

Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti

Filippo Pizzolato

La smart city è spesso celebrata anzitutto come concreta risorsa di ripensamento e perfino di rivoluzione, in termini di efficienza e di sostenibilità ambientale, della vita urbana e, specificamente, dei servizi pubblici locali. Se è vero che il miglioramento dei servizi può tradursi in potenziamento dei diritti, la città rischia di ridursi a sistema cibernetico et eterodiretto, governato da un cruscotto. La città è però anche il luogo di esercizio privilegiato dei diritti con cui i cittadini rivendicano la partecipazione alla costruzione della convivenza democratica (il diritto alla città). Tra città-ambiente, spazio tecnologico di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; e città-soggetto, proiezione dei cittadini attivi, si crea una tensione che è una dialettica fondamentale della democrazia contemporanea.

1. *Città e diritti, un nodo essenziale, originario e ambivalente*

La città, forma archetipica del sociale, è il luogo simbolico e originario del politico e del diritto. Il popolo è fatto di cittadini, in un senso giuridico e, in larghissima parte, in quanto abitanti di città. Nella città il diritto, come ordinamento della convivenza, si manifesta pienamente, attingendo e dando forma alle linee di tensione che attraversano la realtà urbana¹. Ciò resta vero ancorché l'autonomia cittadina si scontri con l'eteronomia dei processi di produzione normativa.

¹ Come è nella natura più generale del rapporto tra diritto e società: «la società non è materia inerte senza aspettative, puro *kaos*, che riceve senza fiatare dal diritto il suo ordine. La società è, contemporaneamente, materia attiva e passiva, come, d'altro canto, il diritto è, contemporaneamente, prodotto e produttore di ordine sociale», G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 22-23.

Se infatti la città è la culla dell'ordine *borghese*, entro cui si elabora la cultura giuridica e politica da cui hanno preso forma le codificazioni dei diritti², ciò non significa, come è sin troppo noto, che la modernità (giuridica e politica) riconosca nella comunità cittadina i caratteri di un ordinamento autonomo. Per quanto ordine statale e ordine borghese siano sovrapponibili, la borghesia si è, per così dire, allontanata dalla città, in corrispondenza dell'ampliarsi dei mercati e delle esigenze della produzione e dello scambio. Il processo di costruzione degli Stati moderni è avvenuto a detrimento delle autonomie sociali e territoriali, delle corporazioni e dei comuni, con un processo di nazionalizzazione delle città, ridotte a "creature" degli Stati³. Come ha osservato la Arendt, a partire da Hobbes («vero filosofo della borghesia»), «l'acquisizione della ricchezza concepita come un processo senza fine poteva esser garantita soltanto dalla conquista del potere politico, dato che il processo di accumulazione doveva prima o poi abbattere tutte le barriere territoriali esistenti»⁴. Non sorprende pertanto che il recente recupero di attenzione per la politicità (e la giuridicità) delle città sia in correlazione con dinamiche economiche, tra le quali spicca il rilievo del consumo – di beni e di «esperienze» – nell'economia contemporanea, perché è la metropoli il «luogo dove puoi comprare tutto ciò che puoi permetterti e dove quello che compri rende visibile ciò che ti puoi permettere»⁵. Le città stesse vengono proposte e si propongono (per mezzo dei loro amministratori o di *stakeholders*) quali esperienze di consumo e, conseguentemente,

² Fino a produrre una critica alla natura e alla deformazione borghese delle carte liberali dei diritti, come nel noto scritto di K. Marx *Sulla questione ebraica*, 1843. Sulle premesse filosofiche di questi intrecci, v. V. FERRONE, *Storia dei diritti dell'uomo. L'illuminismo e la costruzione del linguaggio politico dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

³ Lo ha ricordato da ultimo R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, in *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Berlin, Springer, 2021, pp. 314-315, spiegando in questo modo il legame vischioso tra scienza costituzionalistica e Stato e la disattenzione della prima verso le città. L'A. sottolinea il perpetuarsi di una visione dello spazio a centralità statale (*ibidem*, p. 317).

⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, trad. it., Torino, Ed. Comunità, 1999, pp. 203-204.

⁵ G. AMENDOLA, *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, Dedalo, 2016, p. 17; Z. BAUMAN, *Homo consumens. Lo siamo inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, trad. it., Gardolo, Erickson, 2007.

oggetto di un vero e proprio marketing. E la cosiddetta *smart city* è, prima di tutto, un immenso e attraente mercato per le società ICT⁶. Non si può però dire che, per le città, la modernità segni in tutto e per tutto una svolta. In fondo, la città europea – erede della *civitas* romana, più che della *polis* greca – non è mai stata davvero il “grembo” che accolga e nutra gli appartenenti a una medesima stirpe, ma è costitutivamente *mobilis* ed *augescens* e, in ragione di ciò, intrinsecamente aperta e plurale⁷. Il luogo simbolico ne diviene quello della produzione-scambio-mercato. Non è dunque una novità la correlazione tra rilevanza della sfera cittadina e dinamiche evolutive del mercato (e delle relative libertà)⁸; lo è però l’accelerazione impressa dalla tecnica ai processi sociali ed economici. L’effetto combinato di evoluzione tecnica e di accelerazione dei processi ha investito frontalmente le città e la teorizzazione della *smart city* riflette questa trasformazione⁹. Seppur costitutivamente *mobilis* ed *augescens*, la città non si esaurisce però nel luogo funzionale dei *negotia* privati, posto che vi si ricollega, alla stregua di una contraddizione che non si può sciogliere o di una vera e propria schizofrenia, l’archetipo della *casa*, e cioè di un luogo “caldo”, accogliente per la persona e per la comunità che vi è *radicata*¹⁰. Dalla città i cittadini attendono (anche) riconoscimento e protezione. Questa inestricabile ambivalenza di significati è il cruciale punto di attracco per l’analisi che si svolgerà¹¹.

⁶ C. LANDRY, *City Making. L'arte di fare la città*, trad. it., Torino, Codice, 2009, p. 185; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 138.

⁷ M. CACCIARI, *La città*, Villa Verucchio, Pazzini, 2006, pp. 13 ss., 23, 33; 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*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 4-7.

⁸ Classica e imprescindibile la lezione di M. WEBER, *La città*, trad. it., Milano, Pgreco, 2014, pp. 3-4; 33; M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 34. Sulla città in M. Weber, v. ora M. BASSO, *Max Weber. La città prima dello Stato*, in F. PIZZOLATO, G. RIVISECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 13 ss.

⁹ Si v. le suggestioni filosofiche, a tinta distopica, di P. VIRILIO, *Velocità e politica. Saggio di dromologia*, trad. it., Milano, Multhipla, 1981.

¹⁰ M. CACCIARI, *La città*, cit., pp. 25-28. Sulla retorica della città come comunità v. G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 77 ss.

¹¹ Tale ambivalenza può essere vista come un riflesso della costitutiva duplicità che caratterizza lo statuto del politico e, ancor prima dell’umano, come ha insegnato U. CURI, *Endiadi*.

Nella condizione contemporanea il nesso tra città, diritto e diritti risalta con ancora maggiore evidenza. Con la concentrazione e la densità abitativa crescenti, la città incarna il luogo della manifestazione plastica dell'intersezione dei diritti, della loro interferenza quotidiana e del loro scontro, e dell'evidenza della necessità del loro bilanciamento. Il «traffico dei diritti insaziabili» è la suggestiva metafora – tratta dall'ambiente urbano – che è stata usata¹² per rappresentare i problemi di “sostenibilità” sociale generati dal cumulo di rivendicazioni soggettive libertarie. Nella classica concezione liberale, racchiusa nella dichiarazione rivoluzionaria del 1789 (art. 4), la libertà consiste nel fare tutto ciò che non nuoce all'altro, quasi equivallesse per il soggetto a seguire una traiettoria indipendente, che però, per la frequenza degli scambi, delle occasioni di scontro e dell'accavallarsi di interessi, deve essere delimitata dalla legge, a guisa di una siepe divisoria, secondo l'immagine hobbesiana, affinché quella traiettoria non leda la libertà altrui. L'intensificazione vorticosa di intersezioni e conflitti sembra tradursi nella difficoltà di intessere o di mantenere un'etica civile, che funga da base della convivenza, a partire dai diritti individuali.

Da qui la riscoperta teorica, non priva di elementi moralistici, dei doveri, morali e giuridici¹³.

Soprattutto in contesti, come quelli metropolitani, fortemente urbanizzati, lo stretto e incessante contatto tra differenze mette alla prova la coesistenza intessuta dal diritto e dai diritti. Non si tratta solo di diritti individuali reclamati, ma anche di rivendicazioni di gruppi che, nella realtà locale, avanzano specifiche istanze di riconoscimento e danno vita a problematiche di convivenza¹⁴. E tuttavia il contesto metropolitano non

Figure della duplicità, Milano, Raffaello Cortina, 2015, p. 114, ma *passim*; con riferimento alla democrazia, Id., *Per non dimenticare il ritorno. Platone e la democrazia*, in *Il farmaco della democrazia. Alle radici della politica*, Milano, Christian Marinotti, 2003, pp. 34-35, 38-40 e 55-56.

¹² L. ANTONINI (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

¹³ Tra i giuristi, con particolare efficacia: U. VINCENTI, *Prima il dovere. Una ragionevole critica dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 8, 24 e 59; L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014. Una consapevole e vivace critica a questi orientamenti in G. PRETEROSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 153 ss.

¹⁴ Cfr. M. CROCE, A. SALVATORE, *Filosofia politica. Le nuove frontiere*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 11 ss.

