and urban development: The case of Venice, Italy*, in *Tourism Recreation Research*, Vol. 17, n. 2, 1992, pp. 46-56; P. COSTA, J. VAN DER BORG, 1988, *Un modello lineare per la programmazione del turismo. Sulla capacità massima di accoglienza del Centro Storico di Venezia*, in *Coses Informazioni*, n. 32-33, 1988, pp. 21-26.

non è invero esplicitata nella norma primaria istitutiva e fa capolino solo *en passant* nel testo del regolamento comunale, laddove si dice che il contributo «svolge effetti complementari finalizzati alla regolazione dei flussi turistici nell’ambito territoriale di riferimento» (art. 1, comma 4, Reg. 2023). La volontà di utilizzare il tributo come leva per condizionare indirettamente i flussi emerge però chiaramente sia dalla possibilità, data alla Giunta dal regolamento, di graduare l’ammontare del contributo o modularne l’applicazione sulla base degli afflussi in determinate giornate<sup>25</sup>; sia dal sistema concretamente messo in atto dalla Giunta comunale per conteggiare le presenze<sup>26</sup>, che richiede non solo ai soggetti d’imposta, ma anche alle (molte) categorie di soggetti esclusi (art. 4) ed esenti (art. 5) di registrare la propria presenza su un apposito portale (il che consente all’amministrazione di avere contezza quasi esatta delle presenze in città in ogni giornata).

In sostanza, sulla base delle presenze registrate sul portale, la Giunta può articolare l’applicazione del contributo nel tempo e nell’ammontare, con l’obiettivo di disincentivare gli accessi nelle giornate che si preannunciano particolarmente affollate. A prima vista, il sistema sembra ingegnoso; a guardar meglio, tuttavia, esso pone molteplici problemi di cui è necessario tener conto, anche per ragionare di possibili strumenti analoghi in altre località.

In primo luogo, va evidenziata la circostanza per cui si vorrebbe creare un complesso sistema di gestione dei flussi turistici facendo leva esclusivamente sulla disposizione istitutiva di una tassa di sbarco *ad hoc*. Il che sembra porre non indifferenti problemi di adeguatezza della base legislativa – posto che la disposizione non parla affatto di flussi turistici – e quindi di rispetto del principio di legalità dell’azione amministrativa.

Si profilano poi problematiche di *Data Protection*, che non paiono scongiurate dai riferimenti di stile contenuti nel regolamento comunale al GDPR e alla disciplina in materia (artt. 4, 5 e 9 Reg. 2023). In particolare, la necessità di una registrazione *online* imposta anche alla gran parte degli esclusi e degli esenti pare porsi in insanabile contrasto con il principio di minimizzazione del trattamento (art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679), posto che la finalità principale del sistema resta quella di verificare il pagamento del contributo e, a tal fine, è più che sufficiente per il singolo dimostrare l’appartenenza ad una categoria esclusa o esente in sede di eventuali controlli. La richiesta di un meccanismo di registrazione per esenti ed esclusi su piattaforma è quindi eccessiva rispetto al fine dell’adempimento tributario, ma pare assolutamente necessaria per la realizzazione degli “effetti complementari”, perché senza conoscere la consistenza delle presenze di soggetti esenti ed esclusi non è possibile articolare adeguatamente l’ammontare e l’applicazione del contributo. La finalità complementare del contributo sembra pertanto prendere il sopravvento su quella principale.

---

<sup>25</sup> Art. 6, comma 2, Reg. 2023, il quale recita: «2. Attesa la complementarietà degli effetti del contributo di accesso ai fini di regolamentazione dei flussi turistici e programmazione dei servizi pubblici, la Giunta Comunale, nella determinazione del contributo, può prevedere: a) l’individuazione di soglie giornaliere di presenze, anche in maniera differenziata nel corso dell’anno e/o per categorie di esenzione, superate le quali la misura ordinaria del contributo di accesso può essere aumentata; b) l’individuazione di singoli giorni o periodi dell’anno nei quali applicare il contributo di accesso o una diversa misura dello stesso; c) l’individuazione di fasce orarie della giornata nelle quali non applicare il contributo di accesso; d) l’individuazione di periodi in cui non applicare il contributo per l’accesso a determinate isole minori della laguna; e) la determinazione di misure diverse del contributo di accesso a seconda del lasso temporale tra corresponsione dello stesso e accesso previsto.»

<sup>26</sup> Del. n. 313 del 29 dicembre 2023 della Giunta comunale.

Si aggiungono poi questioni – da verificare già durante la fase di sperimentazione prevista nel 2024 – circa la concreta effettività dello strumento: non solo il numero elevato delle esenzioni, sulla cui individuazione hanno pesato forti condizionamenti politici, rischia di “lasciar passare indenne” una parte rilevante del turismo escursionista (l’esempio più clamoroso è l’esenzione accordata ai “veneti” su pressione della Regione<sup>27</sup>); ma rimane tutta da testare la stessa idoneità di un contributo, tutto sommato limitato nel massimo ammontare potenziale (10 euro), a condizionare le scelte e i comportamenti dei visitatori<sup>28</sup>.

Al netto di ulteriori aspetti di dubbia legittimità, meno rilevanti per un discorso generale sulla regolazione dei flussi<sup>29</sup>, resta poi sullo sfondo il tema forse più pregnante, ossia l’opportunità di introdurre un *ticket* per accedere a un’intera città. Non sfugge infatti come, nel tentativo di preservare un contesto urbano dall’*overtourism*, si corra il rischio di perdere irrimediabilmente alcuni dei tratti che caratterizzano l’essenza degli ecosistemi urbani moderni – a partire dal libero accesso degli spazi pubblici, finendo per trasformare una città in un museo o in un grande parco a tema. Si tratta di una prospettiva che appare già *in fieri* sotto la pressione dell’economia turistica<sup>30</sup>, ma che la prescrizione di un “biglietto di ingresso” rischia di portare a piena realizzazione, tanto più se si considera la possibilità – a tutt’ora potenzialmente ammessa nel regolamento comunale veneziano – che gli accessi alla città siano verificati con “sistemi di controllo” previsti dalla Giunta (art. 15 Reg. 2023): espressione con la quale si rimanda all’idea dei c.d. tornelli, già sperimentati (e contestati) in passato proprio a Venezia<sup>31</sup>, e che – nell’impedire fisicamente l’accesso in città – risultano in evidente contrasto con la previsione di cui all’art. 16 Cost.

In conclusione, oltre a sottolineare l’opportunità di approfondire il problematico caso veneziano, sia sul piano normativo sia sul piano pratico degli effetti, pare inevitabile sostenere con forza, date le molteplici criticità evidenziate dal contributo, la necessità di guardare oltre al caso specifico e *inventare* strumenti nuovi di gestione.

### 3. Strumenti da attivare: il governo degli affitti brevi

Tra i molti effetti prodotti dal turismo di massa sulle città italiane, uno di quelli attualmente più dibattuti è senz’altro la diffusione dei c.d. affitti brevi. Com’è noto, l’avvento di piattaforme digitali come *Airbnb* e *Booking* congiuntamente all’affermazione di forme di c.d. turismo

---

<sup>27</sup> L’esenzione per i residenti nella Regione Veneto è frutto di un patto tra Sindaco veneziano e Presidente della Giunta regionale; si v. le [dichiarazioni](#) del secondo; nonché lo scontro in Consiglio comunale sul punto (v. ad. *L’esenzione dei veneti spacca il Consiglio*, “Il Gazzettino”, 27 febbraio 2019).

<sup>28</sup> Perplessità analoghe sono state espresse (a dire il vero anche con riferimento all’imposta di soggiorno) da L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d’arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, cit., pp. 106 e 116.

<sup>29</sup> Si v. ad es. la possibilità che la Giunta comunale preveda una riduzione del contributo di accesso fino al 50% per i turisti soggiornanti in strutture ricettive gestite *in forma imprenditoriale* al di fuori del Comune di Venezia nel territorio della Regione Veneto (art. 7), con evidente trattamento discriminatorio rispetto a quanti soggiornano in strutture *non imprenditoriali*.

<sup>30</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Per una critica dell’economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Quodlibet, Macerata, 2020.

<sup>31</sup> Si v. *Blitz dei No global: rimosso il tornello dal ponte di Calatrava*, “Il Gazzettino”, 29 aprile 2018.

esperienziale, che privilegiano il contatto diretto con la realtà locale ed esperienze di visita dal sapore più autentico, ha portato all'esplosione dell'ospitalità turistica in civile abitazione (*rectius* in immobili con destinazione residenziale). Migliaia di case nelle città d'arte sono state convertite, nell'arco di pochi anni, in strutture ricettive extra-alberghiere (B&B e affittacamere) o più frequentemente offerte in locazione breve sui portali *online*.

Se, da un lato, questo nuovo *business* si è rivelato particolarmente vantaggioso per i proprietari immobiliari, che ne ricavano redditi più stabili e decisamente maggiori rispetto a quelli garantiti dalla locazione ordinaria (oltre a godere di una certa flessibilità), dall'altro lato, gli effetti sulle città sono prevalentemente negativi<sup>32</sup>. In particolare, la conversione di molti alloggi all'accoglienza turistica ha ridotto considerevolmente la disponibilità di residenze in affitto per abitanti, lavoratori e studenti, impattando in modo indiretto pure sui prezzi delle locazioni di lunga durata ancora disponibili e sugli stessi valori immobiliari. Nei centri e nei quartieri maggiormente interessati dal fenomeno, si è assistito a fenomeni di espulsione e *displacement* dei residenti<sup>33</sup>, nonché di complessiva turistificazione del tessuto economico-sociale<sup>34</sup>. E mentre in un primo momento il fenomeno aveva interessato le classi più vulnerabili del contesto sociale urbano – precari, immigrati, giovani –, la crescita pressoché costante del settore ha presto cominciato ad interessare anche la classe media, desertificando intere zone delle città. Peraltro – come osservato in studi condotti in contesti diversi da quello italiano, ma essenzialmente assimilabili (ad es. Spagna)<sup>35</sup> – la progressiva turistificazione dei quartieri è un fenomeno capace di innescare l'abbandono volontario anche da parte di quei residenti che hanno una casa di proprietà e sarebbero quindi teoricamente estranei/immuni agli effetti negativi degli affitti brevi. La perdita di identità del quartiere, il venir meno dei servizi e delle condizioni di vivibilità minime necessarie per i residenti – si pensi soprattutto alla difficile (e dispendiosa) convivenza con i turisti nei contesti condominiali – spingono molti a vendere o affittare la propria abitazione per spostarsi in altri quartieri, accentuando così la spirale di desertificazione già avviata. Accanto a questi problemi, che minacciano la sopravvivenza stessa della comunità, non vanno dimenticati gli impatti sui servizi locali (la raccolta e gestione del ciclo dei rifiuti, il trasporto urbano di linea, ecc.) provocati da questa trasformazione di intere

---

<sup>32</sup> Cfr. almeno F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 30, n. 5/2022, 1020-1039; G.M. SALERNO, A.P. RUSSO, *Venice as a short-term city. Between global trends and local lock-ins*, in *J. Sustain. Tour.*, Vol. 30, n. 5, 2022, pp. 1040-1059

<sup>33</sup> Cfr. A. COCOLA-GANT, *Tourism gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, E. Elgar, Cheltenham and Northampton, 2018, pp. 281-293.

<sup>34</sup> Il termine "turistificazione" è qui impiegato nel suo significato più neutro per descrivere processi di trasformazione di determinati luoghi prodotti dall'economia turistica (e dai suoi vari attori). Sul concetto di turistificazione e le sue possibili accezioni, cfr. ad es. A.B. OJEDA, M. KIEFFER, *Touristification. Empty concept or element of analysis in tourism geography?*, in *Geoforum*, Vol. 115, 2020, pp. 143-145. Va peraltro segnalato come sia assai diffuso, anche nelle scienze sociali, l'uso del termine "turistificazione" per indicare la gentrificazione associata al turismo. Sulla gentrificazione, cfr. almeno G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, ilMulino, Bologna, 2015.

<sup>35</sup> Cfr., anche per riferimenti ulteriori, A. COCOLA-GANT, *Place-based displacement: Touristification and neighborhood change*, in *Geoforum*, Vol. 138, January 2023, 103665. Per il concetto di *displacement*, cfr. P. MARCUSE, *Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City*, in *J. Urban Contemporary Law*, Vol. 28, 1985, pp. 195-240.

zone cittadine in alberghi diffusi, oltre alle questioni non secondarie di abusivismo ed elusione delle imposte turistiche locali.

Per gestire e riordinare fenomeni complessi di questo tipo, che impattano sulle traiettorie di sviluppo della città, ci si sarebbe potuti attendere l'impiego della leva urbanistica, tanto da parte delle regioni, nel dettare i principi e le linee generali, quanto da parte degli enti locali, nella regolazione più puntuale del territorio<sup>36</sup>. Eppure, specie negli anni di massima diffusione degli affitti brevi, il potere di pianificazione urbanistica è sembrato rimanere silente, e si è quasi sempre invocato un intervento "salvifico" del legislatore statale (che finora è rimasto a dir poco timido, fatta eccezione per l'estemporanea approvazione, nel 2022, di una disposizione *ad hoc* per Venezia, mai applicata<sup>37</sup>).

Le ragioni della mancata attivazione dei poteri pianificatori sono molteplici e, per molti versi, tutt'ora attuali. Dapprima va ricordato come la legislazione sul turismo della maggior parte delle regioni italiane sia da tempo improntata a principi di semplificazione e liberalizzazione, che hanno portato in molti casi a consentire l'avvio di strutture ricettive extra-alberghiere in immobili aventi destinazione residenziale, senza necessità di cambio di destinazione d'uso né particolari formalità (se non SCIA o semplice comunicazione)<sup>38</sup>. Questa scelta compiuta a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, volta ad assecondare e incoraggiare la crescita dell'economia turistica, ha tuttavia sottratto molta parte della ricettività turistica alla pianificazione comunale, con gli esiti descritti. L'impostazione di fondo si è inoltre dimostrata ben difficile da rovesciare, anche per la resistenza dei principali attori dell'economia turistica e della rendita immobiliare. Quando poi si è avuta l'improvvisa diffusione delle locazioni brevi – ossia locazioni turistiche, una forma di ospitalità che la legislazione regionale agli albori non

<sup>36</sup> Cfr. D. TUMMINELLI, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, p. 247 ss. Si v. altresì le notazioni di D. TRAINA, *Il governo del territorio per un turismo innovativo e sostenibile*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Dal turismo di massa al turismo di qualità*, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Cesifin On-line, Firenze, 2020, p. 75 ss.

<sup>37</sup> Si v. l'art. 37-bis, d.l. n. 50/2022 (convertito, con modificazioni, in legge n. 90/2022), recante "Misure per favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia". La disposizione prevede quanto segue: «1. Al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia è obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171, il comune di Venezia può: a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Le disposizioni regolamentari stabiliscono i limiti e i presupposti di cui al primo periodo nel rispetto dei principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione e di rotazione, tenendo conto della funzione di integrazione del reddito esercitata dalle locazioni brevi per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare;

b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile.

2. Il regolamento comunale di cui al comma 1 è aggiornato periodicamente in considerazione dell'andamento della popolazione residente ed è adottato nel rispetto delle disposizioni regionali vigenti in materia».

<sup>38</sup> Cfr. E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, n. 3, 2020, p. 549 ss.; ID., *L'identità dei centri storici e le insidie dell'economia monodimensionale*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., p. 61 ss. (ebook).

classificava neppure tra le strutture ricettive e aveva numeri piuttosto contenuti – amministratori e legislatori non hanno saputo, o voluto, cogliere la portata dirompente della novità. La preoccupazione è stata semmai quella di moderare la “concorrenza sleale” esercitata rispetto agli operatori tradizionali, ma pressoché nulla è stata l’attenzione per gli effetti sul piano urbanistico<sup>39</sup>.

D’altra parte – e questo è un altro fattore decisivo – la locazione turistica breve era (e spesso è) percepita *erroneamente* come materia di esclusiva competenza statale, attinente nella sua sostanza all’ordinamento civile, dal momento che consiste in null’altro che una modalità peculiare di locazione di un immobile, senza la prestazione di servizi aggiuntivi per i turisti<sup>40</sup>. Le incertezze circa la competenza – tradottesi anche in contenzioso costituzionale<sup>41</sup> – hanno così frenato le pur ridotte ambizioni pianificatorie del legislatore regionale e paralizzato le amministrazioni comunali. Il legislatore statale, da parte sua, ha avuto riguardo per lungo tempo per il solo fenomeno fiscale<sup>42</sup>, salvo intervenire sul finire del 2023 con una disciplina ancora orientata unicamente al contrasto della concorrenza sleale e dell’abusivismo<sup>43</sup>. Nel frattempo, il fenomeno non gestito né limitato in alcun modo ha assunto dimensioni tali per cui, in molte città, un eventuale intervento pianificatorio che dovesse essere assunto ora corre il rischio di essere tardivo e insufficiente.

In questo contesto di immobilismo, alcuni comuni italiani hanno prima tentato di disincentivare – con esiti modestissimi – le locazioni turistiche, applicandovi l’imposta di soggiorno o alzando le aliquote dei tributi locali (IMU o TARI), per poi muoversi negli interstizi concessi dalla legislazione statale e regionale sul piano urbanistico-edilizio.