è liquidabile come l'eccezione mostruosa, da ricondurre prima o poi alla normalità, ma è prospettato come il termine e insieme l'anticipazione di una progressione irresistibile, che esigerebbe tra l'altro – dal lato della scienza giuridica – di porre fine al prolungato silenzio delle costituzioni sulle città e di avviare un ripensamento di categorie troppo plasmate e condizionate da un quadro stato-centrico¹⁵.

Il terreno della sicurezza urbana è diventato, non a caso, un ambito emblematico, in cui finalità di sicurezza e di incolumità pubblica, ma anche di decoro urbano, possono entrare in tensione e collisione con espressioni dell'autonomia individuale e collettiva¹⁶. Si pensi – solo per esempio significativo – alle ordinanze con cui i Sindaci esigono dagli stranieri, al fine dell'iscrizione anagrafica nel Comune di residenza, l'esibizione di un contratto di lavoro¹⁷; o alla vicenda (giunta dinanzi alla Corte costituzionale¹⁸) delle ordinanze sindacali sulla mendicizia; o ancora al controverso equilibrio tra forme del commercio – espressione di libertà economica – e tutela dei centri storici¹⁹. È riemersa un'accezione securitaria dell'ordine pubblico urbano, su cui da tempo si è posata l'attenzione della dottrina.

Con riferimenti tratti soprattutto da contesti urbani di altre realtà nazionali (e continentali), ma non senza corrispondenze (sempre meno embrionali) in Italia, dentro la città si creano luoghi preclusi, le cosiddette *gated communities*²⁰, in cui il regime proprietario si traduce nella privatizzazione di intere aree e vi ristabilisce forme di separazione. Solo ingenuamente si potrebbe valutare questa tendenza contraddittoria rispetto alla voca-

¹⁵ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, cit., p. 319.

¹⁶ Cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

¹⁷ F. CORVAJA, *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., pp. 137-138.

¹⁸ Sent. 519/1995. Sulla vicenda, M. TELESCA, *La "riesumazione" dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l.n. 132/2018). Ovvero il continuum tra legislazione fascista e "pacchetti sicurezza"*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, p. 40 ss.

¹⁹ C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2016, p. 79 ss.

²⁰ P. VIRILIO, *Città panico*, trad. it., Milano, Raffaello Cortina, 2004, p. 65; Z. BAUMAN, *Vita Liquidida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2005; C. DE SETA, *La città. Da Babilonia alla smart city*, Milano, Rizzoli, 2017, pp. 153-154.

zione allo sconfinamento della città contemporanea, avviata verso la megalopoli e l'indistinzione territoriale di nuclei urbani continui. Benché nuovi stili di urbanizzazione si sperimentino in spazi non interessati dalla prima modernità statale (nel *Global South*²¹, come nella coreana Songdo City), è proprio in risposta alla saturazione degli spazi che la logica della "frontiera" cede a quella del "confine": non tanto quello tra città, che resta ormai quasi solo un dato amministrativo, ma quello che si ricrea *dentro* la città, a recintare appunto spazi preclusi.

A seguito di questi variegati processi, richiamati a mo' di introduzione, la relazione tra città e diritti conserva e manifesta un'indubbia e anzi rinnovata centralità, non fosse altro che per un dato fattuale-statistico, posta la crescente concentrazione urbana della vita sociale²², e per la conseguente moltiplicazione delle occasioni di conflitto e di limitazione dei diritti. Si tratta di una centralità la cui natura complessa è, in ultima analisi, riflesso e funzione di quella intrinseca ambivalenza della città (città-grembo e/o città mobile) che, come si è detto, è iscritta originariamente nella sua essenza.

Forse è per questi livelli di ambivalenza se, tra gli stessi giuristi ormai, si è diffuso il termine "città", anziché quello, più preciso ed istituzionale, di Comune: esso può valere sia a cogliere la *politicità* della sfera urbana e la sua irriducibilità alla limitatezza delle competenze comunali²³; sia

²¹ Espressione usata da R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, cit., p. 319.

²² ...è l'assunto da cui parte J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 1.

²³ Tale concezione può trovare un appiglio normativo, oltre che nella Costituzione (art. 5 e Titolo V), nell'art. 3 del TUEL, per il quale «Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»; o anche nell'art. 4.2 della *Carta europea dell'autonomia locale*, per il quale «gli enti locali hanno, nei limiti stabiliti dalla legge, ampia facoltà di prendere iniziative per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità». Il Rapporto esplicativo della Carta europea chiarisce però, commentando tale disposizione, che «oltre alle competenze conferite per legge a specifici livelli di autorità, i pubblici poteri possono trovarsi di fronte ad altre necessità o disporre di altre possibilità d'azione. Quando tali aree di intervento incidono direttamente sul livello locale e non esulano dalle competenze generali prevalenti nella maggior parte degli Stati membri, è importante che le collettività locali, intese come entità politiche che agiscono a pieno titolo per promuovere il benessere generale della popolazione, abbiano il diritto di esercitare l'iniziativa loro spettante in tali settori. Le regole generali che disciplinano il loro intervento in tali casi possono tuttavia essere fissate per legge. In alcuni Stati membri, le collettività locali devono nondimeno potere dimostrare che le

a identificare uno *spazio*, anziché la sua proiezione istituzionale (e potenzialmente riflessiva), a sottolinearne l'attraversabilità e l'utilizzabilità anche in assenza di un'appartenenza. A questa ambiguità lessicale ne corrisponde una analoga, riguardata dal lato della cittadinanza: essa può essere intesa come cittadinanza attiva, protagonista delle trasformazioni evocate; o invece come soggettività di flusso, indefinita e con debole identificazione con il territorio²⁴.

I profili di questo scarto tra città e Comune non coincidono tra loro e anzi possono tracciare direttrici distinte anche per il rapporto, che qui si vuole approfondire, tra diritti e città. Per provare a chiarire, non a districare, queste ambivalenze, si seguirà come criterio di analisi, costituzionalmente orientato, il differente, complessivo, ruolo della città: *città-ambiente*, spazio di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; o *città-soggetto*, proiezione auto-riflessiva dei cittadini, capaci di attivazione.

2. La città agita e la città-ambiente dei diritti della persona e dell'utente

Il grande urbanista Vittorio Gregotti ha tracciato i contorni di un «passaggio dalla *città dei cittadini* all'*uso della città* come luogo di lavoro, di scambio, di divertimento distinto dalla residenza, la città dei *city users*, la città considerata, anziché sede di vecchi e nuovi tipi di produzione, luogo di attività terziaria e/o turistica (con gli immigrati dai Paesi più poveri che ne vivono ai margini), nodo di interscambi economici e, in taluni casi, vero e proprio luogo di comando globale. Sono queste le

loro azioni sono autorizzate dalla legge. Nell'ambito di tale sistema, può essere attribuito alle collettività locali un ampio potere discrezionale, che va oltre il conferimento di responsabilità specifiche e la cui esistenza è in tale misura riconosciuta dall'Articolo 4, paragrafo 2». Commentando tale spiegazione, K. KOESSLER-A. KRESS, *European Cities Between Self-government and Subordination: Their Role as Policy-Takers and Policy-Makers*, in *European Yearbook*, cit., p. 282 osservano che «the Charter thereby clearly sides with one of two fundamental different constitutional traditions regarding the allocation of local responsibilities, i.e. the concept of general competence and that of *ultra vires*». Nello stesso volume, v. R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, p. 305 ss.; E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, che propone una definizione costituzionale di città come spazio socio-economico e politico unitario (*ibidem*, pp. 326-332).

²⁴ Cfr. F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 269-271; F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. Evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, p. 82.

svolte cruciali, dopo la metà del Novecento, che segnano anche l'inizio del nuovo secolo con una nuova ricchezza di possibilità ma contemporaneamente con una progressiva estraneità tra città e cittadini²⁵. Esempio di questo passaggio è la problematica urbana connessa con il turismo e, in particolare, con lo "spossessamento" subito dai cittadini della vivibilità della propria città²⁶.

All'esito della trasformazione descritta da Gregotti, la città smarrisce la sua natura di comunità auto-riflessiva, capace di determinarsi (per quanto in modo plurale), e si caratterizza piuttosto come *luogo* di intersezione di aspettative, interessi e attività, e ancor più di fruizione di spazi e di servizi. Si prospetta la città *agita*, a traino od oggetto, anziché guida, dei processi sociali, economici e politici in corso.

Tra i motori di questi processi evolutivi vi è senz'altro lo sviluppo tecnologico. La città *agita* è infatti ambiente (o sistema) tecnologicamente connesso e governato, tanto che si affaccia la metafora del cruscotto (*dashboard*), quale strumento di governo urbano²⁷. I servizi pubblici locali sono parte rilevante di questa trasformazione: essi tracciano un ambito di fruizione di prestazioni sempre più tecnologicamente mediate, a possibile detrimento però dell'autonomia cittadina. Alla connotazione *smart* non sempre corrispondono progettazione e governo democratici dei processi²⁸. Ciò soprattutto per i servizi pubblici economici locali implicanti l'uso di infrastrutture a rete, ma anche per la sanità, interessata da una svolta – degli inizi degli anni '90 – verso un modello che coniuga aziendalizzazione e regionalizzazione, con conseguente emarginazione degli enti locali e contrazione dei servizi territoriali²⁹; questa evoluzione

²⁵ V. GREGOTTI, *Città globali*, in *Enciclopedia del XX Secolo*, 2010, www.treccani.it

²⁶ Su questo profilo, v. C. DEL BÒ, *Abitare e visitare. Le città nell'epoca dell'overtourism*, in C. DEL BÒ, M. FILONI, M.G. LABRIOLA, *Politiche della città*, Pisa, ETS, 2020, p. 7 ss.; C. DE SETA, *La città*, cit., p. 138.

²⁷ S. MATTERN, *Mission Control: A History of the Urban Dashboard*, in *Places Journal*, March 2015; S. BOLOGNINI, *Dalla "smart city" alla "Human smart City" e oltre*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 95 ss.

²⁸ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, pp. 17-19, si spingono fino a ritenere incompatibili logica *smart* e servizi pubblici.

²⁹ F. SAITTA, *Autonomie territoriali e governo della sanità*, in *questa Rivista*, 3-4, 2018, p. 795.

appare meno marcata per l'assistenza sociale, tradizionalmente più povera, meno attrattiva per il mercato e ad alta intensità relazionale. Il modello manageriale (prevalente in sanità) e l'elevata componente tecnologica (per altre *utilities*) sottraggono spazi di autonomia all'amministrazione locale, sia nella progettazione, sia nella gestione dei servizi.

Per i servizi a rete la componente tecnologica assume un'importanza specifica. La rete è la struttura ricorrente di un modello organizzativo di tipo "cibernetico", che ha nella tecnologia informatica l'archetipo³⁰. Anche la città è ripensata secondo questo modello. Essa è configurabile prospetticamente alla stregua di un sistema cibernetico auto-poietico, un meccanismo, di fronte al quale stanno posizioni soggettive di utenza, a seguito di un accesso, non sempre pienamente consapevole delle conseguenze (in termini di profilazione, ad esempio)³¹, ai servizi; e diritti in funzione difensiva, volti alla protezione dell'individuo e dei suoi dati dalla pervasività e dall'arbitrarietà del controllo tecnologico. Da un lato, quindi, si possono individuare deboli diritti sociali, propri della dimensione urbana, sotto forma di tutela della fruizione, di tipo consumeristico, di servizi ad alto contenuto tecnologico, cui si dedicano le anodine carte dei servizi dei gestori; dall'altro, la più ampia tutela della riservatezza. La categoria suggestiva, ma sfuggente, di *smart city* abbraccia ambedue i profili di questa evoluzione e le sue ricadute sull'autonomia locale³². Riletta sotto questa luce, la città si manifesta prevalentemente come ambiente interconnesso, o anche come centro strategico, ma comunque come sistema, più che soggetto³³. Non sempre di questa evoluzione è

³⁰ A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, St-Amand-Montrond, Fayard, 2015, p. 337.

³¹ G. DE GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 510-511 e 514, mette opportunamente in luce i punti di frizione tra servizi digitali, basati su tecnologie IoT, e diritto di accesso e principio di proporzionalità della raccolta e conservazione dei dati.

³² L'evoluzione è ben sintetizzata da A. MICIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale?* in C. BUZZACCHI, P. COSTA, F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 178 ss. L'A. introduce criticamente alla prospettiva della sovranità digitale che dovrebbe realizzare il superamento del limite della passività civica nei confronti dei servizi smart (*ibidem*, p. 191 ss.).

³³ Una lettura recente in C. IAONE, *Legal Infrastructure and Urban Networks for Just and democratic Smart Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2019, p. 750 ss., alla luce del concetto di *Tech Justice*.

approfondito l'impatto sui diritti dell'uomo³⁴, rimanendo tale questione schiacciata tra una narrazione irenica e ottimistica e una precomprensione distopica, segnata dalla prospettiva governamentale. Questo secondo approccio enfatizza la portata minacciosa dell'affermazione della *smart city*, adducendo a riprova esempi già attuali, ancorché prevalentemente tratti da contesti urbani extra-europei, di cui si temono il contagio e la generalizzazione³⁵.

La *smart city*, l'ambiente tecnologicamente definito di fruizione di servizi, è un pericolo per i diritti dei cittadini? Le preoccupazioni riguardano prevalentemente la tutela della *privacy*, e cioè della riservatezza e della consapevolezza dei dati "abbandonati" dai *city users* e raccolti/processati mediante le tecnologie del cosiddetto *IoT*³⁶. Un'abbondante letteratura ha discusso criticamente le conseguenze, in termini di diritti violati, di politiche securitarie rese praticabili da queste tecnologie di controllo potenzialmente pervasivo, nel quadro di un cosiddetto capitalismo di sorveglianza³⁷.

In diverso ambito, non squisitamente cittadino, si è valutato l'impatto del lavoro-agile sui diritti dei lavoratori; o ancora si è argomentata la configurabilità di un nuovo diritto (sociale) di accesso alle tecnologie, a cominciare dalla connessione a Internet, come condizione di un'egualianza sostanziale aggiornata alle sfide dei tempi³⁸.

³⁴ C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., pp. 752 e 763.

³⁵ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, trad. it., Torino, Codice, 2018, soprattutto pp. 9-10 e 48 ss.

³⁶ Cfr., tra gli studi più recenti, O. POLLICINO, M. BASSINI, G. DE GREGORIO, *Diritti digitali*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. II. Etica, comunicazione e diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 141 ss.; L. EFRÉN RÍOS VEGA, L. SCAFFARDI, I. SPIGNO (a cura di), *I diritti fondamentali nell'era della digital mass surveillance*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

³⁷ Si v. ad esempio il dettagliato report, incentrato sugli USA, di R. WILLIAMS, *Whose Streets? Our Streets! (Tech Edition). 2020-21 "Smart City" Cautionary Trends & 10 Calls to Action to Protect and Promote Democracy*, del Technology and Public Purpose Project del Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2021 (*online*). V. anche S. RODOTÀ, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. DE KERCHOVE, A. TURSÌ (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, trad. it., Milano, Apogeo, 2006, p. 162; A. VENANZONI, *Smart cities e capitalismo di sorveglianza: una prospettiva costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 13 e 23 ss.

³⁸ C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., pp. 758-759; F. GASPARI, *Smart city e cittadinanza amministrativa*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., p. 386 ss.; G. DE

Nell'analizzare il rapporto tra la città – nella sua configurazione prospettica, ma già attuale, di *smart city* – e i diritti non ci si può però arrestare al profilo, giustamente frequentato dalla dottrina giuridica, del possibile abuso dei dati dei cittadini-*users*. La *smart city* – almeno nella narrazione corrente – è celebrata anzitutto come concreta risorsa di ripensamento e perfino di rivoluzione, in termini di efficienza e di sostenibilità ambientale, della vita urbana e, specificamente, dei servizi pubblici locali³⁹. All'origine di questa potenzialità si pone la stessa tecnologia, e cioè la disponibilità di infrastrutture a rete interconnesse, che formano un network capillarmente diffuso e gestito mediante piattaforma unitaria, messa a punto da ICT, che consente il monitoraggio, l'interazione (il *feed-back*) e il tempestivo intervento correttivo⁴⁰. I settori interessati da questa trasformazione sono principalmente quello del trasporto locale (mediante, ad esempio, servizi di *car pooling*, *bike-sharing*, *mobility on demand*, ecc.⁴¹); della raccolta e gestione dei rifiuti; del servizio idrico; del *social housing*; dell'illuminazione pubblica, che peraltro fornisce l'infrastruttura ramificata su cui può innestarsi una rete di sensori, utili a supportare servizi ulteriori; eccetera⁴². Risparmio energetico e razionalizzazione dei flussi di traffico sono esiti attesi e già vantati dalle città in posizione avanzata in questo processo evolutivo. Riguardata da questa angolazione, la *smart city* incide prevalentemente sul piano delle politiche pubbliche, e solo di riflesso su quello, individualizzato, dei diritti. Se è vero che il tema dei diritti scorre così in secondo piano, questo non autorizza conclusioni affrettate. Il fine personalistico che ispira la Costituzione persegue infatti il pieno sviluppo della persona

GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, cit., p. 501.

³⁹ In questa chiave di lettura, particolarmente utile G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in Id. (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, p. 23 ss.

⁴⁰ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 26: «L'interconnessione è, oggi, sia lo strumento di efficientamento di servizi pubblici esistenti, sia essa stessa servizio, l'erogazione del quale non è pensabile se non per il tramite di un *network* esteso capillarmente, che abbracci le strade, i quartieri e gli edifici, pubblici e non, della *smart city*»; M. CARTA, *Città aumentate. Dieci gestibarriera per il futuro*, Trento, Il Margine, 2021, p. 61 parla di «città senziente».

⁴¹ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 24. Nello stesso volume, si v. V. LUBELLO, *La shared mobility della prossima città*, p. 361 ss. Si v. dir. 2010/40/UE.

⁴² Una rassegna nei contributi raccolti nel cap. 3. *I servizi nella smart city* di G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., p. 201 ss.

umana non solo per via di rivendicazione di diritti individuali, ma nelle formazioni sociali e attraverso un compito, affidato alla Repubblica, di rimozione di ostacoli di ordine economico e sociale. Il miglioramento delle condizioni dei contesti di vita e di lavoro contribuisce a comporre un quadro ambientale e relazionale entro cui lo svolgimento della persona è concretamente possibile. La via della rivendicazione individuale di diritti soffre infatti del limite, messo in luce da S. Weil, del “mutismo” dello “sventurato”, che non ha voce per gridare i suoi diritti⁴³.