Il Comune di Venezia, ad esempio, già nel 2019<sup>44</sup>, ha introdotto specifiche disposizioni riguardanti le locazioni turistiche agli artt. 42 e 63 del nuovo Regolamento edilizio: un primo interessante tentativo, a livello locale, di intervenire sul fenomeno dei c.d. affitti brevi pur in

---

<sup>39</sup> Si consentito rinviare, per la legislazione regionale, a G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020 - Rubrica: *Fonti delle Regioni ordinarie*, pp. 1-13.

<sup>40</sup> Sul tema della ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni e del complesso intarsio tra competenza regionale residuale in materia di turismo ed altri titoli competenziali (quali ad es. ordinamento civile, governo del territorio, professioni), cfr. in part. M. MALO, C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Milano, 2022, p. 27 ss.; P. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020, p. 49 ss.; C. Petrillo, *Profili costituzionali del turismo*, ESI, Napoli, 2019, p. 55 ss.; nonché S. CANTISANI, *Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016 - Rubrica: *Fonti delle Regioni ordinarie*.

<sup>41</sup> Cfr. in part. Corte cost. n. 84/2019 – con nota di G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 825-837 – la quale ha riconosciuto la competenza regionale ad intervenire sugli “aspetti turistici” delle locazioni turistiche (ossia a dettare la disciplina amministrativa della materia).

<sup>42</sup> Si v. art. 4 d.l. n. 50/2017 (convertito in legge n. 96/2017), rubricato: “Regime fiscale delle locazioni brevi”; sul tema cfr., *ex pluribus*, G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2018, p. 1011 ss.; C. VERRIGNI, *La sharing economy e il regime fiscale delle locazioni brevi tra tassazione ed evasione*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d’arte e fisco*, cit., p. 74 ss. (ebook); N. TREGLIA, *Novità sulla c.d. “Tassa Airbnb”: il punto della situazione*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO, *La fiscalità del turismo*, cit., p. 171 ss.

<sup>43</sup> Art. 13-ter d.l. n. 145/2023 (convertito con modificazioni nella legge n. 191/2023), recante: “Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale”.

<sup>44</sup> Regolamento edilizio del Comune di Venezia, Del. n. 70 del 13 dicembre 2019 del Consiglio comunale.

assenza di specifici strumenti di gestione in capo alle amministrazioni comunali. Da un lato, l'art. 63 prescrive l'adozione delle "fosse settiche" per tutti gli «immobili che, pur avendo destinazione urbanistica residenziale, sono adibiti a B&B, locazione turistica o altra forma di attività turistica»; dall'altro lato, l'art. 42, dispone che negli edifici costituiti da più unità immobiliari vi possano essere più attività di B&B o locazione turistica purché «non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta», esprimendo così la necessità di evitare che allo stesso piano di un edificio ovvero in un intero palazzo si installino prevalentemente, se non esclusivamente, attività di ospitalità turistica capaci di comprometterne la vivibilità.

Più recentemente è stato il Comune di Firenze a intervenire in modo innovativo – in ciò sollecitato da ripetute iniziative di militanza civica<sup>45</sup> – adottando una variante al Regolamento urbanistico che, previa distinzione tra uso residenziale "vero e proprio" e per *residenza temporanea* degli immobili aventi destinazione residenziale, ha precluso questo secondo uso nel centro storico fiorentino sito UNESCO<sup>46</sup>. La limitazione, che va ad interessare tutti i potenziali nuovi insediamenti di strutture ricettive extra-alberghiere in civile abitazione e di locazioni turistiche, senza effetti retroattivi sull'esistente, si fonda essenzialmente sulla legge toscana sul governo del territorio (l.r. n. 65/2014), la quale – in via di estrema sintesi – consente ai comuni di «stabilire limitazioni al mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale» (art. 99, comma 3, lett. a), l.r. n. 65/2014).

La variante fiorentina – come in precedenza il regolamento edilizio veneziano – è stata immediatamente impugnata dinanzi al giudice amministrativo dalle associazioni di categoria: la decisione è attesa per il mese di maggio 2024<sup>47</sup>. Va tuttavia evidenziato come, nei giudizi che avevano riguardato le norme veneziane, la giustizia amministrativa avesse rigettato le censure mosse dai ricorrenti alle scelte urbanistico-edilizie del comune, con argomentazioni che ben si attagliano anche al caso fiorentino.

Nella sentenza del TAR Veneto, 27 dicembre 2022, n. 1961, ad esempio, il giudice amministrativo aveva rilevato come le previsioni di cui al citato articolo 42, attenessero «al merito del potere urbanistico, avente carattere ampiamente discrezionale, non risulta[ssero] sproporzionate rispetto alla ratio di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano, contemperando la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti». Nell'argomentare tale affermazione, peraltro il TAR veneto si rifaceva ad un proprio precedente, esempio di una giurisprudenza che conta ormai importanti conferme anche in pronunce del Consiglio di Stato<sup>48</sup>. E in una successiva sentenza dello stesso TAR (TAR Veneto, 8 luglio 2023, n. 1022), avente ad oggetto ancora gli artt. 42 e 63 già citati, il giudice

<sup>45</sup> Si v. in part. le iniziative del Sunia e dell'associazione Progetto Firenze: <https://www.progettofirenze.it/category/overtourism-gentrificazione-turistica/>.

<sup>46</sup> Si v. *Locazioni turistiche brevi. Variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico*, Del. n. 39 del 2 ottobre 2023 del Consiglio comunale.

<sup>47</sup> M. Bonciani, *Blocco affitti brevi a Firenze, niente sospensiva. Il TAR deciderà nell'udienza di maggio*, *Corriere fiorentino*, 8 dicembre 2023.

<sup>48</sup> Cfr. in part. v. soprattutto TAR Veneto, Sez. III, 12 novembre 2014, n. 1396, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2018, n. 1697.

amministrativo – ribadendo la decisione assunta nell’altro giudizio – ha pure escluso, contrariamente a quanto avrebbero voluto i ricorrenti, l’assimilazione delle locazioni turistiche a quelle abitative, rilevando come sia «evidente del resto la differenza con le locazioni ad uso abitativo, ordinarie o transitorie, dirette a soddisfare l’interesse primario all’alloggio, e non un interesse meramente turistico, sicché non risulta incongruo un trattamento differenziato che [...] introduca una tutela particolare della sola residenzialità e del bisogno abitativo».

In breve, nella giurisprudenza amministrativa possono rinvenirsi rilevanti pronunce che non solo confermano la possibilità di introdurre limitazioni a B&B e locazioni turistiche a fini di tutela della residenzialità dei centri storici, in un’ottica più generale di salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico-artistici; ma che certificano pure la non irragionevolezza di una disciplina differenziata tra uso residenziale “vero e proprio” – volto a soddisfare il bisogno primario dell’abitazione – e uso residenziale temporaneo – volto a soddisfare un mero interesse turistico.

Il che sembrerebbe deporre in favore delle scelte esercitate sul piano urbanistico dal comune fiorentino, ma pure indicare, per certi versi, una strada possibile per future regolazioni. In questo caso, tuttavia, appare urgente – da parte delle regioni – *attivare* gli strumenti di pianificazione urbanistico-edilizia rimasti silenti nelle mani dei comuni: se infatti Firenze ha potuto adottare una variante come quella descritta è stato in virtù di una norma del tutto peculiare della legge toscana sul governo del territorio (ossia il citato art. 99, comma 3, lett. a).

Va peraltro osservato, come si accennava innanzi, che pure l’attivazione di strumenti di pianificazione potrebbe non essere sufficiente: specialmente nei contesti più “saturi”, nei quali la diffusione di affitti brevi e B&B ha già compromesso il mercato immobiliare delle locazioni residenziali: l’esigenza manifestata dalle amministrazioni comunali è pertanto quella di tentare di intervenire anche sull’esistente – cosa che difficilmente può essere perseguita con gli strumenti urbanistici, che guardano necessariamente al futuro. Così una piattaforma di undici città italiane<sup>49</sup> si è fatta promotrice di un’iniziativa di legge statale elaborata “dal basso” (da cittadini, attivisti e comitati per la casa<sup>50</sup>), che punta a consegnare alle amministrazioni dei comuni ad alta tensione abitativa il potere di contingentare le attività di locazione breve e simili sulla base di quote definite per le diverse zone della città. Dopo un lungo percorso di elaborazione, discussione e analisi, la proposta è stata depositata al Senato della Repubblica<sup>51</sup>. A prescindere dal percorso parlamentare che la proposta potrà avere, anche in questo caso si tratta di *attivare* strumenti di governo del fenomeno di cui le amministrazioni locali al momento ancora non dispongono.

---

<sup>49</sup> Tra le città vi sono Bologna, Napoli, Milano, Firenze, Roma, Verona, Padova, Lodi. Si v. C. Barin, *Stretta sugli Airbnb, Bologna in pressing per la proposta di legge*, “Il Resto del Carlino”, 7 aprile 2023; nonché E. Capelli, *Da Firenze a Milano, undici Comuni chiedono una legge per regolare gli Airbnb. Ecco la proposta*, “la Repubblica”, 6 aprile 2023.

<sup>50</sup> Si tratta del movimento “Alta Tensione Abitativa”: <https://altatensioneabitativa.it>.

<sup>51</sup> Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 922, *Disposizioni in materia di locazioni a breve termine nei comuni ad alta tensione abitativa*, Legislatura XIX, <[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1402843/index.html?part=ddlpres\\_ddlpres1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1402843/index.html?part=ddlpres_ddlpres1)>.

#### 4. Strumenti da sviluppare: il governo del commercio

Un ultimo settore rispetto al quale si manifestano visibilmente gli effetti del turismo di massa nelle città italiane è quello del commercio. Nella seconda metà del secolo scorso l'attenzione di dottrina e amministratori era rivolta principalmente ai fenomeni della desertificazione dei centri storici e del venir meno delle attività tradizionali che ne caratterizzavano l'identità, in conseguenza della più generale perdita di centralità socio-economica delle zone più antiche delle città italiane a favore di quartieri di nuova costruzione, più moderni e accessibili<sup>52</sup>. Successivamente, accanto a questi temi, che pur conservano una loro attualità, è andato emergendo nel tempo il nuovo tema della *turistificazione* del commercio nelle città d'arte e nei centri storici, definitivamente esploso con la stagione delle liberalizzazioni avviata dal c.d. "Decreto Bersani" del 1998<sup>53</sup>.

L'afflusso delle grandi masse di visitatori del turismo internazionale – in assenza di adeguati strumenti di regolazione del commercio – ha infatti portato ad una rapida riconversione del tessuto cittadino all'economia turistica. Questo processo si è compiuto assai rapidamente, portando all'espulsione dalle aree maggiormente attrattive, come i centri storici, di tutte quelle le attività non funzionali a soddisfare le necessità dei visitatori o comunque incapaci di far fronte all'aumento vertiginoso dei costi, specie di affitto, e alla contestuale riduzione della clientela locale, anch'essa soggetta a processi di espulsione involontaria.

Gli effetti di questi fenomeni sono sotto gli occhi di tutti: da un lato, si assiste alla diffusione smisurata di attività di somministrazione di alimenti e bevande, con intere aree cittadine monopolizzate da esercizi per la consumazione di aperitivi e *street food*; dall'altro lato, il negozio di vicinato, l'artigiano locale, o più semplicemente l'esercizio commerciale non turistico lasciano spazio all'offerta di beni e servizi per i visitatori: negozi di souvenir, depositi bagagli, distributori automatici, ATM, rivenditori di paccottiglia. La complessiva turistificazione del commercio porta con sé ulteriori effetti negativi, che vanno dalla perdita di identità dei

---

<sup>52</sup> V. ad es. i riferimenti in N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 103 ss.

<sup>53</sup> In generale, sul tema della regolazione del commercio nei centri storici, oltre ai contributi citati *infra*, cfr. L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, p. 161 ss.; P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, in *Aedon*, Convegno. "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 giugno 2014; P. CARPENTIERI, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in *giustamm.it*, n. 12, 2014.

quartieri<sup>54</sup>, al venir meno dei servizi di base per i residenti, sino a un peggioramento della vivibilità e della stessa qualità estetica delle zone interessate<sup>55</sup>.

Certo non si tratta di fenomeni innescati solamente dal turismo, se solo si considera come sia almeno dagli anni Novanta che si discorre – con termine giornalistico – di *movida*<sup>56</sup>, per riferirsi alla problematica vita notturna dei centri storici, alimentata all’evidenza anche da *city users* che non possono qualificarsi come turisti (ad es. studenti fuori sede o residenti del circondario). Tuttavia, l’accelerazione impressa dal turismo di massa alle trasformazioni del tessuto economico cittadino negli ultimi vent’anni è manifesta e ha potuto giovare dei vuoti normativi – e dalle non poche incertezze – generate dalle ondate di liberalizzazioni inaugurate sul finire degli anni Novanta.

Rispetto alle problematiche dei flussi turistici e della gestione di affitti brevi e ricettività extra-alberghiera, tuttavia, pare che in questo contesto alcuni comuni italiani abbiano cominciato a sperimentare soluzioni innovative, confortati peraltro da una giurisprudenza amministrativa che si è dimostrata sensibile alla necessità di contemperare le istanze della liberalizzazione con la tutela dei molteplici interessi meritevoli di tutela, spesso confliggenti, che insistono nei centri delle città italiane. Per meglio cogliere l’importanza di questi interventi, a partire dai quali si potrebbe, in ipotesi, costruire una stagione di *re-regulation* del commercio, conviene ripercorrere per sommi capi le tappe che hanno condotto prima allo smantellamento del sistema di programmazione e pianificazione nel settore del commercio fino al 1998 e poi alla riemersione di istanze di gestione del commercio nei centri storici e nelle città d’arte.

Fino al 1998, l’avvio di attività commerciali era soggetto ad autorizzazione amministrativa da parte del comune, la cui concessione era legata ad un doppio ordine di strumenti pianificatori: il c.d. “piano comunale del commercio” – che era strumento di programmazione economica – e la pianificazione urbanistica (piani regolatori), cui il piano del commercio soggiaceva. La liberalizzazione introdotta dal “Decreto Bersani” ha portato al superamento di questo sistema, abrogando tra l’altro il piano del commercio, al fine di convogliare nella sede della pianificazione urbanistica la considerazione dei molteplici interessi in gioco<sup>57</sup>. L’abbandono del vecchio modello, come evidenziato in dottrina, avrebbe dovuto dar corso a una fase di *re-regulation* del settore, spettando «alle Regioni la definizione degli “indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali” e dei “criteri di programmazione urbanistica

<sup>54</sup> Tra i temi posti dalla turistificazione del commercio, v’è anche quello della tutela dei c.d. “locali storici”, ossia «quegli esercizi commerciali che, oltre a qualificare spesso in maniera determinante il tessuto urbano del centro cittadino, costituiscono un importante elemento di memoria e connotazione storica ed una preziosa testimonianza di tradizione e cultura» (A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della c.d. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2019, p. 173) e quindi espressione di identità culturale. Sul tema, cfr. P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2018, p. 190 ss., nonché da ultimo G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, in *Munus*, n. 2, 2021, p. 437 ss. Il tema non è approfondito in questa sede in quanto le riflessioni sono dedicate alle più generali limitazioni al commercio nei centri e nelle città d’arte.

<sup>55</sup> Per un quadro d’insieme, cfr. G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 77 ss.

<sup>56</sup> Cfr. [https://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/domande\\_e\\_risposte/lessico/lessico\\_112.html](https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/domande_e_risposte/lessico/lessico_112.html).

<sup>57</sup> Cfr., sul punto, anche per più ampi riferimenti al dibattito in dottrina, S. CIERVO, *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4, 2013, p. 167 ss., spec. p. 170 ss.

riferiti al settore commerciale”, mentre i Comuni avrebbero dovuto recepire tali indirizzi negli strumenti urbanistici comunali»<sup>58</sup>. Questo processo di nuova regolazione, tuttavia, non è mai partito, salvo poche eccezioni, lasciando il campo ad una vera e propria *deregulation*<sup>59</sup>.

Frattanto proseguivano le ondate di liberalizzazioni, che hanno avuto l'effetto – non sempre voluto – di rafforzare questa tendenza alla *deregulation*: prima l'adozione della c.d. Direttiva Servizi, con la relativa attuazione (d.lgs. n. 59/2010); poi i diversi decreti-legge adottati nel pieno della crisi economica, tra i quali vanno menzionati, in particolare, il d.l. n. 201/2011, c.d. “Salva Italia”, e il d.l. n. 1/2012, c.d. “Cresci Italia”. Con il primo è stata introdotta la libertà di avviare nuove attività commerciali sul territorio senza limitazioni quantitative, restrizioni geografiche o altri vincoli di qualsiasi tipo, tranne quelli legati alla salvaguardia della salute, dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Era stato altresì stabilito che le regioni e gli enti locali avrebbero dovuto conformarsi entro il 30 settembre 2012 (termine poi posticipato al 31 dicembre 2012). Con il secondo, invece, sono state esplicitamente abrogate tutte le disposizioni che prevedevano restrizioni numeriche, autorizzazioni, licenze, nulla osta o qualsiasi altro atto di consenso preventivo dell'amministrazione comunale per l'avvio di un'attività economica non motivati da un interesse generale, rilevante costituzionalmente e compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea nel rispetto di principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Come anticipato, lo smantellamento del vecchio sistema di impostazione dirigistica non ha tuttavia lasciato regioni e comuni del tutto privi di strumenti di regolazione. Non ci si riferisce solo alla logica di *re-regulation* sottesa al d.lgs. n. 114/1998 e ai margini di intervento lasciati alle autonomie nell'adeguamento conseguente alle successive liberalizzazioni (si v. tutti i riferimenti agli interessi “antagonisti” rispetto a una totale *deregulation* nei dd.ll. nn. 201/2011 e 1/2012); ma pure a una serie di disposizioni adottate a partire dagli anni Duemila che, facendo leva sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici, introducono strumenti di limitazione al *laisse faire* nel commercio<sup>60</sup>.