L'evoluzione della città – e del suo rapporto con i diritti – va quindi letta nel quadro più complessivo della costruzione di una Repubblica che tenda al ben vivere e, di riflesso, a garantire le condizioni concrete della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini⁴⁴. Questa ambientazione non degrada i diritti a meri riflessi, né li funzionalizza⁴⁵, ma li immette circolarmente nel contesto di una convivenza strutturata sia da istituzioni pubbliche, sia da rapporti sociali. Vi è infatti una circolarità tra diritti e politiche promozionali degli stessi. I diritti vivono nel contesto concreto della convivenza e cioè nel quadro di rapporti, aperti alla corresponsabilità (che è sintesi di solidarietà e partecipazione), come si ricava *per tabulas* dalla sistematica della Costituzione. La Costituzione fonda così una forma di *politicità dei diritti*, essendo questi alimentati, incarnati e garantiti entro la plurale trama relazionale della *polis*. In questo senso, va riconosciuto il legame, tutt'altro che accessorio, tra tutela dei diritti e promozione delle autonomie (sociali e territoriali)⁴⁶, che è – ancora una volta – espressione del legame tra la persona e le reti relazionali. Tale legame è gravido di risvolti organizzativi per quanto attiene ai servizi

⁴³ S. WEIL, *La persona è sacra?*, in *Una costituente per l'Europa. Scritti londinesi*, trad. it., Roma, Castelveccchi, 2013, pp. 190-200.

⁴⁴ In direzione simile, M. PIETERSE, *Urban Governance and the Right to a Healthy City*, in *European Yearbook*, cit., p. 185 accosta «the right to health and the right to the city»; *ibidem*, pp. 189-190. G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 15: «partita da un impulso di ispirazione pressoché esclusivamente tecnologica, (scil.: la nozione di smart city) si è presto trasferita sul piano del modo di intendere la socialità e lo stesso stile di vita, in una spirale di ricerca di benessere in versioni post-moderne»; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., p. 25.

⁴⁵ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 42.

⁴⁶ Tale prospettiva è sviluppata da B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, *Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, 29, 2018, p. 607 ss. e, in particolare, p. 627.

alla persona, ponendosi, ad esempio, all'origine concettuale del modello del «sistema integrato»⁴⁷.

Se quindi si assume questa prospettiva, costituzionalmente orientata, della *smart city* non può preoccupare l'enfasi sulla qualità (e sulla sostenibilità) dei servizi anziché immediatamente sui diritti, quanto, semmai, la sostituzione di servizi a componente relazionale e a progettazione democratica con un sistema cibernetico, a regia eteronoma e centralizzata. La coerenza della trasformazione compendiata dall'immagine della *smart city* con il fine repubblicano dell'art. 3, c. 2, Cost., si commisura infatti, in ultima analisi, sulla promozione della partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

Nell'approccio dell'Unione Europea, cui, a riguardo della *smart city*, si devono posizionamenti teorici e politiche promozionali, a questa deve corrispondere la categoria di *smart people*, così tratteggiata⁴⁸: «*e-skills, working in ICT-enabled working, having access to education and training, human resources and capacity management, within an inclusive society that improves creativity and fosters innovation. As a characteristic, it can also enable people and communities to themselves input, use, manipulate and personalise data, for example through appropriate data analytic tools and dashboards, to make decisions and create products and services*». L'approccio e il conseguente intervento pubblico sono di tipo «capacitante», orientati alla formazione di *skills* anzitutto individuali, che costituiscono le premesse di una *cittadinanza digitale*⁴⁹ che però non ha nella dimensione locale un livello privilegiato e forse nemmeno necessario.

⁴⁷ Esempiare la legge 328/2000.

⁴⁸ Rapporto del 2014 commissionato dal Parlamento europeo, dal titolo *Mapping Smart Cities in the Eu*.

⁴⁹ Tale obiettivo è coerente con quanto previsto dalla legge delega n. 124/2015. 124/2015, art. 1, e successivi decreti attuativi, in tema di cittadinanza digitale. Sul punto, cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Mumus*, 2, 2016, p. 247; M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, pp. 35, 38-40 e 44; A. VENANZONI, *Smart cities*, cit., pp. 11-12 e 19. Per l'A. (*ibidem*, p. 18) esiste però il pericolo dell'assenza della dimensione politica della cittadinanza: «la sua assenza nell'orizzonte tecnologico della città intelligente rischia al contrario di farlo recedere a uno stadio pre-politico, di nuda vita, di mera utenza».

In alcune letture interpretative, la cittadinanza digitale squaderna possibilità assai ampie, nell'orizzonte di una complessiva *cyber-democrazia*. È sin troppo chiaro come, entro questo scenario, al cospetto della *smart city* non starebbero solo sfere soggettive di passività, ma forme inedite di partecipazione civica. Anziché declinare inesorabilmente lungo la china della tecnocrazia, la *cyber-democrazia* esalterebbe l'*intelligenza collettiva*⁵⁰. Si tratterebbe della risultante di un'implementazione collettiva di conoscenze e di iniziative da parte delle competenze disseminate in rete che la città cibernetica, dotata di tentacoli sensoriali, rende possibile, attraverso la raccolta e l'elaborazione di dati ed input. La partecipazione digitale diventa così una sorta di meta-diritto. Si è espresso questo concetto in termini di «*open government*», a indicare la condivisione sinergica delle competenze (*expertise*) e delle capacità diffuse in una «*networked society*»⁵¹. L'esito del progresso della *smart city* sarebbe allora niente meno che la ricomposizione tra «*expertise*» e «*citizenship*»⁵². Questa lettura appare tuttavia – almeno per l'oggi – irenica e visionaria. Essa rimuove la dimensione conflittuale dell'interazione sociale e perfino quella relazionale della persona, ridotta a *skilled and smart citizen*. L'assetto dell'organizzazione della convivenza democratica non è solo questione di ottimizzazione ed aggiustamenti tecnici, come se esistesse un meccanismo (o addirittura un organismo⁵³) da ripristinare nel suo funzionamento, ma chiama in causa e mette a confronto interpretazioni plurali del reale, legami sociali e dimensione simbolica⁵⁴. La pluralità

⁵⁰ P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1996; non dissimile la posizione di B.S. NOVECK, *Smart citizens, smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Cambridge Massachussets London, Harvard University Press, 2015. V. anche C. RATTI con M. CLAUDEL, *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Torino, Einaudi, 2017, p. 22; più cautamente, M. CARTA, *Città aumentate*, cit., p. 67 ss.; i saggi – di notevole varietà di accenti – in D. DE KERCHOVE, A. TURSÌ (a cura di), *Dopo la democrazia?*, cit.; *ivi*, in particolare, la critica di M. PROSPERO, *La solitudine del cittadino virtuale*, p. 178 ss. Si v. anche le sorprendenti aperture sulle potenzialità egualitarie della rete di A. SCHIAVONE, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Torino, Einaudi, 2019, p. 299.

⁵¹ B.S. NOVECK, *Smart citizens*, cit., p. 2. *Ibidem*, pp. 13-14, 43 e 111.

⁵² B.S. NOVECK, *Smart citizens*, cit., pp. 242 e 250.

⁵³ A proposito della differenza tra organismo naturale e società, fondamentale G. CANGUILHEM, *Il normale e il patologico*, trad. it., Torino, Einaudi, 1998, pp. 218-222 e 233-234.

⁵⁴ Acute osservazioni in A. VANOLO, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del territorio*, 3, 2015, p. 116.

dei saperi e la loro specializzazione non conducono pacificamente a un conferimento generale, ma alimentano dibattito e, spesso, proprio a partire dalla settorialità degli sguardi, incomprensioni.

La fruizione individuale e perfino l'ottimizzazione dei servizi non possono dunque compensare o bilanciare l'assenza di una progettazione politico-democratica degli stessi. Al di fuori di approcci visionari, il rischio – opportunamente sottolineato – è che l'apparato tecnologico che mette in forma i servizi non solo non passi attraverso una co-progettazione politico-democratica, istituzionale e civica, ma che sfugga al controllo della sfera pubblica, restando appannaggio e ostaggio di *intelligence* privata⁵⁵. La progettazione del *dashboard* e la regia della *smart city* si svolgono così in un cono d'ombra, a maggior ragione dal punto di vista delle amministrazioni comunali, spesso povere di risorse finanziarie e di competenze specialistiche⁵⁶.

Una forma di progettazione e di regia politica è semmai prospettabile a livello europeo⁵⁷. È del 2011 un *paper* prospettico della Commissione europea dedicato alle *Cities of tomorrow* e, da allora, l'intervento comunitario si è articolato in progetti finanziati dai Fondi Strutturali, di cui l'ambiente urbano è beneficiario privilegiato e gli stessi enti locali interlocutori⁵⁸. L'Unione Europea non vanta attribuzioni formali specifiche per porsi a guida autorevole del progetto e indurre vincolativamente trasfor-

⁵⁵ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., pp. 31-35 e 60; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 242; G. DE GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, cit., pp. 496-497.

⁵⁶ Non è mancata la capacità reattiva, sotto forma di iniziativa dei Comuni, come ad esempio per il servizio di *car sharing*, sfociata nell'adozione di un accordo di programma incentivante stipulato tra Ministero dell'Ambiente e Convenzione dei Comuni denominata ICS (il cui capofila è il Comune di Modena). Ne dà conto V. LUBELLO, *La shared mobility*, cit., p. 367.

⁵⁷ F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2019, pp. 75-76, distingue tra un modello europeo e uno statunitense di *smart city*, posto che il primo prevede un intervento pubblico più attivo; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 256 ss., a proposito della «città del futuro», al centro degli interventi europei.