Una prima disposizione, successivamente oggetto di ripetuti interventi “incrementali” (commi 1-bis<sup>61</sup> e 1-ter), è l'art. 52 del d.lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice dei beni culturali), il quale attribuisce ai comuni, sentito il soprintendente, il potere di individuare le *aree pubbliche* aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio<sup>62</sup>.

Quanto alla somministrazione al pubblico di bevande e alimenti è la stessa disposizione di attuazione della Direttiva Servizi, l'art. 64 d.lgs. n. 59/2010 (modificata dal d.lgs. n. 147 /2012), a prevedere la possibilità che i comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a

<sup>58</sup> D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, in *Riv. it. dir. tur.*, Vol. n. 36, 2022, pp. 13-14

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cfr., con riferimento al commercio nei centri storici, T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2018, p. 386 ss., spec. p. 405 ss.; C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2016, p. 79 ss.

<sup>61</sup> In tema, cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., pp. 451-458.

<sup>62</sup> Cfr. A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016, p. 984 ss.

tutela, adottino provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi, la cui attività è così sottoposta ad autorizzazione. Ai sensi di tale disposizione, i comuni possono arrivare, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, ad introdurre divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture nei «casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità».

Più recentemente, con il d.lgs. n. 222/2016 (c.d. “Decreto SCIA 2”), si è previsto che – per le stesse finalità del già menzionato art. 52 d.lgs. n. 42/2004 – il comune, d’intesa con la regione e sentito il soprintendente, possa «adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione (...) l’esercizio di una o più attività (...) in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale» (art. 1, comma 4)<sup>63</sup>.

Sulla scorta di tali basi legislative, e talvolta anticipando i successivi sviluppi normativi<sup>64</sup>, alcuni comuni hanno introdotto innovativi regolamenti del commercio<sup>65</sup>, che possono fungere da modello per *sviluppare* più avanzati strumenti volti a contemperare i diversi interessi confliggenti.

Un primo esempio in tal senso va rintracciato nelle iniziative, assunte d’intesa da Comune di Firenze e Regione Toscana tra 2016 e 2017 e sfociate poi in un apposito regolamento comunale, volte ad introdurre una serie di limitazioni al commercio nel centro storico fiorentino, con particolare riguardo agli esercizi di vendita al dettaglio di alimentari, di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti nonché artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti alimentari.

Non solo il regolamento comunale in questione disponeva una sorta di “moratoria” di tre anni sull’insediamento, anche per trasferimento, di nuovi esercizi di questo tipo nel centro storico, ma si spingeva ad identificare strade e aree specifiche nelle quali si consentiva l’esercizio di determinate attività<sup>66</sup>, ritenute in sintonia con il valore storico-artistico della zona, dettando ulteriori prescrizioni volte a tutelare la qualità delle attività e l’identità dei luoghi (si v. la previsione, per tutte le attività esistenti di vendita al dettaglio nel settore alimentare e per le attività artigianali/industriali di produzione, preparazione o vendita di prodotti alimentari, di porre in vendita almeno il 50% di prodotti toscani/fiorentini o comunque di filiera corta). Superato il vaglio del giudice amministrativo<sup>67</sup>, il Comune fiorentino ha progressivamente

---

<sup>63</sup> Cfr. C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, cit. pp. 113-120.

<sup>64</sup> Per alcuni riferimenti, si v. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., pp. 444-445.

<sup>65</sup> Cfr. per l’analisi del caso fiorentino e romano, cfr. D. D’ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, cit., p. 25 ss.

<sup>66</sup> Sulla possibilità di superare un “vincolo in negativo”, indicando cioè non le attività vietate (ritenute incompatibili), ma solo quelle ammesse, cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., p. 446.

<sup>67</sup> Cfr. TAR Toscana, Sez. II, 20 dicembre 2017, n. 1592; il ricorso in appello è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d’interesse (ric. n. 3971 del 2018).

rinforzato il Regolamento nel 2017, 2018, 2020 e 2023, accostando alla regolazione del commercio anche quella della somministrazione di bevande alcoliche.

Regolazioni di questo tipo sono state adottate, con discreti risultati, anche a Roma, Venezia e Napoli.

Nella Capitale, sin dal 2018, è stato introdotto un *Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica*, più volte modificato nel corso degli ultimi anni (2019, 2022 e 2023), avente la finalità di «conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Città Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, alcune delle quali attualmente caratterizzate da un diffuso degrado dovuto anche alla scarsa qualità offerta dalle attività commerciali e artigianali della tipologia alimentare». Secondo l'impianto originale del Regolamento, poi mantenuto nelle successive versioni, si individuano diversi ambiti territoriali di riferimento (art. 3 Reg. 2023), ciascuno con una differente disciplina, corrispondenti alla Città Storica, al Sito UNESCO (ossia «il Centro Storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo Fuori le Mura», parte della Città Storica) e ai Rioni (parzialmente ricadenti in quest'ultimo). Accanto all'indicazione delle attività consentite nell'ambito più vasto della Città Storica (art. 4), seguite da disposizioni per la tutela del decoro, il Regolamento detta una serie di prescrizioni volte alla tutela e incentivazione delle attività commerciali e artigianali in alcuni specifici tessuti edilizi della Città Storica e (nella maggior parte) del Sito UNESCO. In particolare, si distinguono una lista di «attività tutelate» (art. 10), ossia «attività commerciali in forma di esercizio di vicinato o artigianali», e una lista di «attività vietate» (art. 13), ritenute «incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali e urbanistici». Anche in questo caso, l'impostazione di fondo del regolamento ha retto allo scrutinio del giudice amministrativo<sup>68</sup>.

La strada inaugurata da Firenze e Roma è stata seguita dal Comune di Venezia, che prima ha approvato un nuovo *Regolamento per le attività di somministrazione di alimenti e bevande* nel 2018<sup>69</sup>, introducendovi il divieto di nuove aperture di attività di vendita e/o di produzione di prodotti alimentari le cui modalità di preparazione e vendita siano finalizzate al consumo su pubblica via nella Città Antica (*take away*), avente validità triennale. Poi, nel 2019, ha adottato una delibera consiliare volta a regolare l'esercizio di un insieme di attività commerciali ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. La nuova disciplina riguardava inizialmente l'area di Piazza San Marco e l'area Realtina<sup>70</sup> e, a seguito della prima sperimentazione, è stata estesa a più ampie zone della Città Antica<sup>71</sup>. Le relative delibere – definite giornalmente «anti-paccottiglia» – hanno individuato una serie

<sup>68</sup> Cfr. TAR Lazio, 3 maggio 2019, n. 5581.

<sup>69</sup> Del. n. 34 del 26 luglio 2018 del Consiglio comunale.

<sup>70</sup> *Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dell'area di Piazza San Marco e dell'area Realtina, da sottoporre ad Intesa con la Regione e sentito il Ministero per i beni e le Attività Culturali – S.A.B.A.P. ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D. Lgs. 25/11/2016 n. 222*, Del. n. 54 del 26 settembre 2019 del Consiglio comunale.

<sup>71</sup> *Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale di alcune aree del centro storico di Venezia, da sottoporre ad Intesa con la Regione e sentito il Ministero della Cultura – S.A.B.A.P. VE LAG. Ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D. Lgs. 25/11/2016 n. 222*, Del. n. 26 del 26 aprile 2022 del Consiglio comunale.

di attività di cui vietare l'insediamento, anche per trasferimento, per un periodo di tre anni (attività di commercio al dettaglio del settore alimentare, l'insediamento di attività artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti alimentari, nonché attività che non prevedono la presenza di un addetto quali, a titolo esemplificativo, tintolavanderie a gettone, locali attrezzati in modo esclusivo con apparecchi automatici per la vendita o la somministrazione e gli sportelli ATM). Completano il quadro ulteriori misure di adeguamento dell'impatto estetico/visivo di tutte le attività già esistenti.

Merita di essere citata, da ultimo, la delibera della Giunta comunale di Napoli del 2023<sup>72</sup> volta tutelare l'identità culturale di alcune aree del centro storico, «sottoponendo a particolari condizioni, nel rispetto delle disposizioni di legge vigente, talune attività commerciali, la cui presenza rischia di snaturare l'identità e la vocazione culturale del territorio cittadino». In coerenza con tale finalità, nelle aree del c.d. Centro antico – porzione del più vasto centro napoletano – è stata interdetta, per un periodo di tre anni, l'apertura di attività di somministrazione e produzione di alimenti e bevande, in varie forme, e l'ampliamento dei locali già esistenti, secondo il modello già sperimentato nelle altre città. Si aggiunge inoltre una disposizione *ad hoc* per la via di San Gregorio Armeno (la celebre strada delle botteghe artigiane di presepi), nella quale – oltre all'apertura delle attività indicate al comma precedente – si vietano anche le ulteriori nuove attività non rientranti tra quelle di produzione e/o vendita richieste da operatori iscritti all'albo artigiani per “lavorazione pastori”.

Proprio quest'ultima previsione è stata oggetto di un ricorso rigettato dal giudice amministrativo partenopeo, il quale ha evidenziato che «la tutela esclusiva e rafforzata di un'unica particolarissima strada (via San Gregorio Armeno) non solo non consente l'accoglimento alcuna censura di irragionevolezza e di disparità di trattamento (...), ma merita il plauso e la conferma, perché si pone come eccezione del tutto ragionevole e armoniosa nel contesto di una disciplina che risulta, allo stato, del tutto coerente, logica e finalizzata alla tutela di plurimi valori tutelati dalla Costituzione: la tutela dei beni culturali e la tutela delle iniziative imprenditoriali»<sup>73</sup>.

Dalla rassegna di interventi comunali di regolazione del commercio emergono, in definitiva almeno due elementi di interesse: il primo è dato dal fatto che – pur poggiando su poche e limitate disposizioni di legge (soprattutto gli artt. 52 d.lgs. 42/2004, 64 d.lgs. n. 59/2010 e 1, comma 4, d.lgs. n. 222/2016) – esistono margini non indifferenti per le città turistiche per disciplinare i fenomeni deteriori di turisticizzazione dei centri storici. Il secondo è l'esistenza di una ormai solida giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto coerenti prescrizioni anche particolarmente incisive sul commercio al fine di tutelare altri interessi confliggenti.

Resta naturalmente, come meglio si dirà nelle conclusioni, ancora molta strada da fare: è chiara, infatti, la necessità di meglio *sviluppare* questi strumenti di governo del commercio, per il momento sperimentali e limitati, non solo conferendogli una veste più organica e strutturata, ma anche portandoli oltre i contesti assai circoscritti dove finora sono stati applicati, arrivando

---

<sup>72</sup> Cfr. in part. l'allegato alla Delibera n. 246 del 21 luglio 2023.

<sup>73</sup> Cfr. TAR Campania, 25 ottobre 2023, n. 5817.

quindi in altre aree – e in prospettiva ad altre città – che pure risentono della pressione turistica sulla attività commerciali.

### 5. Conclusioni: per un governo *integrato* della città turistica

L'analisi condotta sui tre ambiti dei flussi turistici, dell'ospitalità in civile abitazione e del commercio (soprattutto nei centri storici) ha evidenziato un quadro dell'“armamentario” di governo a disposizione delle città turistiche piuttosto disomogeneo, segnato da gravi carenze, disattenzione dei livelli di governo superiori, tentativi di procedere in autonomia, sperimentazioni da consolidare o mettere a sistema. Seguendo una tripartizione, forse un poco schematica, ma che rende efficacemente il diverso grado di avanzamento della regolazione nei diversi settori considerati, si sono quindi distinti strumenti da *inventare* (per i flussi turistici), da *attivare* (soprattutto da parte delle regioni e dello Stato per ricettività extra-alberghiera e affitti brevi), da *sviluppare* (per la gestione del commercio). Se in questo modo si sono descritte prevalentemente le peculiarità di ciascun ambito d'intervento, si cercherà ora di identificare alcuni tratti comuni, anche allo scopo indicato in apertura di tracciare traiettorie di ricerca e proposte.

Un elemento unificante che emerge chiaramente in tutti gli ambiti è il fatto che l'attuale regolazione del peculiare aspetto del fenomeno turistico poggia essenzialmente su norme e argomenti che riguardano la tutela dei beni culturali e del paesaggio. Così è per la gestione del commercio nei centri storici, in cui le disposizioni di legge su cui si basa l'attività dei comuni sono soprattutto l'art. 52 del Codice dei Beni Culturali e l'art. 1, comma 4, d.lgs. 222/2016 (che peraltro richiama direttamente l'art. 52). Lo stesso, seppur in maniera più sfumata, avviene anche per i tentativi di gestire o bloccare la diffusione di affitti brevi e B&B: nella norma *ad hoc* dettata per Venezia si evoca espressamente la necessità di «tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia è obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171»<sup>74</sup>; la delibera fiorentina limita i suoi effetti al solo centro storico sito UNESCO patrimonio dell'umanità; la stessa adozione del contributo d'accesso è frutto soprattutto delle pressioni esercitate negli anni sullo Stato italiano da parte del Comitato del Patrimonio mondiale UNESCO per sollecitare una gestione dei flussi eccessivi che minacciano la città lagunare.

Le ragioni di questa prevalenza della dimensione di tutela e valorizzazione dei beni culturali sono molteplici. Una prima è data dalla circostanza, piuttosto banale, per cui le principali città mete del turismo internazionale in Italia sono città d'arte, ricche di beni e valori culturali, materiali e immateriali. Il fatto che l'interesse pubblico alla tutela e valorizzazione dei beni culturali riceva una considerazione da parte dei pubblici poteri – con la predisposizione di idonei strumenti di gestione e protezione – è quindi del tutto naturale. Una seconda ragione è data, verosimilmente, dal particolare riconoscimento costituzionale che ricevono «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» ai sensi dell'art. 9, comma 2, Cost., anche in virtù della collocazione tra i *Principi fondamentali* della Carta. Il rilievo primario così attribuito

<sup>74</sup> Art. 37-bis, d.l. n. 50/2022 (convertito, con modificazioni, in legge n. 90/2022).

rende più lineari e agevoli processi di ponderazione e bilanciamento con gli interessi confliggenti, soprattutto economici: la prevalenza accordata di volta in volta alla tutela e valorizzazione del bene culturale o comunque la limitazione e il temperamento delle libertà di iniziativa economica, della proprietà privata, nonché del principio di concorrenza – pur dovendo conformarsi ai generali principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione – trovano nel citato riconoscimento costituzionale una solida e convincente giustificazione. Una terza ragione pare debba rintracciarsi nell’approccio attualmente prevalente nella dottrina giuridica che si occupa di questi temi, legata principalmente al diritto dei beni culturali del paesaggio. In particolare, in quest’ambito hanno avuto un ruolo fondamentale le riflessioni sul concetto di città d’arte, sulla relativa tutela e, prima ancora, il lungo percorso scientifico attorno alla tutela dei centri storici, dalla Carta di Gubbio (1960)<sup>75</sup> sino ad oggi<sup>76</sup>. Si tratta peraltro di una prospettiva autorevolissima, che vanta una lunga tradizione di studi pubblicistici, e che quindi è capace, in un certo senso, di “dettare la linea” nello sviluppo non solo della ricerca scientifica, ma anche delle relative ricadute sul piano normativo.

Tuttavia, se eccessivamente enfatizzata, questa prospettiva di tutela e valorizzazione dei beni culturali rischia di cogliere solo un aspetto della complessità del fenomeno turistico nelle città e, conseguentemente, di approntare soluzioni insufficienti o limitate a problemi che hanno una portata ben più ampia. Non si tratta soltanto di ribadire la ben nota conflittualità che si può generare tra istanze di tutela conservativa e istanze delle comunità che vivono, nella contemporaneità, i centri storici e le città d’arte. Ma va pure evidenziato che, per quanto si possa valorizzare, in sede regolatoria, l’argomento della *tutela dell’identità culturale* delle città e dei centri storici, ossia il “grimaldello” attraverso il quale si è arrivati a tutelare una serie di attività tradizionali e artigianali<sup>77</sup>, e persino la stessa residenzialità nelle zone antiche delle città (in via mediata), lo stesso argomento presenta comunque dei limiti. Basti pensare al fatto che la tutela dell’identità può essere impiegata per giustificare le attività tradizionali, ma non è detto che sappia rispondere alle più ampie esigenze dei cittadini che risiedono nel centro storico e che ben possono esprimere il bisogno di beni e servizi non solo differenti, ma potenzialmente

<sup>75</sup> Cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015.

<sup>76</sup> La letteratura sul tema è sterminata; si v. almeno F. BENVENUTI, *I centri storici. Problema giuridico?*, in *Impresa, ambiente e pubb. amm.*, I, 1977, p. 341 ss.; G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Giuffrè, Milano 1983; G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997; S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Atti del convegno di Caserta, Giuffrè Milano, 1997; M. SANAPPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 2, 2001; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3, 2012; gli atti del convegno “*I centri storici tra norme e politiche*”, Gubbio, 6-7 giugno 2014, pubblicati in *Aedon*, 2015; i contributi pubblicati nella sezione “*Città d’arte e centri storici*”, in *Aedon*, n. 2, 2015; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2015, p. 295 ss.; ID., *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2021, p. 505 ss.; P. VIPIANA, A. GIUFFRIDA, M. TIMO (a cura di), *La legislazione per i centri storici*, Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021, Genova, in *Consulta Online*, n. 1, 2022.

<sup>77</sup> Oltre alle limitazioni descritte, si v. soprattutto l’evoluzione della disciplina legislativa e regolamentare e della giurisprudenza sui vincoli ai “locali storici”; cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit.

in conflitto con la stessa tradizione che si vuole salvaguardare<sup>78</sup>. Il concetto stesso di tutela dell'identità, quale patrimonio culturale immateriale, può risultare conflittuale rispetto ad altri interessi, pur incisi fortemente dall'economia turistica, che difficilmente si possono far rientrare nel cono della tutela offerta dal diritto dei beni culturali. Si pensi, ad esempio, a tutta quella popolazione che vive ed abita i centri storici e le città d'arte, ma che non può essere ricondotta facilmente nella comunità originaria che custodisce ed esprime l'identità dell'luogo: studenti universitari, lavoratori del turismo (e non solo), immigrati. La prospettiva oggi prevalente rischia di lasciar fuori gli interessi di queste categorie dai processi di governo del turismo o considerarli come un potenziale interesse in conflitto.

Pare quindi necessario, per un governo della città turistica che tenga nella dovuta considerazione tutti gli interessi in campo, offrire un'impostazione alternativa – o meglio, complementare – a quella attualmente prevalente.

Una prospettiva promettente sembra essere quella che muove dal celebre concetto di “*diritto alla città*” coniato dal pensatore francese Henri Lefebvre<sup>79</sup>. Nella riflessione di Lefebvre, saldamente collocata nel solco del pensiero marxista, con tale espressione non si voleva consacrare un nuovo diritto individuale, quanto piuttosto esprimere «come un appello, come un'esigenza»<sup>80</sup> al rovesciamento della città come “merce”, frutto delle logiche economico-politiche del capitalismo, per immaginare un percorso di lotta e di conflitto sociale attraverso il quale gli abitanti della città arrivassero a non dover più subire le scelte di una *élite* ristretta, ma giungessero piuttosto ad esercitare un potere collettivo sui processi di urbanizzazione.

Tentando di calare questa prospettiva nella questione del governo della città turistica, si tratterebbe – per usare le parole dello stesso filosofo francese<sup>81</sup> – non solo di assicurare un «*diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà)*» della città a tutti, ossia un accesso minimo<sup>82</sup> ai servizi, intesi in senso lato, offerti dalle città interessate dal turismo di massa; ma anche di valorizzare un «*diritto all'opera (all'attività partecipante)*» degli abitanti, che – da meri amministrati e oggetti dei processi di estrazione della rendita – dovrebbero farsi attori delle scelte sulla vita della città.

Non si possono evidentemente riprendere in questa sede in modo più approfondito né il pensiero di Lefebvre, né le sue riletture<sup>83</sup>, per i quali si rinvia a contributi recenti, anche della scienza giuridica, a tratti illuminanti nella capacità di esaltare l'attualità degli studi del filosofo francese anche per le sfide della città contemporanea<sup>84</sup>. Qui ci si limita a segnalare alcuni aspetti

---

<sup>78</sup> Segnala il rischio di “museificazione” dei luoghi P. CARPENTIERI, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici*, cit., pp. 5-6.

<sup>79</sup> H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, ombre corte, Verona, 2014, trad. it di *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>81</sup> Entrambi gli estratti riportati di seguito si rinvencono in H. LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 130 (enfasi in parte aggiunta; nell'originale erano in corsivo “fruizione” e “opera”).

<sup>82</sup> Un'idea sviluppata soprattutto in J.B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013.

<sup>83</sup> Si v. in part. D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, ombre corte, Verona, 2016.

<sup>84</sup> Cfr. spec. F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, n. 2, 2020, p. 53 ss.; anche in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Studi del XXIII Convegno nazionale, Padova, 1-2 ottobre 2020, p. 39 ss.

che questo diverso e fecondo approccio andrebbe a mettere in luce per le più limitate questioni che ci interessano.

Assecondando l'impostazione tratteggiata, si dovrebbe in primo luogo 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. Per dare rilievo a tali interessi, accanto a quelli dell'iniziativa economica, della proprietà, della concorrenza, ma anche accanto a quelli della tutela dei beni culturali o del decoro urbano, non è tuttavia affatto sufficiente riscrivere regole e procedimenti, dandogli l'autonoma evidenza che ora è assente.

Al riconoscimento dei diritti di residenti e *city users* – diritti che potremmo dire di *fruizione* della città – si connette infatti strettamente il tema della partecipazione nonché della valorizzazione di tutte quelle pratiche e di quegli istituti capaci di rendere gli abitanti attori della vita cittadina. Nei pochi strumenti attualmente a disposizione delle città per il governo del turismo, infatti l'elemento partecipativo è pressoché assente. Limitandosi ad un'analisi sul piano delle norme, è agevole registrare come, nella definizione delle limitazioni al commercio oppure nelle decisioni che concernono le imposte turistiche<sup>85</sup>, siano coinvolti solo gli attori dell'economia turistica, mentre gli interessi degli abitanti e di tanti *city users* sono affidati alle sole cure delle istituzioni locali, in difficoltà nel fare sintesi delle molteplici istanze provenienti dal territorio se non addirittura fortemente condizionate dagli stessi interessi che sarebbero chiamate a limitare e regolare. Talvolta, come nel caso della definizione del contributo d'accesso veneziano, il momento del coinvolgimento nelle scelte degli abitanti risulta meramente "di facciata"<sup>86</sup>, ben lontano dagli insegnamenti di decenni di teoria e prassi della partecipazione civica.

Per sviluppare appieno gli spunti illustrati, pare tuttavia imprescindibile un contributo della scienza giuridica: lo impongono la complessità delle questioni tecniche e la relativa novità di molti dei problemi affrontati, che spazzano le amministrazioni locali, peraltro assai meno inclini a tentare sperimentazioni coraggiose di quanto non siano propense alla conservazione dello *status quo*, soggette come sono alle pressioni delle forze economico-politiche che, dalla situazione attuale di *non* governo della città turistica, traggono un evidente giovamento.

---

<sup>85</sup> Per questa critica sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità*, cit.

<sup>86</sup> La "consultazione" dei cittadini si è svolta attraverso una piattaforma pubblica, aperta su DIME (lo sportello online del Comune), dal 6 dicembre 2023 al 7 gennaio 2024. Come recita l'annuncio del Comune «Le osservazioni e i suggerimenti che arriveranno saranno oggetto di una prima valutazione tecnico-amministrativa da parte dei dirigenti competenti, così da fornire poi alla Giunta e agli organi consiliari gli strumenti utili alla deliberazione finale del Regolamento». Si v. <<https://live.comune.venezia.it/it/2022/12/contributo-daccesso-una-consultazione-pubblica-sul-sito-del-comune-di-venez>>.

YLENIA GUERRA \*

## Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale \*\*

ABSTRACT (EN): This essay aims to explore the concept of 'smart cities' through the lens of constitutional law, in particular questioning those aspects that, more than others, seem to be intertwined with this new phenomenon. The research reconstructs the concept of smart cities by studying academic doctrine and legal provisions and highlights crucial issues through practical cases. Among the latter are: the impact of the smart city on the territorial articulation of the Italian Republic (between municipalities and metropolitan areas), the possible impacts in terms of democratic participation, guarantee of public services and environmental protection. The result of this study is the identification of a first set of critical questions that are the basis for further insights into the complex interplay between the use of new technologies and the *droit à la ville*.

ABSTRACT (IT): Questo saggio si prefigge l'obiettivo di indagare le smart cities alla luce delle categorie del diritto costituzionale, interrogandosi, in particolare, su alcuni aspetti che, più di altri, sembrano intrecciare tale nuovo fenomeno. Con la ricerca si è tentato di ricostruire il concetto (anche giuridico) di smart cities, attraverso lo studio di dottrina e produzione normativa, per poi mettere in luce, anche grazie all'esame della casistica, alcune questioni fondo. Tra queste ultime, a titolo esemplificativo: l'incidenza della smart city sull'articolazione territoriale della Repubblica (tra comuni ed enti di area vasta), le possibili ricadute in termini di partecipazione democratica, garanzia dei servizi pubblici e tutela dell'ambiente. Questo primo studio ha consentito di mettere a fuoco alcune prime questioni critiche e fornisce la base per ulteriori spunti di riflessione nel complicato intreccio tra uso delle nuove tecnologie e *droit à la ville*.

SOMMARIO: 1. Introduzione: perché una ricerca di diritto costituzionale sulle smart cities. – 2. La prima questione: cosa sono le smart cities. – 2.1. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di smart city nel contesto normativo sovranazionale. – 2.2. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di smart city nel contesto normativo interno. – 3. La seconda questione: le conseguenze del modello smart su alcuni beni costituzionalmente garantiti. – 3.1. L'articolazione territoriale della Repubblica e l'impatto del modello smart. – 3.2. La comunità politica di riferimento, tra nuove forme di partecipazione e digital divide. – 3.3. Il problema dei servizi: ampliamento ed efficientamento dei servizi socio-assistenziali? – 3.4. Cenni sulle smart cities come strumento di protezione dell'ambiente. – 4. Nuove linee di ricerca: lo studio sistematico della prassi e l'elaborazione di una nozione univoca di smart city.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università LUISS Guido Carli.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Introduzione: perché una ricerca di diritto costituzionale sulle smart cities

A seconda della disciplina scelta per indagare il fenomeno, nel tempo alla città<sup>1</sup> sono stati attribuiti vari significati: da comunità politica composta da cittadini<sup>2</sup> a grande nucleo di aggregazione e conurbazione (v. metropoli e, nel diritto pubblico contemporaneo, città metropolitana)<sup>3</sup>, sino agli sviluppi più recenti, ove la città è intesa anche come centro prediletto di innovazione e ricerca tecnologica. Tale evoluzione è stata spesso accompagnata, soprattutto con riguardo ai mutamenti afferenti alla contemporaneità, da un ritardo della riflessione giuridica rispetto agli studi e alle sperimentazioni delle altre scienze<sup>4</sup>; si pensi, in tal senso,

<sup>1</sup> Sul significato da attribuire al lemma città v. J.B. AUBY, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013. V., anche, R. CAVALLO PERIN, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2013, p. 307 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, n. 2/2019, pp. 365-383; P. COSTA, *Il costituzionalismo e la non-città*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 33 ss.; H. LEFEVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014. Sulla non univocità di significato di tale termine v. G. PIPERATA, s.v. 'Infrastrutture, strade e mobilità', in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici, III - Funzioni amministrative*, 2022, p. 716-719, v., in particolare, nt. 197. Si v., infine, quanto recentemente scritto da C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI, *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XVII e da F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto. Studi dal XXIII Convegno nazionale, Padova, 1-2 ottobre 2020*, Milano, 2022 p. 39 ss.

<sup>2</sup> V. A. BISCARDI, *La città antica come fatto di cultura nei suoi aspetti giuridici: introduzione*, in AA.VV., *La città antica come fatto di cultura. Atti del Convegno di Como Bellagio 16/19 giugno 1979*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 177: «Il problema generale della città antica, sotto il profilo giuridico, presenta due aspetti distinti, ma fra loro interdipendenti: il problema della città come "ordinamento" e il problema della città come "agglomerato urbano"». V., anche, U. CURI, *Alle radici dell'idea di città*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 3-7.

<sup>3</sup> Sul concetto di metropoli, v. A. PUBUSA, s.v. 'città metropolitana', in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, p. 360 e P. URBANI, s.v. 'area metropolitana', in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, pp. 111-112.

<sup>4</sup> G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano, 2017, p. 11. Questo dato è unanimemente riconosciuto in dottrina. Si v., in tale ultimo senso, C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, p. 378 ove si legge: «Solo di recente l'attenzione della giuspubblicistica italiana si è volta alla smart city, espressione di derivazione extragiuridica oggetto di richiamo crescente nelle politiche pubbliche e nelle prassi amministrative, ma che ancora di rado compare nei testi normativi. Pochi i lavori monografici sul tema improntati alla ricerca di una contestualizzazione nel sistema ordinamentale; alcune le opere collettanee, spesso frutto di un proficuo dialogo con discipline non giuridiche; più numerosi i contributi in forma di articolo talora organizzati in volumi speciali. La smart city è sovente richiamata a latere di trattazioni su tematiche settoriali che in parte ad essa si sovrappongono e rispetto alle quali si pone come elemento innovativo ed ulteriore. La contaminazione con la dottrina straniera ha costituito una base florida per l'esplorazione dei molteplici profili teorici e applicativi della smart city, anche grazie all'ampio confronto interdisciplinare che, in ragione della derivazione e della portata del concetto, appare come un tratto caratterizzante il dibattito».

V., anche, M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2014, p. 858; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, Anno II, n. 4/2015, p. 1270: «[...] intorno al tema delle Smart cities si [sono] sviluppati filoni di studi di vario genere, soprattutto in ambito economico, sociologico e urbanistico; meno approfondito, invece, pare essere il profilo giuridico dell'argomento»; ID., *Riflessioni sul patto globale per l'ambiente: quale ruolo per le "smart cities"?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2/2019, p. 127 ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015, p. 3, nt. 3.; M. TIMO, *Dialogo e collaborazione nelle smart cities: la dimensione orizzontale della sussidiarietà e la partecipazione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano, 2021, p. 59; G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in

all'indagine sul fenomeno della conurbazione e, venendo all'oggetto della presente indagine, alle conseguenze che gli sviluppi tecnologici producono sulla dimensione urbana<sup>5</sup>.

La ricerca che qui si propone guarderà, allora, agli elementi essenziali del rapporto tra individuo e potere, in particolare approfondendo la dinamica «dei rapporti tra governanti e governati, il rispetto delle libertà fondamentali [...] e la garanzia della loro reale inclusione nel contesto comunitario, anche mediante il godimento di quei diritti sociali che devono essere assicurati dall'azione delle istituzioni comunali»<sup>6</sup>. Per tale ragione, lo studio prenderà le mosse dalla ricerca di una nozione giuridica più possibilmente condivisa di *smart city*. Nel fare ciò, si dovrà necessariamente dar conto dell'origine teorica dell'anzidetto concetto, ripercorrendone i principali mutamenti e illustrandone, altresì, la vigente disciplina (parr. 2, 2.1., 2.2.). Su questo primo risultato, sarà poi possibile indagare le principali conseguenze del modello *smart* sulla governance locale, provando a dare conto delle principali conseguenze che questo modello potrebbe avere su talune delle categorie classiche del diritto costituzionale: democrazia, partecipazione e garanzia dei diritti (parr. 3, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4.), per citarne alcune.

Per ricostruire il concetto di *smart city* si è scelto di impiegare un metodo basato sull'analisi della dottrina (anche in chiave interdisciplinare) e della produzione normativa di stato e regioni, in questo secondo caso avvalendosi del metodo induttivo cercando, sul motore *Normattiva*, i riferimenti normativi alle *smart cities*. I risultati di questa prima ricerca sono stati assunti come fondamento di un discorso che attraverso il quale si è cercato di mettere in luce le conseguenze di questa nuova forma di amministrazione su alcuni beni giuridici, costituzionalmente protetti.

Le ragioni di uno studio costituzionale sulle *smart cities* trovano dunque fondamento nella volontà di provare a mettere in luce gli elementi classici che con il nascere di tale nuovo concetto potrebbero subire, in un certo qual modo, trasformazioni.

## 2. La prima questione: cosa sono le *smart cities*

Come ricordato in premessa, l'elaborazione teorica sulle *smart cities* si sviluppa precipuamente nel contesto dei saperi tecnici, dall'ingegneria all'architettura e all'urbanistica, arrivando a interessare la sociologia soltanto in un secondo momento. In quel contesto, peraltro, non sono state analizzate le questioni aperte che guardano alle conseguenze di questo fenomeno sul piano della *governance* locale e della tutela dei diritti.

---

*Istituzioni del federalismo*, 2, 2019, p. 463. Tra gli studi scientifici può farsi riferimento almeno a V. ALBINO-U. BERARDI-R. MARIA D'ANGELICO, *Smart cities: definitions, dimensions, and performance*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 22, 2015; G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, il Mulino, Bologna, 2014; A. VANOLO, *Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy*, in *Urban Studies*, vol. 51, Issue 5, 2013.