⁵⁸ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., pp. 14 e 38, con riferimento a FESR e FSE. Tra le tappe più significative della progettazione europea a riguardo, si v. la Strategia *Europa 2020* (Comunicazione della Commissione europea COM 2020 del 3 marzo 2010) che illustra il concetto di economia "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva", entro cui si iscrive la prospettiva della *smart city*; l'adozione dell'*Agenda digitale europea* (Comunicazione della Commissione europea COM 245 def. del 26 agosto 2010); l'obiettivo della realizzazione di un mercato unico digitale (Comunicazione della Commissione europea COM 192 def. del 6 maggio 2015, *A Digital Single Market Strategy for Europe*); la Comunicazione della Commissione su *La dimensione ur-*

mazioni. Può però, a sostegno del suo intervento, invocare competenze trasversali, quali quella mirante alla costruzione di un mercato comune (digitale), quella ambientale (la sostenibilità è obiettivo costantemente accostato alla *smart city*⁵⁹) e le politiche di coesione, e risorse dedicate. E infatti l'UE opera mediante programmi con cui costruisce e attua politiche con il partenariato pubblico, tra cui quello degli enti locali. Le «agende» sono la traduzione in termini di interventi graduali di programmi che implementano il progetto della «città del futuro»⁶⁰.

Al di fuori di questa partnership istituzionale e del corrispondente sostegno finanziario, gli enti locali verserebbero in condizione ancora più debole⁶¹. L'elaborazione di indicatori di *rating* della *smartness* delle città può essere una spia, non del tutto innocua, di questo condizionamento, attraverso la misurazione dell'attrattività dei Comuni al cospetto dell'investimento pubblico e privato⁶². Si prefigura una sorta di competizione tra città⁶³, che non tiene però conto della loro diversità in termini di dotazione strutturale (tecnologica e informativa) e conseguentemente della capacità di risposta.

Nel nostro ordinamento, un sistema di rating è stato previsto dal d.l. n. 179/2012, art. 20, che ha introdotto esplicitamente la nozione di *comunità*

bana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di un'Agenda urbana UE (COM (2014) 490 def. del 18 luglio 2014); il programma URBACT.

⁵⁹ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., pp. 19-20; L. MARIN, *Il Patto Globale per l'Ambiente e le smart cities*, in G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 35-37.

⁶⁰ E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 263.

⁶¹ Un quadro realistico in A. VINELLA, L.F. MINERVINI, *Il ruolo dei comuni nella transizione digitale*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021 La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, Castelvecchi, 2021, p. 498 ss.

⁶² Si v. ad esempio ICity Rate e Italia Smart. Vi è anche un sistema di indicatori dell'*International Standards Organization*, proposti per il mondo intero, relativi alla sostenibilità, con specifico riferimento all'ambito urbano (ISO37120). Cfr. F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., p. 30; G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 44 s.; E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, in G.F. FERRARI, *La prossima città*, cit., p. 695 ss. e 703 ss. G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., p. 13 ss., ha messo recentemente in mostra la grande varietà di indicatori ricompresi nella misurazione della *smartness*.

⁶³ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 34: «Le città si confronteranno (...) anche sulla base delle capacità di mettere a punto una infrastruttura, una piattaforma tecnologica, che diventi elemento abilitante per la gestione delle informazioni».

intelligenti e prefigurato attività di monitoraggio⁶⁴. Per iniziativa dell'ANCI è stato istituito l'*Osservatorio nazionale Smart city*⁶⁵. Parallelamente, in coerenza con questa strategia di accompagnamento istituzionale, il decreto fissava l'obiettivo della redazione di uno statuto della cittadinanza digitale, che comprendesse parametri di accessibilità e inclusione⁶⁶. In assenza di un'azione istituzionale (comunitaria e nazionale) ri-equilibratrice, che renda effettivamente praticabile quella che si potrebbe ormai catalogare come una funzione fondamentale dei Comuni, a cui dovrebbe corrispondere – dal lato dei cittadini – un livello essenziale di prestazioni di servizi⁶⁷, il panorama è destinato a diventare troppo differenziato. Se Barcellona, realtà europea spesso presentata come paradigmatica, ha dimostrato di avere progettualità e risorse, di varia natura, per tenere in tensione dall'interno questo processo, cosa si può dire di altri Comuni⁶⁸? Senza scivolare in posizioni che, pur condivisibili nella loro componente critica, diventano velleitari nella misura in cui non tengono conto dell'irreversibilità dello sviluppo tecnologico⁶⁹, ma al riparo da narrazioni ireniche o complici, si deve sottolineare l'insufficienza di un approccio che si limiti a passare in rassegna esempi virtuosi (le *best practices*) e

⁶⁴ L'ANCI è coinvolta nell'individuazione di un sistema di misurazione basato su indicatori statistici e di «meccanismi per l'inclusione progressiva, nel sistema di monitoraggio, anche dei *Comuni* che non abbiano ancora adottato misure rientranti nel piano nazionale delle Comunità intelligenti»: così S. ANTONIAZZI, *Smart city: l'intreccio di riferimenti normativi e innovazione tecnologica nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.imerito.org*, 3.10.2018; v. anche E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, cit., p. 681 ss.

⁶⁵ <http://www.agendaurbana.it/anci/>. Alcune esperienze estere – Barcellona, in particolare – attestano come la formulazione di indicatori possa avvenire anche in modalità *bottom-up*, E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, cit., p. 695.

⁶⁶ Cfr. d.l. 179/2012, art. 20.4, lett. a. L'obiettivo è stato poi fortemente ridimensionato dal d. lgs. 179/2016, art. 64.

⁶⁷ In coerenza con il percorso europeo volto a definire un servizio universale per l'accesso alla banda larga: dir. 2018/1972 e reg. 2018/1971. Cfr. F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 372 ss.

⁶⁸ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., soprattutto p. 71 ss. e le conclusioni pp. 177-178; A. MICHELI, *Smart city*, cit., p. 186 ss.; C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 791.

⁶⁹ *Tranchant* a riguardo G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 43: «la rifondazione delle categorie concettuali è, da un lato, troppo lunga e complessa per poter essere compatibile con uno sviluppo scientifico e tecnologico incontenibile sia nella forza che nella rapidità e, da un altro, non risolvibile in un contesto democratico, in un'epoca in cui i fenomeni giuridici, così come quelli economici, tendono a soluzioni globali o almeno continentali»; ID., *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., p. 14, in termini di «autolegittimazione consensuale della tecnologia».

mettere esplicitamente a tema la questione della *governance* istituzionale delle *smart cities*⁷⁰, entro cui trovino posto soluzioni credibili per la partecipazione civica⁷¹ e la sostenibilità finanziaria⁷².

La posta in gioco democraticamente rilevante è il possibile “spossestamento” della progettazione e della gestione di rilevanti ambiti di servizio pubblico, arginabile mediante strumenti di controllo politico-democratico sulle reti, garanzie di accessibilità non discriminatoria alle stesse e alle informazioni su queste circolanti, pubblicità dei dati o, viceversa, protezione della loro riservatezza⁷³. Si tratta di condizioni non tanto di un’illusoria ed enfatica «sovranità tecnologica»⁷⁴, ma, più modestamente, perché rimanga aperto uno spazio di partecipazione dei cittadini in forma organizzata, sociale e/o istituzionale, al di là degli interstizi di mera resistenza o del nudo conflitto. Il recupero atteso di democraticità non è realisticamente predicabile in termini di una regia unitaria, in fondo nemmeno auspicabile perché erede di una logica di centralismo democratico⁷⁵ che “spiazzerebbe” comunque le città. Si deve piuttosto declinare in termini di partecipazione plurale, agita dai cittadini singoli e associati e dalle autonomie, promossa dalla legge (art. 5 Cost.) e favorita dalle amministrazioni pubbliche (art. 118 Cost.).

Un’insidia ulteriore per l’autonomia comunale – strettamente connessa allo “spossestamento” – è legata alla standardizzazione e cioè all’uniformità im-

⁷⁰ Tema, non a caso, su cui le indicazioni sembrano carenti ed elusive, come osserva G.F. FERRARI, *L’idea di smart city*, cit., p. 41. Cfr. anche le giuste osservazioni di A. MICHIELI, *Smart city*, cit., p. 184; F. GASPARI, *Città intelligenti*, cit., pp. 79 e 107.

⁷¹ Su cui v. E. SPILLER, *Citizens in the loop? Partecipazione e smart city*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 295 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 247 ss.

⁷² Attraverso finanziamenti pubblici adeguati, anzitutto, ma anche forme di partenariato pubblico-privato, come ad esempio per le società di trasformazione urbana previste dall’art. 120 TUEL. Cfr. G.F. FERRARI, *L’idea di smart city*, cit., p. 37 ss., per il quale «occorre quindi uscire dalla logica di singoli bandi circoscritti, optando invece per politiche di più ampio respiro a livello nazionale, che offrano un quadro di riferimento stabile, capace di accompagnare nel medio periodo i processi di trasformazione da condurre in chiave collaborativa» (*ibidem*, p. 40); C. IALONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 786.

⁷³ Sul punto v. dir. 2013/37/UE, relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico.

⁷⁴ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., p. 71.

⁷⁵ F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città*, cit., p. 92 parla di «sindrome gordiana».

posta dalle piattaforme che, in nome e alla ricerca dell'interoperabilità tra reti per il conferimento e il trattamento dei dati, rende gli enti locali subalterni alle decisioni del soggetto pubblico che governa l'agenda digitale nazionale (ex art. 117, c. 2, lett. r, «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» e corrispondenti poteri regolamentari ed amministrativi)⁷⁶ o, peggio, ai poteri fattuali del soggetto privato che mette a disposizione la piattaforma tecnologica⁷⁷.