<sup>5</sup> Al di là della dimensione urbana v. L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017 e in ID., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022. Nell'assai sterminata letteratura, sia consentito rinviare a L. D'AVACK, *La rivoluzione tecnologica e la nuova era digitale: problemi etici*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 3 ss.

<sup>6</sup> C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., pp. XVII-XVIII.

In generale, – senza dimenticare come anche per le scienze dure si sia prodotto, perlomeno agli albori teorici e applicativi, un profluvio di nozioni – si conviene nel definire *smart* quella città connotata dall'uso funzionale delle nuove tecnologie (nel prosieguo anche ICT), con il fine di promuovere taluni settori della vita della comunità, come la mobilità, la partecipazione politica; e per garantire, più in generale, un disegno dell'urbe rispondente ai bisogni di quella determinata comunità<sup>7</sup>.

Tali riflessioni hanno caratterizzato soprattutto la letteratura anglo-americana sin dal 2008<sup>8</sup> e, per alcuni autori, già dagli anni '80 (nel dibattito sul c.d. *New Urbanism*) il concetto di intelligenza inizia a essere impiegato con riguardo alle questioni urbane (v. lo sviluppo della c.d. *smart growth*)<sup>9</sup>. In quella fase storica, più in particolare, si era cercato di costruire una nozione di *smart city* attraverso l'impiego del metodo induttivo: dallo studio della prassi allo sviluppo di un insieme di fattori comuni che, contraddistinguendo i casi esaminati, consentivano, per l'appunto, di individuare un concetto univoco di *intelligenza*. L'approfondimento di quelle ricerche consegna allo studioso un primo dato interessante: ciò che oggi è difficile, ossia la ricerca di una univoca nozione di *smart city* secondo le categorie proprie del diritto, lo è stato anche nel passato, con riferimento ai primi approcci classificatori svolti da altre discipline<sup>10</sup>.

Ciò emerge, pure, dalla semplice lettura dei principali commenti dottrinali: le *smart cities* si caratterizzano, infatti, per «l'uso massivo delle tecnologie»<sup>11</sup>; possono fungere da veicolo [...] per «una migliore utilizzazione degli spazi pubblici [...] con la valorizzazione dell'uso

---

<sup>7</sup> Per G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, cit., p. 30 «esistono [...] almeno degli elementi comuni nelle diverse definizioni di smart city. Una città intelligente è innanzitutto una città per l'uomo e l'intelligenza sta nel riuscire a promuovere un modello di vita nel quale le esigenze del singolo possano coincidere con le esigenze della collettività, il tutto in una visione che non sia solo passiva – il cittadino tutelato e fruitore di servizi – ma anche attiva – nella quale il cittadino possa essere protagonista della programmazione, della gestione del cambiamento». V., anche, C. COLETTA-L. EVANS-L. HEAPHY-R. KITCHIN, *Introduction*, in C. COLETTA-L. EVANS-L. HEAPHY-R. KITCHIN (ed.), *Creating Smart City*, Routledge, Oxon, 2019, p. 2, ove è riportata una tabella riepilogativa delle c.d. *smart technologies*.

<sup>8</sup> Il riferimento cronologico è tratto da G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, cit., 2017, p. 9.

<sup>9</sup> V. C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHIA-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 83. Per maggiori approfondimenti sul cd. *New Urbanism* sia consentito rinviare a *What's New About the New Urbanism?*, in E. TALEN, *Chater of the New Urbanism*, Second Edition, Mc Graw-Hill Education, New York, 2013, p. 1 ss. che ripercorre la nascita e lo sviluppo del Congresso sul nuovo urbanismo.

<sup>10</sup> R.G. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, in *City*, vol. 12, n. 3/2008, pp. 303-320 scriveva: «Yet despite numerous examples of this 'urban labelling' phenomenon, we know surprisingly little about so-called smart cities, particularly in terms of what the label ideologically reveals as well as hides». In questa sede vale la pena richiamare il dato a mente del quale le *smart cities*, come altri concetti per così dire ibridi, la cui definizione si costruisce a partire da altri saperi, si connotano per l'assenza di una univoca nozione. Mette in luce questo problema, tra gli altri, S.A. CARRETTA, *Un nuovo paradigma di smart city: il modello svedese*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI, *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., 2023, p. 58. Anche l'OECD, *Enhancing the Contribution of Digitalisation to the Smart Cities of the Future*, 2019, [www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf), mette bene in luce la pluralità di significati da attribuire al sintagma 'smart cities'. Nello schema che si trova alle pp. 8-9 si contano ben dodici definizioni.

<sup>11</sup> C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 376-378.

dell'informatica»<sup>12</sup>; ancora, l'aggettivo *smart* afferisce alle sole città che gestiscono in modo intelligente «attività economiche, mobilità, risorse ambientali, relazioni tra le persone, politiche dell'abitare e metodo di amministrazione»<sup>13</sup>. Per taluni, infine, la *smart city* è letteralmente «il nome della città in rete»<sup>14</sup>, ascrivendo alle potenzialità della connessione e dell'impiego delle ICT la caratteristica che connota, più delle altre, l'essere *smart* di un territorio.

Più di recente, sembra prevalere l'approccio per così dire olistico al concetto di *smart city* come elaborato, tra gli altri, dall'Università di Vienna e ritenuto in dottrina tra i più accreditati: per *smart city* s'intende, quindi, quella città «*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*»<sup>15</sup>. Questa lettura, ripresa diffusamente in dottrina anche tra chi si è occupato di indagare i profili pubblicistici<sup>16</sup>, presenta sei elementi che possono essere utilizzati come parametro per misurare l'intelligenza di un territorio. Essi sono, in sintesi, l'economia, gli individui, la *governance*, la mobilità, l'ambiente e la vivibilità<sup>17</sup>. Tali indicatori sono stati poi ripresi anche in una ricerca del Parlamento europeo del gennaio 2014<sup>18</sup>, aggiornato nel 2023, nello studio «*Social approach to the transition to smart cities*»<sup>19</sup> dello *European Parliamentary Research Service*.

Oggi, pertanto, possono definirsi *smart* quelle città che, sfruttando appieno le potenzialità derivanti dall'impiego delle ICT, si contraddistinguono per una promozione integrata di diversi fattori come ambiente, servizi sociali, partecipazione (per citarne alcuni).

Tuttavia, non è revocabile in dubbio come – dietro a questa parvenza di omogeneità nella individuazione di connotati che fanno dell'intelligenza un requisito da ascrivere ad alcune dimensioni locali e di bontà dei fini perseguiti – vi siano anche profili critici che debbono essere richiamati, per consegnare al lettore un quadro rispondente alle complessità teoriche e

---

<sup>12</sup> Op. utl. cit.

<sup>13</sup> C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 376-378 che richiama la definizione elaborata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, v. *Indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione Machine to Machine (M2M)*, Allegato A alla delibera n. 120/15/CONS.

<sup>14</sup> Così F. PIZZOLATO, *Floating cities, resti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSCHICHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 187.

<sup>15</sup> Tra i molti che richiamano la nozione dell'Università di Vienna v. M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, cit., p. 859; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, fasc. 2, marzo-aprile 2019, p. 446, nt. 2. V., anche, C. LAURI, s.v. 'Smart City', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 377-396.

<sup>16</sup> C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., p. XX.

<sup>17</sup> R. GIFFINGER-H. GUDRUN, *Smart Cities Ranking: An Effective Instrument For The Positioning Of Cities?*, in *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año IV, núm 12/2010, pp. 7-25, in particolare v. p. 14: «*These six characteristics were regarded as the relevant group characterizing a smart city. They can be broken down into 31 relevant factors [...] which reflect the most important aspects of every smart characteristic. Finally, every factor of a smart characteristic has been defined empirically through a group of corresponding indicators. In total, 74 indicators were defined and used for operationalizing and aggregating the relevant factors*».

<sup>18</sup> Così C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., pp. XX-XXI, in particolare v. nt. 16.

<sup>19</sup> EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Social approach to the transition to smart cities*, PE 737.128 – February 2023, p. 4 ss. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

applicative di tale nuovo concetto<sup>20</sup>. In questi termini – oltre a quelle che si affronteranno nelle pagine che seguono, incentrate sulle problematiche *dentro* le *smart city*<sup>21</sup> – si richiama, sia pure per cenni, la questione che guarda alle conseguenze *fuori* da queste ultime e ascrivibili a tutti quei fenomeni di spopolamento delle aree interne o delle zone rurali<sup>22</sup> per ragioni che spaziano dal disegno nazionale di distribuzione dei servizi pubblici, all’attrattività lavorativa dei grandi centri urbani.

## 2.1. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di *smart city* nel contesto normativo sovranazionale

In Italia, la regolazione delle *smart cities* segue, in massima parte, un procedimento di tipo *top-down*, anche alla luce della influenza giocata dall’Unione europea, in ciò differenziandosi dai fenomeni che hanno contraddistinto, invece, le principali città nord-americane, ove la disciplina può definirsi come il risultato di procedimenti *bottom-up* rispondenti a esigenze di determinati settori: si pensi alle grandi imprese economiche che hanno spinto le amministrazioni locali ad adeguare il funzionamento e la gestione della città a *velocità* e *tecnologia*<sup>23</sup>.

Nel contesto nazionale non è semplice operare una sistematizzazione delle disposizioni che si occupano di *smart cities*. Le ragioni di tale difficoltà non si arrestano alle considerazioni

---

<sup>20</sup> Per G.M. FLICK, *La Sorte Degli Ultimi, Dalla Bibbia Alla Costituzione Attraverso La Pandemia*, in *Cassazione Penale*, n. 4/2022, p. 1299: «La città è l’emblema paradigmatico della meraviglia e della tecnologia, ma anche dei rischi della tecnologia. Ci stiamo illudendo che la tecnologia sia la bacchetta magica, che l’algoritmo e la digitalizzazione possano risolvere tutti i problemi della città con la *smart city* o la città “in un quarto d’ora”. In realtà però rimangono aperti tutti i problemi di una convivenza nella megalopoli urbana. In essa la così detta “città giusta” è rimasta un’utopia; le città adesso sono ridotte a ghetti dei ricchi che si fronteggiano con i ghetti dei poveri. La città non è più quella indicata dalla Costituzione come formazione sociale ove si svolge la personalità dell’uomo attraverso il rispetto dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili. È piuttosto una realtà di convivenza in nome del commercio, del profitto e/o della sicurezza (spesso illusoria); o di convivenza in nome del potere, della burocrazia, del conflitto di competenze».

<sup>21</sup> Affronta chiaramente tali questioni C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, cit., pp. 448-449, il quale evidenzia come il fenomeno dell’iper-popolamento delle città rechi seco grandi problemi con riguardo all’occupazione, alla garanzia dei servizi di base, alle esigenze abitative, per citarne alcuni.

<sup>22</sup> All’anzidetta questione è dedicato il numero monografico della rivista “Istituzioni del Federalismo”, n. 2/2020. In particolare, si rinvia ai contributi di J.-B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 537-545; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, *ivi*, pp. 323-345.

<sup>23</sup> Richiamano tale dicotomia C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, cit., p. 447 ed E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., p. 1272. Sulla costruzione teorica delle *smart city* v., anche, L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 933, che scrive: «Le città sono votate a una svolta imprenditoriale nel senso che non solo sostengono le decisioni degli investitori privati – espressione di gruppi sociali privilegiati – come nel XIX secolo, ma ne condividono il rischio economico, entrando a pieno titolo nelle azioni concrete di sviluppo della città. Da un lato, cambiano i rapporti tra pubblico e privato, per esempio, attraverso le partnership pubblico-private e, dall’altro, si inseguono modelli di sviluppo di successo (per esempio, Silicon Valley), cercando di replicarli. Le città si pongono ora l’obiettivo di attrarre nuovo capitale umano e sociale per alimentare classi sociali emergenti che si configurano come attori collettivi e volano di sviluppo, come nel caso della “classe creativa”».

circa il procedimento scelto, dovendosi estendere pure alla netta prevalenza, per lo più al livello sovrastatale, di norme afferenti alla categoria della *soft law*<sup>24</sup>, nonché alla più volte richiamata non univocità nella individuazione del significato da attribuire all'intelligenza applicata ai territori.

Per provare a circoscrivere la dimensione giuridica del significato da attribuire alle *smart cities* si darà conto, in questo paragrafo, prima dei principali riferimenti ad esse nei documenti internazionali ed europei e, poi, alla dimensione interna (statale e regionale).

Un riferimento internazionale alle *smart cities* si ritrova nei lavori della Conferenza Onu di Quito, su *Housing and Sustainable Urban Development* (la c.d. Habitat III) tenutasi il 20 ottobre 2016. A margine della stessa è stata adottata la *New Urban Agenda*<sup>25</sup> in cui si dichiara che ci si impegnerà ad assumere un approccio alle *smart cities* che sfrutti le opportunità offerte dalla digitalizzazione, dalle tecnologie e dall'energia pulita e dalle tecnologie di mobilità innovative, offrendo così agli abitanti la possibilità di fare scelte più rispettose dell'ambiente, oltre che di stimolare, per altro verso, una crescita economica sostenibile e consentendo alle città di migliorare l'erogazione dei servizi<sup>26</sup>. Tale intento, in poche parole, si sostanzia in una funzionalizzazione delle *smart cities* (e più in generale delle nuove tecnologie applicate alle realtà urbane) con riguardo alla tutela ambientale e alla promozione dei servizi pubblici. La scelta non è isolata. Va, infatti, osservato come questo documento sia stato adottato nel solco già tracciato dall'Agenda ONU 2030<sup>27</sup> e dall'Accordo di Parigi, tra l'altro testualmente richiamati nella parte in premessa della *New Urban Agenda*.

Da queste considerazioni, allora, è possibile trarre un primo punto fermo, perlomeno negli intenti che accompagnano la teorizzazione sulle *smart cities* sul piano internazionale, cioè che le stesse sono intese come strumenti che, nel contesto urbano, veicolano la promozione sociale e la tutela dell'ambiente.

Questo approccio è stato fatto proprio anche dall'Unione europea<sup>28</sup> attraverso una linea di azione, per lo più verticale, ed esplicitata in strumenti sussumibili nella categoria della *soft law*. Volendo richiamare, in maniera assai sintetica, i passi compiuti dall'UE nel definire una comune idea di città, si deve fare riferimento almeno alla Carta di Lipsia del 2007, risultato dell'incontro dei ministri degli stati membri competenti per materia, e al Patto di Amsterdam a cui si ascrive la cd. *Urban Agenda* dell'Unione europea. Con riguardo all'approccio metodologico, gli obiettivi fissati nel secondo documento sono perseguiti attraverso la creazione di Partnership composte, per ogni città, da stato membro, Commissione e parti interessate, come le ONG<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Ripercorre tale problematica C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 378-380.

<sup>25</sup> In questa sede, si è scelto di consultare la versione redatta in lingua inglese.

<sup>26</sup> Traduzione a cura dell'autrice del par. 66 della *New Urban Agenda*.

<sup>27</sup> V. l'obiettivo 11 "Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable".

<sup>28</sup> V. G. COMAZZETTO, *Le città nel processo di integrazione europea*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., pp. 129-139.

<sup>29</sup> Nel Patto di Amsterdam si legge: «In order to address the increasingly complex challenges in Urban Areas, it is important that Urban Authorities cooperate with local communities, civil society, businesses and knowledge institutions. Together they are the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural

Nell'ultimo periodo, sulla spinta di accadimenti che hanno riportato la dimensione urbana all'attenzione del dibattito pubblico (v. soprattutto alla pandemia da covid-19), il decisore politico ha scelto di integrare e modificare le politiche urbane europee. I partenariati, così, agiscono al fine di perseguire temi ritenuti prioritari. Si pensi, tra i tanti, alla lotta alla povertà urbana; all'inclusione di migranti e rifugiati; alla qualità dell'aria; alla garanzia del diritto ad abitare; alla mobilità urbana; alla transizione digitale; agli appalti pubblici innovativi e responsabili<sup>30</sup>.

Nel 2020 è stata poi sottoscritta, a seguito dell'incontro informale dei competenti ministri degli stati membri aderenti, la Nuova Carta di Lipsia e, nel novembre 2021, è stato altresì raggiunto l'Accordo di Ljubljana con cui si è ribadita la centralità delle città nel perseguimento degli obiettivi UE<sup>31</sup>.

Invero, di regolazione delle *smart cities* parlava anche il Comitato economico e sociale europeo nel 2015<sup>32</sup> quando, con parere d'iniziativa recante "Smart cities as drivers for development of a new European industrial policy", insisteva per «una semplificazione e integrazione del quadro regolamentare, attraverso una normativa comune europea»<sup>33</sup>. Più recentemente<sup>34</sup>, il Comitato europeo delle Regioni, su impulso dell'allora Presidente finlandese, ha presentato il parere "Opinion of the European Committee of the regions – Smart cities: new challenges for a just transition toward climate neutrality – how to implement the SDGs in real life?" che ha certificato il passaggio definitivo a una lettura integrata del concetto di *smart city*, non più riferito solamente agli aspetti tecnologici, ma esteso anche ad altri settori come l'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la partecipazione della cittadinanza ai processi di governance locale<sup>35</sup>.

I progetti sostenuti dalla Commissione europea sono, in ogni caso, numerosi. Come si legge nella Relazione speciale della Corte dei Conti europea, la n. 24/2023, «nel periodo 2014-2020, svariate politiche e iniziative settoriali hanno contribuito alla definizione e all'attuazione della

---

*progress of Urban Areas. EU, national, regional and local policies should set the necessary framework in which citizens, NGOs, businesses and Urban Authorities, with the contribution of knowledge institutions, can tackle their most pressing challenges».*

<sup>30</sup> Cfr. [futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda](https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda).

<sup>31</sup> I competenti ministri: «Recognise the European cities and regions of all sizes as determining drivers for the future of Europe and their active role in implementing priority policies and achieving goals set in inter alia the European Green Deal, the European Digital Strategy, the European Pillar of Social Rights, the Renovation Wave, the New European Bauhaus initiative, the Recovery and Resilience Facility of the Next Generation EU, Cohesion Policy, Horizon Europe's Mission for 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030 and the Long-term Vision for Rural Areas».

<sup>32</sup> Va rimarcato come per taluni, l'approccio europeo sulle città è di molto successivo al riconoscimento, sul piano internazionale, della centralità dell'urbe. Si v. E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 878 ss. per i quali «la politica urbana dell'Europa è recente, e tradizionalmente debole: priva di basi nei Trattati, si sviluppa essenzialmente su base intergovernativa, mediante riunioni organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio».

<sup>33</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea" (parere d'iniziativa) (2015/C 383/05). Taluni Autori ricordano come il cammino europeo di valorizzazione della dimensione urbana sia antecedente rispetto alla valorizzazione della dimensione *smart*, v., almeno, E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 878 ss.

<sup>34</sup> Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale europea il 5 febbraio 2020.

<sup>35</sup> E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., p. 1274 fa risalire la nascita "giuridica" delle *smart city* alla politica energetica europea.

strategia dell'UE in materia di R&I per le città intelligenti»<sup>36</sup>. L'esito della valutazione della Corte dei Conti europea, senza voler ripercorrere in dettaglio il programma analizzato, ha posto l'accento sulla questione del finanziamento, adducendo come questa svolga «un ruolo importante nell'agevolare il conseguimento degli obiettivi [...]. Tuttavia, le città che partecipano alla Missione mancano attualmente di certezze in merito alle risorse che la Commissione metterà a loro disposizione e alle modalità con cui sarà possibile garantirsele»<sup>37</sup>.

## 2.2. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di *smart city* nel contesto normativo interno

Sul piano nazionale, le disposizioni di riferimento non seguono un ordine sistematico e sono sovente contenute in atti aventi forza di legge. In particolare, i dati qui analizzati sono tratti sia da studi della dottrina<sup>38</sup>, sia da autonoma ricerca. Come già accennato si è scelto, infatti, di esperire un tentativo di ricostruzione attraverso l'utilizzo di un metodo induttivo e avvalendosi del motore di ricerca *Normattiva*<sup>39</sup>. Considerati in ordine cronologico, dal più recente, i provvedimenti genericamente riferiti al concetto di città intelligente sono:

- la legge 5 agosto 2022, n. 108 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile*;

- la legge 29 dicembre 2021, n. 233 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*;

- il d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179 recante *Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2,*

<sup>36</sup> V. Relazione speciale della Corte dei conti europea, n. 24/2023 “Città intelligenti – Soluzioni concrete, ma la frammentazione ne ostacola una più ampia adozione”, p. 7.

<sup>37</sup> Relazione speciale della Corte dei conti europea, n. 24/2023 cit., p. 40.

<sup>38</sup> V., in tal senso, C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 85 ss.; M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, pp. 958-963; C. LAURI, s.v. ‘smart city’, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 377-396; A. MICHIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 177 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., pp. 1275-1278; E. SPILLER, *Citizens in the loop: partecipazione e smart city*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA, *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 292-295.

<sup>39</sup> Per fare ciò, si è impiegato il motore di ricerca *Normattiva* ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)). La ricerca, effettuata sino al giorno 11 febbraio 2024, si è svolta immettendo nella maschera di ricerca dell'anzidetto motore i seguenti sintagmi: “smart city” (quattro risultati), “smart cities” (due risultati), “città intelligente” (due risultati) e “comunità intelligente” / “comunità intelligenti” (cinque risultati). Tale ricerca rappresenta una rielaborazione e un approfondimento delle prime note anticipate in Y. GUERRA, *Il fenomeno delle smart cities come esempio di co-regolazione delle nuove tecnologie. la democrazia locale di fronte alle sfide globali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 37 ss.

comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56<sup>40</sup>;

- la legge 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*;

- la legge 4 agosto 2017, n. 124, la c.d. *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*;

- il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, *Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*;

- il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, *Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124*;

- la legge 17 dicembre 2012, n. 221, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*;

- la legge 4 aprile 2012, n. 35, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

Nel 2012, in sede di conversione del d.l. n. 5/2012, è stato inserito, all'art. 47 sull'agenda digitale italiana, il riferimento alle *smart communities* o comunità intelligenti, «finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura»<sup>41</sup>, poi abrogato espressamente dall'art. 64, comma 3, d.lgs. n. 179/2016. Di poco successivo al precedente è il d.l. n. 179/2012 convertito, con modificazioni, con legge n. 221/2012, che istituisce le cd. comunità intelligenti individuando, altresì, i compiti affidati all'Agenzia per l'Italia digitale (nel prosieguo anche AGiD)<sup>42</sup>, poi parzialmente abrogato dal d.lgs. n. 10/2016. Ad essi seguiva il comma 184 della legge annuale sulla concorrenza del 2017 (legge n. 124/2017), ove si prevedeva una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di applicazione ICT ai trasporti pubblici anche al fine di promuovere lo sviluppo delle *smart city*.

Soltanto con legge n. 160/2019 (Bilancio 2020) si ritrova, in una fonte di rango primario, un chiaro allargamento delle finalità perseguite attraverso il fenomeno delle *smart city*. Il comma 437 della legge menzionata ha, nei fatti, connesso la questione abitativa allo sviluppo delle *smart cities*<sup>43</sup>. In sostanza, la promozione di politiche di edilizia residenziale sociale volte alla riduzione

<sup>40</sup> In quella sede il riferimento alle *smart city* riguarda la qualificazione dei dati sensibili raccolti attraverso le tecnologie preposte all'ottimizzazione della qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici, v. art. 6, comma 2, lett. c), n. 6 del Regolamento.

<sup>41</sup> V. legge n. 35/2012.

<sup>42</sup> Tra le singole previsioni tuttora in vigore si ricordano le seguenti: l'Agenzia emana le linee guida recanti definizione di *standard* tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati delle comunità intelligenti; istituisce e gestisce la piattaforma nazionale delle comunità intelligenti. In aggiunta, la menzionata Agenzia, nel termine assegnato dalla normativa primaria, istituisce la piattaforma nazionale delle comunità intelligenti, v. art. 20, d.l. n. 179/2012.

<sup>43</sup> Comma 437: «Al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato "Programma". Il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare

del disagio abitativo è ricondotta dal legislatore italiano anche nell'alveo del concetto europeo di *smart city*, intesa come quella città intelligente, inclusiva e sostenibile, ove l'ICT non è finalizzata a sé stessa ma funge da strumento per la promozione di un territorio inclusivo, che guarda quindi alle imprescindibili dimensioni sociale e ambientale. Infine, in ordine di tempo, il provvedimento più recente in cui si rinvencono riferimenti alle *smart cities* è il d.l. n. 152/2021, convertito con legge n. 233/2021, ove di *smart city* si parla con riferimento ai Piani integrati promossi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza per cui sono assegnate risorse alle città metropolitane al fine di sostenere i progetti legati alla *smart city* e con particolare riferimento, in chiave funzionale, ai trasporti, al consumo energetico (art. 21, comma 1) e alla rivitalizzazione economica (art. 21, comma 6).

Questo *excursus* normativo consegna al lettore un quadro abbastanza nitido delle problematiche ancora irrisolte. Manca, infatti un assetto sistematico che consenta di comprendere in maniera chiara il quadro giuridico di riferimento. A essere, invece, chiaramente identificati sono gli obiettivi, e quindi la cd. funzionalizzazione delle *smart cities*, ancorché spesso mutevoli negli elenchi di *hard law* e *soft law* consultati. In questi termini, se taluni di essi (si pensi alla dimensione digitale e ambientale in senso lato) sembrano ripetersi con una certa costanza, la questione sociale, al contrario, viene presa in considerazione in maniera ondivaga e, con più frequenza, soltanto nell'ultimo periodo di riferimento. In generale, tuttavia, si può aderire alla tesi secondo cui il concetto di *smart city* debba oggi essere considerato in senso olistico.

Anche a livello regionale, e sempre avvalendosi del metodo induttivo, sono svariati gli atti che richiamano il concetto di *smart city*<sup>44</sup>. In particolare, ed escludendo i vari documenti di bilancio, si fa riferimento a:

- Legge regionale della Calabria 7 luglio 2022, n. 25 recante *Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso*;
- Legge regionale del Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, *Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*;
- Legge regionale delle Marche 20 settembre 2018, n. 37 recante *Sostegno a politiche locali dirette all'incremento dell'efficienza energetica e alla promozione delle energie rinnovabili*;
- Legge regionale Umbria 29 aprile 2014, n. 9 recante *Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (Information and Communication Technology) regionale*;
- Legge regionale Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 recante *Sviluppo regionale della società dell'informazione*.

---

l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*Smart City*)».

<sup>44</sup> Per fare ciò, si è impiegato il motore di ricerca *Normattiva* ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)). La ricerca, effettuata sino al giorno 11 febbraio 2024, si è svolta immettendo nella maschera di ricerca dell'anzidetto motore i seguenti sintagmi: "smart city" (quattro risultati), "smart cities" (ventidue risultati), "città intelligente" (nessun risultato) e "comunità intelligente" / "comunità intelligenti" (un risultato).

Negli atti elencati i cenni sono per lo più generici e a natura prevalentemente operativa, senza pertanto consegnare allo studioso una nozione chiara.

In conclusione, la risposta alla prima questione sembra essere ben delineata e guarda a due diversi argomenti. Il primo è che, dati alla mano, non abbiamo una definizione normativa chiara di quali siano gli elementi necessari a definire una città intelligente o *smart*. Il secondo è che, se manca una univoca nozione normativa di *smart city*, si ha tuttavia 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.

### 3. La seconda questione: le conseguenze del modello *smart* su alcuni beni costituzionalmente garantiti

Al problema di capire quale sia il portato di significato proprio del sintagma '*smart city*' – tra interdisciplinarietà e ricostruzione dello stesso a partire dagli obiettivi che il decisore politico intende perseguire per suo tramite – se ne somma uno ulteriore, senz'altro legato al primo e che guarda alla dimensione dei beni costituzionalmente protetti. Nei paragrafi che seguiranno si cercherà pertanto di mettere in luce alcuni degli aspetti costituzionali che si ritengono maggiormente esposti alle influenze di questo nuovo modello di città. In particolare, si darà conto della questione che guarda al rapporto tra grandi centri urbani e piccoli borghi, richiamando il rapporto tra città metropolitane da una parte e piccoli comuni dall'altra (3.1.). Seguirà poi l'esame delle intersezioni tra garanzia della partecipazione pubblica e impiego di strumenti ICT nei sistemi di governo locale (3.2.), anche portando all'attenzione del lettore qualche esempio concreto. Si darà poi conto dei possibili mutamenti che il modello della città intelligente potrebbe produrre sul sistema dei servizi pubblici, indagando il rapporto tra essa e la garanzia dei servizi sociali (3.3.). Infine, qualche cenno verrà dedicato anche alla tutela dell'ambiente (3.4.), pure alla luce del ruolo che questa assume all'interno delle previsioni che fanno riferimento alle *smart cities*. L'elenco delle questioni è, naturalmente, non esaustivo, mancando ad esempio il riferimento al problema della tutela della privacy<sup>45</sup>. La scelta è stata quella di restringere l'indagine agli aspetti sociale e politico delle ricadute del modello *smart* sulla dimensione locale, guardando in particolar modo agli istituti di partecipazione politica, ai servizi pubblici e alla questione ambientale, anche alla luce del risultato prodotto dalla ricerca induttiva sulla legislazione.

#### 3.1. L'articolazione territoriale della Repubblica e l'impatto del modello *smart*

Il primo quesito che nasce spontaneo a seguito delle considerazioni sinora svolte, tra teorizzazione delle *smart city* e disciplina positiva delle stesse, è se ogni ente locale,

---

<sup>45</sup> V., tra i molti contributi, F. PAOLUCCI, O. POLLICINO, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali. Antinomia o complementarità nella nuova stagione algoritmica?*, in M. GIANNELLI E V. PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Torino, 2023, pp. 17-44; L. EDWARDS, *Privacy, security and data protection in smart cities: a critical EU law perspective*, in *European Data Protection Law Review*, n. 1/2016, pp. 28-58; B.F.G. FABRÈGUE, A. BOGONI, *Privacy and Security Concerns in the Smart City*, in *Smart Cities* n 6/2023, pp. 586-613.

nell'articolazione costituzionale italiana, possa davvero aspirare a ricevere l'attribuzione di *smart city*, e ciò alla luce di alcune caratteristiche che nella prassi connotano i singoli enti.

Si pensi, innanzitutto, al fattore dimensionale che vede contrapposti i grandi comuni capoluoghi ai piccoli borghi e che incide sull'apparato amministrativo di riferimento, sulle dotazioni economico-finanziarie degli stessi e sulle generali capacità attrattive. Un ulteriore dato di diversificazione attiene alla distinzione compiuta dal legislatore tra comuni, città metropolitane e province, in termini di funzioni amministrative. In tal senso, si pensi a quanto disposto con legge n. 56/2014, attraverso cui il legislatore affida la funzione di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. f). In aggiunta, non limitando l'analisi al mero dato testuale, va rimarcato come, accanto al cd. coordinamento digitale, alla città metropolitana siano affidate funzioni di pianificazione territoriale generale, ivi comprese la pianificazione delle strutture di comunicazione e delle reti di servizi nonché la gestione della mobilità e la promozione delle attività economiche<sup>46</sup>. In dottrina, del resto, è stato messo in evidenza come ciò sia ben chiaro guardando all'art. 1, comma 44, lett. c) della l. n. 56/2014, che conferisce alla città metropolitana la funzione di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano» e alla lett. b) del medesimo articolo, che attribuisce ad essa la funzione di approvazione della pianificazione territoriale generale volta a delineare «le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano»<sup>47</sup>. Va da sé come, attraverso una semplice lettura di tali funzioni, e considerato il ruolo strategico affidato alle città metropolitane, sembri logico immaginare che lo sviluppo delle *smart cities* veda protagoniste soprattutto le cd. aree vaste e non, invece, i piccoli comuni<sup>48</sup>.

Il riferimento in particolare alla dimensione metropolitana non esclude, naturalmente, che altre forme di amministrazione su area vasta possano divenire luogo di sperimentazione di modelli smart: si pensi, in questo senso, alle province. In particolare, sebbene la legge Delrio non faccia espresso riferimento alla funzione di “promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano” anche per le province, non si può ragionevolmente sostenere che sia preclusa un'attività di coordinamento di quel tipo pure

---

<sup>46</sup> V., anche, S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., p. 479 ss., in particolare p. 487; M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 950; M. TIMO, *Dialogo e collaborazione nelle smart cities: la dimensione orizzontale della sussidiarietà e la partecipazione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 68 ss. V., anche, V.E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, pp. 238-239.

<sup>47</sup> S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., p. 479 ss.

<sup>48</sup> Va comunque precisato come lo studio più recente della prassi, anche avvalendosi di una semplice ricerca online, testimoni una diffusione (seppur limitata) di sistemi smart anche tra i comuni di medie dimensioni. V., ad esempio, quanto si legge su il Sole24ore in merito al cd. *ICity Rank*: [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com) (consultazione del 13 febbraio 2024). Tuttavia, non sembra di rinvenire alcun riferimento a piccoli comuni. V., S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro giuridico, competenze degli enti territoriali e servizi pubblici*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, cit., p. 357.

per territori diversi dalle città metropolitane. Del resto, la teorizzazione di aree vaste, connotate da forte conurbazione tra grandi e piccoli centri, al di là della specifica denominazione giuridica scelta, ha la funzione di consentire coordinazione e gestione di servizi e funzioni che naturalmente si spingono al di là della dimensione locale.