3. La città agente e la politicità dei diritti

La città è investita da un processo – di cui si sono evidenziati alcuni aspetti – che può essere presentato in termini di de-territorializzazione, perché volto a superare – attraverso il *medium* digitale – il vincolo spaziale e a organizzare uno spazio omogeneo: «ogni metrica spaziale è avvertita come un ostacolo da oltrepassare. L'idea regolativa è sempre più quella di una “angelopoli” assolutamente «radicata»⁷⁸. Letta all'interno di questa cornice di senso, la *smart city* è ben più dei suoi servizi tecnologici, perché questi smettono di trovare nella realtà urbana un orizzonte significativo: essa è piuttosto la prefigurazione della città sconfinata, della *smart land*⁷⁹. Quasi fosse uno spazio etereo⁸⁰, la città può

⁷⁶ Debbo questo spunto critico ad A. Michieli. Questo principio si sta affermando perfino nei servizi alla persona. Si v. ad esempio, considerando n. 56 e 57 della dir. 2011/24/UE, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., p. 15 sul ruolo dell'Agenzia per l'Italia digitale.

⁷⁷ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., pp. 10 e 14.

⁷⁸ M. CACCIARI, *La città*, cit., pp. 47 e 56-57.

⁷⁹ A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014, p. 16 ss. Il legame tra metropoli e *smart city* è concettualizzato da G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, in *SinistraInrete*, 133/2007, per il quale «la metropoli è il dispositivo, o l'insieme dei dispositivi, che si impone sulla città quando il potere assume la forma di un governo degli uomini. La città cessa allora di essere, com'era nel sistema feudale e ancora nell'ancien régime, un'eccezione rispetto ai grandi poteri territoriali, eccezione il cui paradigma era la “città franca”, e diventa il luogo per eccellenza della nuova figura economico-governamentale del potere. (...) La metropoli è, dunque lo spazio che risulta da questa serie complessa di dispositivi di controllo e di governo. Ma ogni dispositivo implica necessariamente un processo di soggettivazione, e ogni processo di soggettivazione implica una possibile resistenza, un possibile corpo a corpo col dispositivo in cui l'individuo è stato catturato o si è lasciato catturare»; P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 101 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 269.

⁸⁰ C. DE SETA, *La città*, cit., p. 138; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 129.

essere vista e vissuta solo dall'alto, se non dall'esterno, da un cruscotto, appunto. *Città* diventa pertanto il nome generico di questo spazio, non certo Comune, ma nemmeno Stato. In questo senso, essa, al pari della metropoli, anzi sovrapponendosi a questa, segna un elemento di discontinuità e potenzialmente di rottura rispetto alla parabola storica della città, poiché tende a sancirne la de-politicizzazione⁸¹. De-territorializzazione e de-politicizzazione sono correlate.

E tuttavia la corporeità è dimensione antropologica costitutiva ed ineludibile, al netto delle narrazioni post-umanistiche, sicché la spazialità – per quanto elusa – si prende, per così dire, le sue *gravi* rivincite. Ha osservato M. Zambrano che «la società è il luogo dell'umano. Tutti gli esseri che conosciamo si trovano in qualcosa, in un luogo, in uno spazio-tempo che è la loro dimensione. E perfino l'esistenza della gravità universale potrebbe essere il simbolo di questa condizione: tutto pesa su qualcosa»⁸². Il traffico che attanaglia la città, compresa quella *smart*, è l'esplosione di questa contraddizione, intrinseca alla globalizzazione, in cui si deciderà pure – come si ama ripetere – con un click, ma in cui (almeno) le merci si muovono pur sempre fisicamente e spazi sempre più ingombranti devono essere destinati alla logistica.

La “corporeità” della città preme con la potenza della sua sostanza antropologica. Restano insopprimibili il bisogno, la ricerca e forse la nostalgia di *luoghi*⁸³. Una risposta ricorrente e frammentaria a queste ostinate “persistenze” antropologiche è l’“ospedalizzazione” dei bisogni spaziali, per la quale questi sono confinati entro *enclaves* chiuse e insonorizzate in mezzo alla città *mobilis* e *augescens*: così è per il verde, costretto

⁸¹ G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, cit.: «Benché la città abbia cercato di difendere come ha potuto la sua originaria natura di organismo politico (e questa resistenza ha prodotto ancora in tempi relativamente recenti episodi di straordinaria intensità politica), è certo però che, nella nuova spazializzazione metropolitana, è all'opera una tendenza de-politicizzante, il cui esito estremo è la creazione di una zona di assoluta indifferenza fra privato e pubblico. Questa neutralizzazione dello spazio urbano è oggi un fatto a tal punto acquisito, che non ci si meraviglia che le piazze e le strade delle città siano trasformate dalle videocamere in interni di un'immensa prigione».

⁸² M. ZAMBRANO, *Persona e democrazia. La storia sacrificale*, trad. it., Milano, SE, 2020, p. 99.

⁸³ M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 48.

entro parchi recintati⁸⁴; e perfino per bisogni abitativi, per i quali si costruiscono quartieri *gated*⁸⁵.

Anche da questo punto di vista, la città non è riducibile al Comune, perché vi si esprime l'iniziativa dei cittadini che mantiene una potenzialità democratica auto-poietica, mal (o non) contenuta entro i limiti di attribuzioni formali giuridiche⁸⁶. Non è lo stesso genere di auto-poiesi propria di un meccanismo, ma la costruzione dal "basso" della democrazia. Tale forza non procede in direzione ripristinatoria, perché nessuna società è mai stata «interamente naturale per l'uomo», altrimenti «ne sarebbe esistita una soltanto, o, al massimo una per ogni diverso clima e luogo»⁸⁷, ma verso l'umanizzazione della convivenza.

Si prospetta così un secondo versante del rapporto tra città e diritti, lungo il quale sono i diritti che "fanno" la città e ne intessono la convivenza, reagendo ai vincoli e alle costrizioni di varia origine. Da questa prospettiva rovesciata, si disvela una diversa manifestazione della *politicità* dei diritti, correlata alla dimensione *originaria*, anteriore e forse anche ulteriore, della città stessa rispetto allo Stato nazionale e alle espressioni istituzionali della politica⁸⁸. La città è (anche) teatro di un protagonismo, e talora di un antagonismo, che, anziché agito dall'alto, muove dalla partecipazione e dalla mobilitazione dei cittadini. In questo senso, si può ben dire che la città sia *soggetto*, ancorché certo pluralisticamente articolato, perché animata dall'azione di cittadini singoli e associati, e non mero ambiente di trasformazioni indotte.

⁸⁴ Contro questa separazione, v. M. CARTA, *Città aumentate*, cit., p. 181 ss., e, in particolare, p. 183 ove sottolinea come, dal punto di vista di un urbanista, «una città orientata alla resilienza (...) deve avere una nuova concezione del proprio metabolismo interno, ma soprattutto della propria relazione con gli ecosistemi naturali. Quando consideriamo la pianificazione e la gestione delle città come l'azione su un organismo complesso in cui vivono specie con diversi metabolismi, diventa chiaro che città e natura non sono entità separate».

⁸⁵ M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 67.

⁸⁶ Le città rilevano come «soggetti che interpretano i bisogni e le esigenze delle comunità, al di là di quelli che sono i compiti assegnati per legge», come osserva F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città*, cit., p. 269.

⁸⁷ M. ZAMBRANO, *Persona e democrazia*, cit., p. 102.

⁸⁸ Cfr. F. PIZZOLATO, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 31 ss.; ID., *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus*, 1, 2021, p. 183 ss.

Le trasformazioni interne alla sfera della cittadinanza conoscono, a livello locale, una vitalità che non è abbracciata, e anzi è per lo più ignorata, dalla definizione legale-statale dei confini dello *status civitatis*. Non a caso, si sente ormai insistentemente l'esigenza di ricorrere a una definizione sociologica della cittadinanza, le cui dinamiche precorrono o comunque procedono in parte indipendentemente dalle vicende istituzionali⁸⁹.

Entro questo quadro interpretativo possono essere collocate iniziative (sociali, culturali e anche istituzionali), nella città, di *agency* e di promozione e tutela di varie dimensioni dei diritti negati: diritti dei migranti, manifestazioni per l'ambiente, contro le discriminazioni di genere, ecc.⁹⁰. L'ente locale può provare a mettere in forma, ancorché provvisoria, e a dare sostegno e veste istituzionale a questa mobilitazione per i diritti. Le cosiddette città-santuario, ad esempio, offrono tutela a diritti contro restrizioni imposte dalla legalità statale o internazionale⁹¹; nel contesto nazionale, i Comuni, mediante l'istituzione di appositi registri, hanno provato ad offrire una prima risposta a bisogni e condizioni esistenziali di cui il legislatore statale o regionale esitava ad occuparsi⁹². Sono tracce di un'eterogenea dimensione promozionale o anche resistenziale delle città, che si pongono a difesa di diritti umani supposti violati⁹³.

In questa linea di sviluppo si inserisce l'adozione, nel 2000, da parte della seconda Conferenza Europea delle città per i diritti umani, di una *Carta*

⁸⁹ Da diverse angolature, cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 3; G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2013, p. 275; R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2004, pp. 201-208; F. CORVAJA, *Lo straniero nella città*, cit.; F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 345.

⁹⁰ Il fenomeno è così ampio e interessante che, attorno alle *Human Rights Cities*, si è sviluppato un approccio di ricerca e d'azione istituzionale: si v. C. IAJONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 760; G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 200 ss.

⁹¹ A. PIN, *Città-Stato e città-santuario. Residenti o utenti?*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 121 ss.; D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 2013.

⁹² Un contributo recente e organico a riguardo è di L. BUSATTA, *La città avamposto delle trasformazioni dello Stato: intorno a taluni registri comunali*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 57 ss.

⁹³ Rinvio a F. PIZZOLATO, *Diritto di resistenza, oggi? Partecipazione popolare e veste istituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, soprattutto pp. 186-188.

*europea dei diritti umani nella città*⁹⁴ (c.d. Carta di Saint Denis), quale seguito dell’Impegno di Barcellona, fatta propria da più di 400 comunità locali europee. Si tratta di iniziativa assunta all’interno delle attività del network UCLG (*United Cities and Local Governments*)⁹⁵, che ha anche elaborato una *World Charter for the Right to the City*. Le premesse da cui muove la Carta europea, a proposito della centralità strategica della città per la promozione dei diritti, sono significative, ancorché rilevanti solo culturalmente e politicamente: «È oggi il luogo di ogni incontro e pertanto di tutti i possibili. È ugualmente il terreno di tutte le contraddizioni, e quindi di tutti i pericoli: è entro lo spazio urbano dalle frontiere mal definite che si ritrovano le discriminazioni legate alla disoccupazione, alla povertà, al disprezzo delle differenze culturali, ma nel contempo è lì che si delineano e si moltiplicano delle prassi civiche e sociali di solidarietà. È pur vero che la città oggi ci impone di precisare meglio certi diritti, perché è il luogo dove abitiamo, dove cerchiamo del lavoro, dove ci spostiamo. Impone ugualmente di riconoscere nuovi diritti: il rispetto dell’ambiente, la garanzia di un cibo sano, di tranquillità, di possibilità di scambi e di svaghi, ecc. È poi vero che, di fronte alla crisi che colpisce la concezione delegataria della democrazia a livello degli Stati nazionali e all’inquietudine che suscitano le burocrazie europee, la città appare come la risorsa di un nuovo spazio politico e sociale. Là si prospettano le condizioni di una democrazia di prossimità. Là viene offerta l’occasione di una partecipazione al diritto di cittadinanza di tutti gli abitanti: una cittadinanza a livello cittadino. Se è vero che viene riconosciuto ad ogni persona ognuno dei diritti definiti, spetta ugualmente a ciascun cittadino, libero e solidale, di garantirli tutti».

Questo attivismo delle città a difesa dei diritti investe anche la *smart city*⁹⁶. A questa è dedicata la Coalizione di Città per i Diritti Digitali del 19 luglio 2019⁹⁷, nella cui dichiarazione fondativa si legge che «*as cities, the closest*

⁹⁴ <https://uclg-cisdg.org/en/news/european-charter-safeguarding-human-rights-city>.

⁹⁵ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

⁹⁶ Il rapporto tra cittadinanza amministrativa e *smart city* è sviluppato da F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 353 ss., che insiste sul carattere multidimensionale della *smart city*, irriducibile all’elemento tecnologico.

⁹⁷ citiesfordigitalrights.org. In dottrina: E. SPILLER, *Citizens in the loop?*, cit., p. 299.

democratic institutions to the people, we are committed to eliminating impediments to harnessing technological opportunities that improve the lives of our constituents, and to providing trustworthy and secure digital services and infrastructures that support our communities. We strongly believe that human rights principles such as privacy, freedom of expression, and democracy must be incorporated by design into digital platforms starting with locally-controlled digital infrastructures and services».

Queste manifestazioni di attivismo politico-democratico delle città, coallizzate per la promozione dei diritti, possono essere sussunte sotto l'evocativa e fortunata formula, di conio sociologico, di *diritto alla città*, espressione debitrice dell'elaborazione seminale di H. Lefebvre e fatta propria dalla stessa riflessione giuspubblicistica, a partire dagli studi di J.B. Auby, dedicati al più ampio diritto *della città*⁹⁸. La formula *diritto alla città* appare invero magmatica e nebulosa, perché si colloca in una zona di integrazione-scontro tra dimensione sociale e assetto istituzionale. Con tale locuzione si fa infatti riferimento a diritti *rivendicati* ed *agiti*, più che puntualmente ricostruiti, sulla base di una pretesa legittimazione democratica originaria dei cittadini⁹⁹, e che si alimentano di azioni che non sempre trovano espressa copertura legale, quando addirittura non si scontrano con diritti proprietari o altre limitazioni. La legittimazione di questa attivazione civica è ricercata in basi (principi o diritti) costituzionali o addirittura in una normatività sprigionata dalla logica intrinseca della democrazia. Così fondato, il *diritto alla città* rischia indubbiamente di scivolare in un'evocazione poco controllabile o nella nostalgia, non priva di mitizzazioni¹⁰⁰, di un'originarietà ed essenzialità democratica. Nel nostro ordinamento, a sostegno di un possibile *diritto alla città*, si possono trovare fondamenti costituzionali più precisi, differenti ma tra

⁹⁸ H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 2009 (1 ed., 1968); J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., p. 317 ss.

⁹⁹ U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *The Italian Law Journal*, 2, 2015, pp. 305 e 313-314; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, Dissensi, 2011; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 156 parla, a proposito del diritto alla città, di un «grido».

¹⁰⁰ S. MANSON, *La commune française du XXI^e siècle au défi de la démocratie de participation*, in T. DI MANNO, A. LE QUINIO (dir.), *Quelle(s) commune(s) pour le XXI^e siècle? Approche de droit comparé*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 129 ss.

loro coerenti: nel riconoscimento e nella valorizzazione dell'autonomia locale, cui la legge deve adeguarsi (art. 5 Cost.); nella promozione dell'iniziativa dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118 Cost.); nel principio partecipativo, declinato a livello sociale economico e politico (art. 3, c. 2); nella funzione sociale della proprietà (art. 42 e 44 Cost.), ecc.

La coerenza tra questi riferimenti costituzionali è assicurata dal principio fondativo della democrazia fondata sul lavoro, affidata cioè alla partecipazione feriale e plurale dei cittadini alla costruzione della Repubblica, di cui gli altri principi richiamati sono estrinsecazioni e svolgimento¹⁰¹. La Costituzione, secondo una concezione, voluta dai costituenti, di democrazia sostanziale o *feriale*, non meramente di investitura e del voto, riconosce e promuove il potenziale istituente e democratico-partecipativo dell'autonomia e dei diritti che, sul modello archetipico del lavoro, diventano occasione e strumento di costruzione attiva della società. I diritti sono intesi come risorse di partecipazione, tanto nella sfera sociale ed economica, quanto in quella politica, non risolvendosi in una sorta di palizzata erta a protezione di ambiti di immunità individuale.

Questa legittimazione democratica e, più propriamente, costituzionale può portare l'esercizio del diritto alla città in tensione e in conflitto con la legalità. L'ordinamento giuridico, "irritato" da manifestazioni di civismo *praeter* o *contra legem*¹⁰² – si pensi anche al caso francese del «*délit de solidarité*» – o dalle rivendicazioni-occupazioni ai fini di uso collettivo di spazi ed edifici in stato di abbandono, ha già sperimentato e accolto percorsi di affrancamento giuridico di esperienze tratte fuori dall'irrilevanza o dall'illegalità, secondo schemi improntati alla mera tolleranza, o, più intensamente, al riconoscimento e a una qualificazione giuridica innovativa¹⁰³.

¹⁰¹ Rinvio a F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2019, p. 63 ss.

¹⁰² S. IANESE, *Ordine legale e civismo*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 69 ss.

¹⁰³ Particolarmente utile il saggio di F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 37 ss.; v. anche Id., *Verso un diritto delle città*, cit., p. 278 ss.; U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City*, cit., p. 317; F.M. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 74. Interessante, a proposito della

Iscritte in questo contesto costituzionale promozionale, le espressioni del diritto alla città non alimentano solo un moto antagonistico, rivendicativo o contestativo, ma – in coerenza con il principio di sussidiarietà – si declinano anzitutto in chiave collaborativa rispetto alla cura istituzionale dell'interesse generale. Si rinviene qui un ganglio di giuntura tra diritti sociali e diritti politici: la partecipazione civica alla cura dei beni comuni diventa elemento ordinante della convivenza democratica locale. Il riferimento primario va agli ormai consolidati “patti civici” per la cura dei beni comuni, divenuti “alfieri” di un vero e proprio paradigma teorico, quello dell'amministrazione condivisa¹⁰⁴; e poi ai laboratori di democrazia partecipativa; all'istituzione di reti e di consulte sociali come evoluzione dei soppressi consigli circoscrizionali, ecc.

Un'integrazione istituzionale e una formalizzazione più marcata presentano i sistemi *integrati* dei servizi alla persona¹⁰⁵, nei quali è centrale il ruolo di regia degli enti locali, e l'istituto della co-progettazione nel recente codice del terzo settore¹⁰⁶.

figura del danno erariale, la via suggerita da C. PAGLIARIN, *Gli spazi per la partecipazione locale nelle maglie delle norme sull'equilibrio di bilancio*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 258, per la quale «per consentire una valorizzazione delle finalità sociali delle condotte, ben potrebbe invocarsi il disposto di cui all'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 20/1994, che impone al giudice contabile di tener conto dei vantaggi comunque conseguiti non solo dalle amministrazioni, ma anche “dalla comunità amministrata” in relazione al comportamento dei soggetti sottoposti al giudizio di responsabilità».

¹⁰⁴ Si v. la sent. 131/2020 della Corte costituzionale. Fondativi gli studi di G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *Letà della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015. Sviluppi recenti in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018; T. DALLA MASSARA- M. BEGHINI (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 2019.

¹⁰⁵ A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328/2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3 ss.; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 418-419.

¹⁰⁶ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 55.3, su cui E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021; S.S. SCOCCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2021, p. 100 ss. In questa logica, rivestono interesse anche servizi a rete come il servizio civile; o la protezione civile (d. lgs. 1/2018, in part. artt. 31 e 41).