In ogni caso anche l'UE, dal canto suo, sembra aver promosso esperienze *smart* per dimensioni locali sostanzialmente non piccole. Il riferimento è all'invito a manifestare interesse pubblicato dalla Commissione europea e rivolto alle città<sup>49</sup>. Ben 377 città di tutti gli Stati membri dell'UE e di 9 Paesi tra associati e che negoziano l'associazione, hanno presentato una manifestazione di interesse. Dopo una valutazione delle candidature, il 28 aprile 2021 la Commissione ha annunciato le 100 città selezionate<sup>50</sup>. Il target individuato includeva tre tipologie di città, suddivise a seconda della dimensione, e quindi città piccole, medie e grandi. Per quanto riguarda l'Italia, se non tutte le città che hanno fatto domanda rispondevano alla dimensione della città metropolitana o della provincia, quasi tutte erano comunque contraddistinte da una dimensione mediamente grande, guardando soprattutto al dato degli abitanti. Al 31 marzo 2022<sup>51</sup>, tra esse comparivano: Assisi (compresi Bastia, Cannara, Bettona e Valfabbrica); Bagheria; Battipaglia; Busto Arsizio; Cinisello Balsamo; Ferrara; Legnano; Prato; e anche l'Unione dei Comuni della Romagna forlivese.

Il primo problema che emerge guarda alle conseguenze che la promozione di modelli *smart* per territori di media e grande dimensione potrebbe avere, in termini di disparità, sugli enti locali di piccole dimensioni<sup>52</sup>. Alcuni argomenti però possono essere adottati per sostenere come anche qualora si volesse valorizzare la dimensione dell'area vasta, ciò tuttavia non comporterebbe giocoforza ricadute negative per i piccoli territori. Il primo guarda al ruolo degli enti di area vasta, e quindi province e città metropolitane, intesi come enti di governo intermedio<sup>53</sup> che possono, nell'esercizio delle loro funzioni, usufruire di modelli *smart*, ove i benefici arrecati riguarderebbero tutta la comunità di riferimento, ivi ricompresi i comuni nell'area vasta. Un secondo argomento, invece, di natura non sistematica, può rinvenirsi nello studio di alcuni casi. Si pensi, a titolo esemplificativo, al progetto denominato *Smarter Italy*, un

---

<sup>49</sup> Si tratta di una delle missioni individuate dalla Commissione europea nella comunicazione 29.9.2021 COM(2021) 609 final sulle "European Missions", [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en).

<sup>50</sup> In Italia, ad esempio, sono state scelte le città di Bergamo Bologna Firenze Milan Padova Parma Prato Rome Turin. Tale dato sarebbe comunque da mettere in comparazione con le effettive domande presentate dai territori italiani. Inoltre, va rimarcato come non fosse affidato alcun ruolo agli Stati nel processo di selezione delle città. Ciò è confermato dalla lettura del documento "Frequently Asked Questions, Latest update: 16 December 2021" (<https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities>), in cui è dato leggere: «While Member States will be closely involved in the implementation of the Cities Mission, the decision on the selection of the cities that will be part of the Mission will be made by the European Commission, based on an assessment of cities' expressions of interest by independent external experts».

<sup>51</sup> V. List of Applicant Cities Updated on 31 March 2022,

<sup>52</sup> Il problema è stato messo in evidenza da attenta dottrina v. J.-B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2020, p. 544: «Per il momento, le città, specialmente le più grandi, sono le principali beneficiarie della digitalizzazione e della dinamica smart».

<sup>53</sup> V. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015, p. 569 e ss.

programma finanziato e promosso da vari ministeri e attuato dall'AgID, con l'adesione di ventitré Comuni selezionati, tra cui dodici piccoli centri definiti "Borghi del futuro"<sup>54</sup>. Dalle informazioni rinvenute si potrebbe dire che l'obiettivo del programma è la promozione di cd. appalti innovativi con lo scopo precipuo di soddisfare svariate esigenze, tra le quali la promozione della *smart mobility*, del benessere delle persone e la salvaguardia ambientale<sup>55</sup>.

### 3.2. La comunità politica di riferimento, tra nuove forme di partecipazione e *digital divide*

Le ricerche interdisciplinari hanno consentito di mettere in luce le ricadute del modello intelligente sul sistema di partecipazione e condivisione della decisione politica a livello locale<sup>56</sup>, anche nel prisma dell'art. 118, c. 4 cost. Gli studi in tal senso hanno spesso caricato di enfasi l'impatto delle nuove tecnologie in punto di condivisione della scelta e partecipazione alla decisione politico-amministrativa dell'ente locale da parte della comunità politica di riferimento. Si pensi, ad esempio, alle già sperimentate ipotesi di partecipazione alla pianificazione urbanistica generale e alla possibilità di gestire, in maniera condivisa, i beni comuni della città<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> V. [www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it) e <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/>. Sembra questa la direzione indicata dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2021) 118 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale" ove è dato leggere: «La digitalizzazione svolge inoltre un ruolo fondamentale nello sviluppo dei "piccoli comuni intelligenti", ossia delle comunità delle zone rurali che utilizzano soluzioni innovative per migliorare la loro resilienza, sfruttando i punti di forza e le opportunità locali». Sul sito Agid dedicato si legge che i comuni noti come "Borghi del Futuro" devono avere una popolazione superiore a 3.000 abitanti, ma al di sotto dei 60.000 (<https://smarteritaly.agid.gov.it/index.php/il-programma/cose-smarter-italy/>).

<sup>55</sup> [innovazione.gov.it/progetti/smarter-italy](https://innovazione.gov.it/progetti/smarter-italy).

<sup>56</sup> Si v., C. MARCIANO, V. IDONE CASSONE, E. ONNIS, *Città in gioco. La Smart City tra neoliberalismo municipale e riduzione della complessità*, in *Rivista trimestrale di Scienze dell'amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 3/2020, pp. 1-28; A. VANOLO, *Politica e cittadinanza nella smart city alcune riflessioni sugli immaginari della città intelligente*, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 124/2017, pp. 1-16 (anche in: <https://scienze politiche.unical.it>). In chiave interdisciplinare v. pure D. SWEETING, J. DE ALBA-ULLOA, M. PANSERA, AND A. MARSH, *Easier said than done? Involving citizens in the smart city*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, n. 6/2022, pp. 1365-1381; S. BLASI, E. GOBBO, S.R. SEDITA, *Big Data for smart cities and citizen engagement: evidence from Twitter data analysis on Italian municipalities*, Working Papers - Business A, series on Accounting, Finance, Management, Marketing and Organizational Studies, n. 1/2022, <https://www.disei.unifi.it/>; E.M. LECLERCQ, E.A. RIJSHOUWER, *Enabling citizens' Right to the Smart City through the co-creation of digital platforms*, in *Urban Transform*, n. 2/2022, pp. 1-19.

<sup>57</sup> Richiama tali visioni E. CARLONI, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, p. IX che ricorda: «[...] la realtà delle città italiane manifesta una chiara preferenza per un approccio dal basso, nel quale l'autonomia locale - ossia l'autonomia dell'ente preposto al governo di un determinato territorio - contribuisce in maniera decisiva a definire i procedimenti e gli istituti del nuovo diritto. Il caso dei regolamenti approvati finora da più di cento Comuni italiani, grandi e piccoli, in tema di cura, manutenzione e rigenerazione dei beni comuni urbani rappresenta un'esperienza in tal senso assai significativa». In senso critico, v. A. VANOLO, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del Territorio*, n. 3/2015, pp. 111-118. Sul concetto di beni comuni la letteratura è, in ogni caso, molto vasta, v., almeno, M. BORBANDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016 (consultato nella versione online: <https://iris.unitn.it/retrieve/e3835192-df85-72efe053-3705fe0ad821/COLLANA%20QUADERNI%20VOLUME%2023.pdf>). Ricostruisce il dibattito scientifico sul

Anche le esperienze maturate in altri ordinamenti possono consentire di introdurre le ricadute in termini di democrazia e partecipazione con riguardo alle smart cities. A titolo esemplificativo, si volga lo sguardo all'Estonia che, tra i primi casi in Europa, ha introdotto il voto online sin dalle elezioni locali dell'ottobre 2005, esteso, a pochi anni di distanza, precisamente nel febbraio 2007, anche alle elezioni del parlamento<sup>58</sup>. L'analisi dei risultati elettorali sotto la lente del dato geografico ha dimostrato come la grande parte degli elettori che hanno impiegato il voto elettronico si concentrasse nell'area della capitale<sup>59</sup>.

Il tentativo volto a tracciare alcune linee distintive di tale fenomeno con riguardo all'applicazione, in concreto, di un modello *smart* di *governance* del territorio, fa emergere alcune considerazioni.

Se si guarda ai *soggetti*, oltre al ruolo assunto dalla pubblica amministrazione, debbono evidenziarsi le diversità (e le relative conseguenze) che sussistono tra singolo cittadino, gruppi di cittadini (residenti e non residenti, v. *infra*) e imprese. In questi termini, come peraltro già evidenziato in dottrina<sup>60</sup>, sono ritenute maggiormente incisive nel processo decisionale locale le istanze provenienti da gruppi o *target* di cittadini («i pendolari, gli esperti, i portatori di interessi di settore, di rione, fasce specifiche della popolazione, ecc.»<sup>61</sup>). Ancor più determinanti sono le istanze di partecipazione e condivisione che muovono da gruppi di interesse variamente definiti, come le imprese con peso economico nazionale e sovranazionale, che, a titolo esemplificativo, nel localizzare un impianto avranno un potere contrattuale rilevante sulle scelte della pubblica amministrazione (si pensi all'offerta di lavoro generata, in astratto, dall'operazione). Queste problematiche – che non nascono con la teorizzazione delle *smart cities*, ma che in esse trovano un importante *climax* – richiedono una ritrovata attenzione verso i processi decisionali locali focalizzata sulle regole generali della democrazia, anche in chiave partecipativa.

Sempre con riguardo al richiamato profilo soggettivo, si è andata consolidando nel tempo una visione combinata della città intelligente come cura diffusa dei beni comuni, in cui i cittadini, in sostanza, non si limitano alla partecipazione e alla condivisione del processo di decisione locale, ma divengono parte attiva e *amministratori* degli anzidetti beni. Così, «l'intelligenza urbana è [...] espressione di una capacità di azione e di risposta che va al di là di quelle dei soli attori istituzionali: la *governance* della *smartness* urbana richiede l'intervento di tutti gli attori del contesto antropico di riferimento, secondo coordinate che rimandano all'idea di città come bene comune»<sup>62</sup>.

---

tema F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BORBANDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp. 38-42.

<sup>58</sup> V. A. CHARLES, *The Electronic State: Estonia's New Media Revolution*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 1/2009, pp. 97-113. A

<sup>59</sup> Op. ult. cit, p. 109.

<sup>60</sup> V. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, p. 248 ss.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> V. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, cit. V., anche, A. PIN, *Città-stato e città-santuario. Residenti o utenti*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHIA-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., pp. 119-128 e S. BOLOGNINI, *Il paradigma smart city e le sue evoluzioni: strumento di governance?*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., pp. 181-195.

Se, poi, si sposta lo sguardo all'oggetto della condivisione e della partecipazione, occorre domandarsi *cosa può essere condiviso*. In questo senso, oltre ai beni comuni delle città, l'erompere della tecnologia nella dimensione amministrativa locale consente di individuare altri approdi. Si pensi agli strumenti come "DecidiTorino", attraverso cui i cittadini sono invitati a dibattere liberamente sulle proposte locali (v., ad es., gli impatti della pianificazione urbanistica partecipata<sup>63</sup>), o al progetto *open data* promosso dal Comune di Milano, che rende possibile ai cittadini la consultazione di un portale di accesso unico a tutti i dati posseduti dall'amministrazione locale, non soltanto con riguardo ai cd. fascicoli personali, ma rendendo disponibili, altresì, gli *open data*<sup>64</sup>.

Un altro caso, già richiamato in questo scritto, è quello della Regione Lazio che, con legge 22 ottobre 2018, n. 7, "Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale", ha istituito una sorta di Laboratorio sulle *smart cities* (art. 2) le cui finalità – rese esplicite al primo comma del menzionato art. 2 – sono quelle di creare uno spazio di partecipazione della comunità in punto di innovazione digitale. Si legge infatti:

Il Laboratorio smart city Lazio, di seguito denominato Laboratorio, è un ambito partecipativo per promuovere e condividere con i cittadini, singoli e associati, soggetti pubblici e privati, le problematiche sull'innovazione digitale della Regione e sul monitoraggio dei correlati programmi attuativi<sup>65</sup>.

Anche questo secondo profilo di innovazioni non è privo di insidie. La creazione di piattaforme digitali per la consultazione e la partecipazione attiva dei cittadini deve andare di pari passo con la garanzia dell'accesso a Internet per tutta la cittadinanza, rimuovendo, quindi, quegli ostacoli economico-sociali che non consentono a una fascia ancora molto ampia di cittadini di accedere all'anzidetto sistema<sup>66</sup>. Degli ostacoli – che possono essere di ordine

<sup>63</sup> V. M. SAVINO, *Urbanistica e progettazione partecipata. Riflessioni sul piano e su presunte soluzioni alla sua crisi*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA, *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, cit., pp. 336-339.

<sup>64</sup> Tali casistiche sono tratte dal contributo di C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 292. V., anche, per altri aspetti, F. DONÀ, *La prospettiva cultural-glocal delle città contemporanee: territorio, cittadini e beni culturali*, ivi, pp. 295-305. Ulteriori esempi possono ritrovarsi in altri comuni, molti dei quali, tra l'altro, compresi nel c.d. Piano europeo sulle "100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030", v. Implementation Plan – master copy 19 05 (europa.eu). Cfr. R. CUTRO-RODRIGUEZ, *Transparencia operativa de las comunidades autónomas españolas mediante sus portales de datos abiertos. Operational transparency of the Spanish autonomous communities through their open data portals*, in *El profesional de la información*, n. 1/2020, pp. 1-13. Cfr. Con il caso di Barcellona e il "suo" Decidim, v. X. BARANDIARAN, A. CALLEJA-LÓPEZ, A. MONTERDE (e altri), *Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participativa*, *Recerca, Revista De Pensament I Anàlisi*, n. 21/2017, pp. 137-150, v., anche, [www.decidim.barcelona/](http://www.decidim.barcelona/).

<sup>65</sup> Per il funzionamento del Laboratorio è stato prevista, con legge di stabilità regionale 2019 (l.r. Lazio n. 13/2019), all'art. 7, comma 36 una spesa pari a euro 25.000 per l'anno 2019.

<sup>66</sup> Del resto, ciò è confermato dalla lettura dei recenti dati Istat sul *digital divide* in Italia: «Nel 2021 poco meno della metà delle persone di 16-74 anni residente in Italia ha competenze digitali almeno di base (45,7%). Il divario tra i diversi Paesi europei risulta piuttosto elevato. L'Italia occupa le ultime posizioni della graduatoria europea. Le competenze digitali almeno di base sono caratterizzate da un forte divario di genere a favore degli uomini, che, nel nostro Paese è di 5,1 punti percentuali. Va però sottolineato che fino ai 44 anni tale distanza si annulla e in alcuni casi si inverte di segno. Nel nostro Paese è presente un forte gradiente tra Centro-Nord e Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, che si attesta sul valore medio. Le regioni dove le competenze digitali almeno di base sono più diffuse sono il Lazio (52,9%), seguito dal Friuli-Venezia Giulia (52,3%) e dalla Provincia Autonoma di Trento (51,7%)». V. ISTAT, *Comunicato stampa "Cittadini e competenze digitali"*, 22 giugno 2023, [www.istat.it/it/archivio/285936](http://www.istat.it/it/archivio/285936).

economico, ma anche educativo – dovrà farsi carico, naturalmente, il decisore politico<sup>67</sup>, giacché in alternativa si ricadrebbe in una situazione per la quale soltanto una quota di cittadini potrà concretamente esercitare il diritto di partecipazione attiva alle decisioni dell'amministrazione locale, così producendosi, nei fatti, una doppia discriminazione: il *digital divide*, in generale, e l'impossibilità di farsi parte attiva nei processi di decisione e condivisione locale. Il *digital divide*, inteso come quella differenza nell'accesso alle risorse tecnologiche tra gruppi socio-economici<sup>68</sup>, diventa allora una delle tante chiavi di lettura del fenomeno delle *smart cities* che sembra accumulare i vari profili assunti come primo parametro per misurare il rapporto tra *smart cities* e costituzionalismo liberal-democratico<sup>69</sup>. Già da tempo, l'Onu, attraverso il programma "The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)" pone l'accento sul rapporto tra *digital divide* e *smart cities*. In particolare, e attraverso l'idea di quella che è stata definita una "people oriented smart cities", si è messo in evidenza come non si possa realmente parlare di smart city se non vi è, al contempo, la garanzia di una effettiva partecipazione della comunità di riferimento<sup>70</sup>.

### 3.3. Il problema dei servizi: ampliamento ed efficientamento dei servizi socio-assistenziali?

In generale, sul rapporto tra *smart cities* e servizi pubblici la scienza, nelle sue varie discipline, non sembra essere portatrice di una lettura univoca. Alcuni studiosi hanno, infatti, sostenuto che una città *smart* può, in potenza, rispondere al bisogno di garantire una migliore qualità della vita, a partire dal sistema dei servizi pubblici<sup>71</sup>. Altra lettura, invece, ha evidenziato come

<sup>67</sup> Le questioni sono messe in luce da C. BERGONZINI, "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

<sup>68</sup> V. OECD (2001-01-01), *Understanding the Digital Divide*, OECD Digital Economy Papers, No. 49, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>. Sul rapporto tra *smart cities* e *digital divide* v. gli studi empirici e interdisciplinari di A. CARAGLIU, C.F. DEL BO, *Smart cities and the urban digital divide*, in *Urban Sustain* n. 43/2023, pp. 1-11; O. KOLOTOUCHKINA, C. L. BARROSO, J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *Smart cities, the digital divide, and people with disabilities*, in *Cities*, v. 123/2022, pp.1-4. V., anche, G. SUFFIA, *Smart cities e digital divide: una proposta di analisi*, in *Cyberspazio e Diritto* n. 68/2-2021, pp. 287-312.

<sup>69</sup> Mette molto ben in luce una delle questioni che trasversalmente accomuna i vari punti di osservazione sulle *smart cities* E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 11: «In una prospettiva di diritto costituzionale si pone, quindi, una duplice esigenza: interrogarsi sulle ricadute che le disuguaglianze all'interno delle città e tra città hanno in termini di effettivo godimento dei diritti costituzionali; al contempo, rimarcare che anche un'indifferenziata equiparazione può essere motivo di disuguaglianze, quando il mancato apprezzamento delle diverse condizioni socio-economiche, geografiche e strutturali dello spazio urbano ha implicazioni negative per le persone che lo abitano e determina per esse un'inammissibile differenza nei gradi di rispetto».

<sup>70</sup> UN-Habitat, *Centering People in Smart Cities A playbook for local and regional governments*, <https://unhabitat.org/programme/legacy/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>; UN-Habitat, *Addressing the Digital Divide Taking Action towards Digital Inclusion*, <https://unhabitat.org/programme/legacy/people-centered-smart-cities/addressing-the-digital-divide>. Tali questioni spingono a interrogarsi, più in generale, sul rapporto tra sovranità popolare e rappresentanza politica.

<sup>71</sup> G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente della città*, cit., p. 59 ss. V., anche, J.-B. AUBY, V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 982 ss. Sulla controversa nozione di 'servizi pubblici' si rinvia a G. DELLA CANANA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto*

tra *smart cities* e concetto classico di ‘servizi pubblici’ vi sia una sorta di linea rossa, difficile da valicare. Per questi ultimi, la riconduzione dei servizi pubblici nel modello *smart* rischierebbe di mettere in pericolo proprio la garanzia dei primi<sup>72</sup>. Si è affermato infatti che:

«Una prima frizione riguarda l’organizzazione pubblica del pubblico servizio. È ben noto come quest’ultima si articoli in una prima fase, l’assunzione, frutto della decisione politica di farsi carico del soddisfacimento di particolari bisogni dei cittadini che il mercato non riesce a soddisfare, cui segue la regolazione del servizio e, infine, la sua gestione da parte della pubblica amministrazione o di soggetti a essa estranei. All’interno della *smart city*, però, non si richiede al potere pubblico di mettere a disposizione della cittadinanza un’offerta di prestazione, quanto, piuttosto, di consentire alle iniziative nate in seno alla società di esprimersi al meglio per soddisfare i bisogni dei consociati»<sup>73</sup>.

Tali considerazioni si inseriscono in un generale momento di ripensamento del concetto tradizionale di servizio pubblico, cominciato per vero già da qualche tempo e che, accanto agli studi che guardano alle categorie del diritto amministrativo, chiamano in causa, più in generale, il rapporto tra servizio pubblico e norme costituzionali o, anche, tra servizio pubblico e garanzia effettiva di beni che sono costituzionalmente protetti. In queste riflessioni, la questione dell’impatto delle nuove tecnologie sulla dimensione dei servizi pubblici diviene, quindi, di primaria importanza giacché questi ultimi, rappresentando uno strumento pubblico volto alla «correzione delle diseguaglianze»<sup>74</sup>, debbono trovare nell’impiego delle ICT un dispositivo di diffusione e allargamento. In questo allora, le autorità locali, e più in generale il potere pubblico,

---

amministrativo, 2022, che mette chiaramente in evidenza la caratteristica della doverosità come elemento che contraddistingue la pubblicità di quel determinato servizio. V., anche, S. CATTANEO, s.v. ‘*Servizi pubblici [XLII, 1990]*’, in Enc. dir., 1990, p. 355 secondo cui tale nozione è tra le più tormentate. Sul rapporto/relazione che sussiste tra le elaborazioni nozionistiche di servizio pubblico elaborate internamente e il concetto europeo di servizio v. E. CARUSO, *I servizi pubblici*, in M. DE DONNO, G. GARDINI E M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, II edizione, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2022, pp. 361-374, in particolare p. 362 che ricorda come «l’espressione servizio pubblico [sia] utilizzata solo residualmente dall’ordinamento UE, che fa invece riferimento ai servizi di interesse generale (SIG), di rilevanza economica e non, definiti dalla Commissione UE quali servizi che gli Stati membri o l’Unione europea assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (OPS). In questi ultimi, in particolare, si cristallizza la specifica missione di interesse generale che viene assegnata al servizio, tenuto in tal modo distinto dalle ordinarie attività economiche interamente soggette alla logica imprenditoriale e del mercato». Sulla crisi del concetto di servizio pubblico locale v., sempre, M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2020, p. 511 ss. Sulla nozione generale di servizio pubblico, v. R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Quinta edizione, Milano, 2008, p. 1 ss.

<sup>72</sup> N. ACQUARELLI, *Il servizio pubblico nell’ambito della città intelligente*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., p. 50.

<sup>73</sup> Op. ult. cit. Per vero, questa lettura manca di cogliere, perlomeno limitatamente a questo argomento, il portato innovativo del rapporto tra nuove tecnologie e servizi pubblici. In particolare, e senza con ciò compiere una operazione di equiparazione tra vari servizi pubblici, a chi scrive sembra che il concetto di *smart city* possa consentire allo studioso di pensare al concetto di servizio pubblico in un’ottica rinnovata che muove dalla considerazione che tale concetto è prima di tutto chiamato a rispondere alle esigenze di inclusione e coesione sociale come ricordato da M. DUGATO, s.v. ‘*servizi pubblici locali*’, *Funzioni amministrative*, Enc. dir., 2022, p. 1113, con riguardo alla categoria dei servizi pubblici locali.

<sup>74</sup> M. DUGATO, s.v. ‘*servizi pubblici locali*’, cit., p. 1112.

dovrebbero conservare quella centralità che consenta di eliminare le diseguaglianze che l'applicazione delle ICT al governo locale potrebbe determinare<sup>75</sup>.

Volgendo lo sguardo al dato sostanziale, e per fornire qualche ragguaglio sullo stato dell'arte, un sistema di servizi che può senz'altro rappresentare un oggetto di indagine è quello che guarda ai servizi socio-assistenziali e alla mobilità.

L'emergenza pandemica ha forse reso più veloce il cammino intrapreso verso una promozione della digitalizzazione della tutela della salute e della garanzia dei servizi socio-educativi. La tutela della salute – profilo spesso ritenuto marginale nella teorizzazione delle *smart cities*<sup>76</sup> anche alla luce della articolazione di competenze e funzioni che caratterizza i diversi livelli di governo<sup>77</sup> – si atpeggia come elemento determinante per lo sviluppo della intelligenza urbana, sia attraverso l'uso delle ICT nell'ambito di gestione e organizzazione dei servizi socio-assistenziali, garantendo un'adeguata personalizzazione degli stessi<sup>78</sup>, sia, per via indiretta, attraverso l'adozione di misure volte alla riduzione dell'inquinamento ambientale, anche attraverso la previsione di idonei spazi verdi in funzione di mitigazione<sup>79</sup>. Un esempio, in tal senso, è stato portato all'attenzione da Carlo Casonato e Simone Penasa, che descrivono il cd. caso *AIR Louisville* sul monitoraggio dell'inquinamento dell'aria nell'omonima città, con precipuo riguardo ai soggetti asmatici. Il risultato della ricerca, svolta in massima parte grazie allo sviluppo di una *partnership* tecnologica con un'azienda privata del settore, ha consentito all'amministrazione locale di adattare, nel solco delle competenze a essa riconosciute, il disegno della città, intervenendo ad esempio su mobilità e distribuzione del verde<sup>80</sup>. In tal senso sembrerebbe muoversi la missione 6 del PNRR volta, tra le altre cose, anche alla promozione della c.d. salute di prossimità.

Tutte queste novità, tuttavia, richiedono – come già rilevato – «che a livello politico (prima) e regolatorio (poi) si adottino tutte le misure affinché i servizi alla persona nella *smart city* non si traducano in città a due velocità, quella digitale con servizi di serie A per chi può e quella di serie B per chi non ha accesso alle tecnologie»<sup>81</sup>.

Tali considerazioni possono applicarsi anche agli ulteriori servizi che trovano nelle realtà locali il centro di origine e promozione: dall'assistenza sociale a determinate fasce di popolazione ai servizi socio-educativi. In questi termini, l'applicazione delle ICT e le procedure

<sup>75</sup> Come messo in luce da N. ACQUARELLI, *Il servizio pubblico nell'ambito della città intelligente*, cit., p. 52.

<sup>76</sup> M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., pp. 522-523.

<sup>77</sup> C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575.

<sup>78</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alla c.d. medicina digitale che, attraverso l'impiego di sofisticati strumenti tecnologici può garantire una visita domiciliare. V. M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 519 ss.

<sup>79</sup> M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, cit., p. 523 e C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575 che richiamano il concetto suggestivo di “salute in tutte le politiche” (HiAP).

<sup>80</sup> C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575.

<sup>81</sup> L. BUSATTA, *Partecipazione, inclusione e interoperability: l'ottimizzazione dei servizi alla persona nella smart city sostenibile*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 620.

di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni possono senz'altro portare a un efficientamento nella erogazione dei servizi, ciò senza trascurare il punto di fondo evidenziato poc'anzi: nella dimensione *smart* di erogazione e gestione dei servizi le pubbliche amministrazioni debbono necessariamente farsi carico delle fragilità e delle disuguaglianze che sono il prodotto dello sviluppo tecnologico della contemporaneità. Ciò implica prima di tutto una conoscenza capillare delle condizioni di accesso alla rete delle comunità di riferimento, anche attraverso l'impiego delle ICT, e poi l'individuazione degli strumenti e delle risorse che, alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost., possano consentire di rimuovere detti ostacoli al fine di garantire in modo eguale l'accesso ai servizi. Il problema sarà individuare, allora, alla luce delle regole in punto di competenze e del principio di sussidiarietà verticale, il soggetto che meglio sia in grado di agire in tal senso, anche nel solco già segnato dall'Unione europea nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>82</sup>. In quella sede, tra i tre obiettivi fondamentali prefissati vi è anche la promozione della educazione digitale, indice chiaro che non possono prevedersi sviluppi tecnologici all'avanguardia e digitalizzazione dei servizi senza immaginare, al contempo, un percorso di alfabetizzazione<sup>83</sup>.

### 3.4. Cenni sulle *smart cities* come strumento di protezione dell'ambiente

Il settore che più di tutti sembra poter beneficiare, in termini di risultati positivi riscontrabili, dell'applicazione in concreto del fenomeno delle *smart city* è l'ambiente, inteso come concetto unitario<sup>84</sup>. Questa considerazione poggia non soltanto su argomenti solidi portati all'attenzione del dibattito giuridico dalle scienze che nel tempo hanno indagato il fenomeno dell'intelligenza dei territori, e che hanno consegnato al lettore un quadro chiaro sulle emissioni climalteranti provenienti dagli agglomerati urbani, ma anche sulla volontà espressa in sede europea di coniugare al tema della digitalizzazione delle città quello della lotta ai cambiamenti climatici. Tutto ciò specificando come il perseguimento della tutela ambientale in senso unitario, attraverso gli strumenti della *smart city*, porti con sé il coinvolgimento di ulteriori settori: quello della mobilità (la c.d. *smart mobility*, la cui funzionalizzazione in chiave tecnologica non ha ricadute soltanto in termini prettamente ambientali, ma anche di efficientamento del servizio con riguardo alla mobilità pubblica) e quello dello *smart living*.

---

<sup>82</sup> <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/it/#chapter2>.

<sup>83</sup> V., anche, European Committee of the Regions, *Working together to bring the EU closer to its citizens. EU cities and regions' key proposals to renew the EU, 2019-2024*. In particolare, nel punto dedicato all'Europa digitale, si pone l'accento sulla necessità di garantire a tutti i cittadini l'accesso alle infrastrutture digitali e la loro alfabetizzazione digitale.

<sup>84</sup> In tema, la letteratura è ampia; sia, pertanto, consentito rinviare a B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto* (I), L.S. Olschki, Firenze, 1999; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012; ID., s.v. 'Ambiente (tutela dell)', in *Enc. dir.*, Annali I, 2007; P. FOIS, s.v. 'Ambiente (tutela dell)' nel diritto internazionale', in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2011; F. FONDERICO, s.v. 'Ambiente (tutela dell)', in *Enc. giur.*, 2008. Dato il punto di partenza, ovverosia la concezione unitaria del bene ambiente, anche alla luce della recente legge cost. n. 1/2022, ne consegue come è da ritenersi compreso pure il principio di sostenibilità e di sviluppo sostenibile, v., sulle *smart city*, R. LOIERO, *La programmazione italiana per lo sviluppo sostenibile delle città*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., pp. 136-151.

La città, per le caratteristiche di concentrazione in termini di popolazione stanziata e lavoratori, involve plurimi problemi dal punto di vista ambientale: è nella città, infatti, che si registrano i più alti bisogni in termini di energia, ed è sempre nelle grandi metropoli che si segnalano i più alti livelli di inquinamento atmosferico connessi anche alla mobilità. Il riferimento a tali problemi, che permea l'asse strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, chiama le amministrazioni locali a un grande sforzo, nelle direzioni indicate a livello europeo e nazionale.

In questi termini, l'applicazione e l'impiego delle ICT nella gestione di una serie di questioni locali possono rappresentare un importante punto di evoluzione: si veda, in tal senso, il censimento degli edifici (non soltanto pubblici) dotati di strumenti di produzione di energia rinnovabile, la promozione di una mobilità di tipo sostenibile e condivisa o, ancora, la possibilità di prevedere strumenti tecnologici in grado di stimolare e meccanizzare la raccolta differenziata (si pensi a quegli strumenti in grado di pesare il rifiuto non differenziato prodotto, il cui impiego consente un calcolo ponderato del corrispondente tributo locale dovuto).

Questi stimoli, se gestiti in maniera oculata e diffusa, possono senz'altro rappresentare lo strumento affinché gli enti locali partecipino attivamente al compito di tutela dell'ambiente che la Costituzione assegna alla Repubblica, oggi con espressa previsione nell'art. 9, comma 3, Cost.<sup>85</sup>.

#### **4. Nuove linee di ricerca: lo studio sistematico della prassi e l'elaborazione di una nozione univoca di *smart city***

Tracciate le linee generali del problema – e riassumibili nell'interrogativo che guarda al rapporto tra emersione del concetto di *smart city* e garanzia di beni costituzionalmente protetti – residuano una serie di ulteriori questioni aperte che abbracciano le categorie proprie del diritto costituzionale. Se le scienze tecniche sono state in grado, attraverso i progressi della ricerca, di proporre sempre nuove sperimentazioni e innovazioni che toccano il campo della vita nella città (dalla mobilità al risparmio energetico, dalla *e-health* all'implementazione di strumenti di partecipazione e decisione condivisa nelle scelte dell'amministrazione locale), manca tuttavia 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 disuguaglianze che l'applicazione delle ICT nella dimensione locale porta con sé.

Con riguardo al primo punto, è auspicabile, anche alla luce della riforma degli enti locali e della proposta di riforma delle Province<sup>86</sup>, l'individuazione di strumenti di concertazione tra realtà vocate alla funzione strategica, le c.d. aree metropolitane, e comuni, per non produrre (o aumentare) i divari territoriali già esistenti. In questo senso sono almeno due i punti che

---

<sup>85</sup> V. legge cost. n. 1/2022.

<sup>86</sup> V. G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in UNIONE PROVINCE ITALIANE (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di modifica della XIX Legislatura*. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, novembre 2023, in particolare p. 32, [www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2023/11/i-quaderni-della-rivista-amministrazione-in-cammino-NOV2023-1.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2023/11/i-quaderni-della-rivista-amministrazione-in-cammino-NOV2023-1.pdf).



dovranno essere oggetto di studio: (i) l'elaborazione giuridica del concetto di città in relazione all'applicazione degli strumenti propri della *smart city*, anche alla luce del rapporto tra articolazione territoriale della Repubblica e riparto delle funzioni amministrative, e nella prospettiva di valorizzare la sinergia tra i territori contraddistinti da conurbazione; (ii) la messa a fuoco delle questioni problematiche che l'applicazione delle ICT potrebbe avere in termini di eguaglianza, ad esempio se l'accesso alle piattaforme digitali diviene uno strumento di fruizione di un servizio pubblico o ancora il dispositivo attraverso il quale si esplicano le modalità di partecipazione politica.

In riferimento alla fruizione dei servizi e alla garanzia dei diritti, oltre a seguire le indicazioni europee in punto di promozione dell'alfabetizzazione digitale, servirà farsi carico anche del divario economico e sociale che contraddistingue l'impiego delle ICT nella vita quotidiana dei singoli individui, al fine di garantire una effettiva parità dei punti di partenza e una concreta partecipazione alle decisioni politiche delle comunità locali.