La vastità di queste innovazioni, espressioni di un dinamismo istituzionale che ha faticato a trovare riconoscimento ai piani “alti” dell’ordinamento, ha indotto a introdurre nel corpo della l. n. 241/1990 il principio generale per cui «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede». La partecipazione dei cittadini alla cura dei beni comuni coniuga un elemento di riqualificazione urbanistica (la rigenerazione di infrastrutture abbandonate e degradate) con un canale di riattivazione e responsabilizzazione della cittadinanza, che si riappropria parzialmente dell’ecosistema urbano e lo anima, e che ravviva con la partecipazione servizi pubblici ad alta intensità relazionale¹⁰⁷. Proprio sulla gestione dei servizi pubblici locali, in occasione del referendum abrogativo intestato simbolicamente alla difesa dell’acqua pubblica, si è assistito a uno dei più eclatanti e fortunati (per l’esito) episodi di mobilitazione civica, che si è avvalso di uno strumento di opposizione legale.

A conclusione di questa analisi, si può riconoscere una seconda dimensione, seppur frammentaria, della *politicizzazione dei diritti*: non nel senso di diritti immediatamente attinenti alla partecipazione alla sfera politico-istituzionale (a parte il caso del referendum), ma nel significato più ampio e coerente con il disegno costituzionale del potenziale istituente e ordinante dell’esercizio collettivo dei diritti, delle responsabilità e dell’autonoma iniziativa da parte dei cittadini, secondo un ideale di democrazia come auto-governo¹⁰⁸.

4. *La città in tensione*

Il quadro che emerge può apparire – ed è in effetti – almeno in parte contraddittorio e mal si presta a una sintesi pacificata e rassicurante. Si presterebbe forse maggiormente a conclusioni pessimistiche, di cui la *necropoli* di Mumford – lo stadio involutivo della metropoli – è la tetra rappresentazione¹⁰⁹, quando si consideri lo squilibrio tra le forze (tec-

¹⁰⁷ C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013, p. 31 ss.

¹⁰⁸ G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. 189; F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

¹⁰⁹ L. MUMFORD, *Il futuro della città. Polis, metropoli, megalopoli, necropoli*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1971.

niche, economiche e politiche) interessate all'etero-direzione della città e i fragili, disordinati e a volte ambigui germogli partecipativi ed aneliti autonomistici. Riprendendo ancora Gregotti, è difficile non condividere la conclusione per cui «la grande metropoli (cioè quella che potremmo definire la *postmetropoli*) è forse anche, in modo ancor più accentuato di un tempo, il luogo di elezione della politicizzazione dei diritti, ancor più nella situazione interetnica in espansione. Tuttavia, questo non sembra incidere che marginalmente su una riconquista della necessità del disegno urbano e insieme dello spazio pubblico oggi privatizzato, come forma delle parti della città»¹¹⁰. L'iniziativa civica sembra destinata a rimanere frustrata, stritolata tra la tendenza a velleitarie battaglie globali e la modesta incidenza perfino sugli assetti, politici e proprietari, locali. Non si può quindi che rappresentare le vicende relative alla città, senza indulgere a scenari teatrali, come una tensione viva, irrisolta e irrisolvibile. Non si deve quindi pretendere di tracciare assetti di ricomposizione sintetica, ma indicare percorsi che, finché rimangono aperti, tengono viva quella tensione e, con essa, una difesa attiva della Costituzione personalistica ed autonomistica. In questo senso, l'ampliamento progressivo dei significati racchiusi nella *smartness* delle città e misurati dagli indicatori, oltre il contenuto di innovazione tecnologica, testimonia di questo dinamismo¹¹¹.

Un primo percorso, che potrebbe rappresentare una traccia di recupero di autonomia per le città, è la costituzione, ad opera delle stesse, di *reti* di rilevanza nazionale, sovranazionale e perfino globale¹¹². Si tratta di un fenomeno relativamente recente, almeno nelle dimensioni, e che si esprime sotto forma di cooperazione delle città – talora promossa e incoraggiata da organismi internazionali¹¹³ per il perseguimento di obiettivi

¹¹⁰ V. GREGOTTI, *Città globali*, cit.

¹¹¹ G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 13-15.

¹¹² A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 19 e 37; B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes? Local Authorities Between Global Challenges and Domestic Law*, in *European Yearbook*, cit., p. 251 ss.; si v. i saggi in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit.

¹¹³ Con riferimento all'ONU o alle istituzioni europee, B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes?*, cit., pp. 254-256: «there is a general trend in interna-

che sarebbero al di fuori delle possibilità materiali e delle competenze formali degli enti locali, ancorate – nel nostro ordinamento – a quanto dispone la l. n. 131/2003, art. 6.7 («i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere *attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite*, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa»)¹¹⁴. Queste alleanze cooperative funzionano secondo uno schema tipico, che si sostanzia nella condivisione, da parte degli enti locali aderenti, di obiettivi e nell'impegno a monitorarne il perseguimento attraverso report e lo scambio di buone prassi. Siamo al cospetto di strumenti di *soft law*, benché la ricaduta comunale possa tradursi in azioni amministrative non prive di contenuti giuridicamente rilevanti¹¹⁵. Attraverso queste esperienze di tipo debolmente federativo i Comuni concorrono a realizzare politiche ambiziose che travalicano l'orizzonte locale, sfruttando le possibilità di attivazione della cittadinanza. Possono queste reti relazionali costituire un'infrastruttura democratica che equilibri e addirittura governi le reti cibernetiche o in fondo ne sono solo una epifania minore? Anche questa domanda resta sospesa. La credibilità di queste iniziative, che comunque non deve essere sopravvalutata, è funzione della concreta partecipazione che i Comuni riescono a mobilitare. Si ragiona diffusamente di un *paradigma reticolare*¹¹⁶, con il rischio però di trovarsi al cospetto non tanto di strumenti di ri-politicizzazione democratica delle autonomie locali, quanto dell'irresistibile forza d'attrazione del modello cibernetiche delle tecnologie informatiche¹¹⁷. L'organizzazione reticolare è anche un elemento definitorio del costituzionalismo funzio-

tional and supranational organizations to not only stimulate an awareness amongst local authorities of their role in meeting global goals, but also towards explicating their autonomy to act upon obligations of international law».

¹¹⁴ Sul punto, cfr. A. AMBROSI, *Le attività comunali di "mero rilievo internazionale"*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 197 ss.

¹¹⁵ Rinvio a F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia pubblica*, 1, 2020, p. 110 ss., anche per esemplificazioni.

¹¹⁶ A. MUTTI, *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 8; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 81.

¹¹⁷ P. COSTA, *Dal corpo politico alla corporate governance. Organizzazione pubblica e immagine giuridica del mondo*, in *Jus - online*, 5, 2020, p. 257.

nale, societario e transnazionale¹¹⁸, la cui logica fondativa non è però territoriale, ma legata alle esigenze intrinseche, funzionali, di un sistema. Nelle reti le città possono diventare componenti di regimi transnazionali e fors'anche attrici di processi di "irritazione" che mirano a veder riconosciuti spazi di partecipazione e di esercizio di diritti propedeutici alla costituzionalizzazione di ambiti funzionali autonomi (sanità, Internet, ecc.); e tuttavia il peso degli enti locali appare marginale e la loro presenza solo eventuale¹¹⁹.

All'interno di queste reti, il rischio concreto è che «le città, *insulae* ormai libere di navigare dopo avere apparentemente reciso l'istmo del legame secolare con lo Stato, [subiscano] l'urto di forti correnti, delle quali non sempre è dato percepire origine e intensità»¹²⁰. Con ogni evidenza, la capacità di stare nelle reti con un ruolo non passivo o decorativo, di mero galleggiamento, non si distribuisce egualmente tra i Comuni, ma premia le *global cities* e, di queste, alcuni specifici attori.

Una cornice e un ancoraggio istituzionali solidi renderebbero la partecipazione degli enti locali a queste reti meno velleitaria e più efficace. Quando infatti si iscrivono entro un disegno istituzionale, costituzionale, come nella matrice federale descritta da D. Elazar¹²¹, le reti compongono una trama di relazioni non meramente funzionali, ma riconosciute e ordinate secondo le finalità complessive di un ordinamento. Tale dimensione istituzionale potrebbe essere quella europea. Ciò apre alla tematica del ruolo – formale e sostanziale – delle autonomie territoriali e delle autonomie sociali nell'ordinamento dell'Unione Europea, nell'architettura

¹¹⁸ Si fa riferimento all'importante teorizzazione e al lessico di G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, trad. e cura di R. Prandini, Roma, Armando, 2005, pp. 84-85.

¹¹⁹ B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes?*, cit., p. 267 ss., rilevano la presenza, in ordinamenti nazionali, di ostacoli che inibiscono o vanificano iniziative degli enti locali sulla scena internazionale.

¹²⁰ G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 15, richiamando L. BENEVOLO, *La fine della città*. Intervista a cura di F. Erbani, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 147-150; F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 193 ss.

¹²¹ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, trad. it., Milano, Ed. Comunità, 1995, pp. 30 e 96.

istituzionale comunitaria e nelle procedure nazionali di formazione e attuazione del diritto euro-unitario.

A tenere viva nella città la tensione tra partecipazione civica ed eteronomia è però, in radice, la “sostanza” antropologica che anima la prima e la spinge a riaprire spazi di libertà e di protagonismo dei cittadini. Alimentata da questa energia, l'autonomia della città ha una forza normativa che è difficile soffocare integralmente. Si tratta di quella che, in un contesto totalitario, V. Havel ha definito «vita indipendente e spirituale, sociale e politica della società»¹²². In una recente riflessione dedicata al principio di fraternità, E. Morin, pur muovendo dalla cupa constatazione di una riduzione tecnocratica in atto dell'umano e della *polis*, registra, come dato di speranza quasi sorprendente, la fioritura di «resistenze spontanee alla grande macchina calcolatrice, algoritmizzante, che riduce la vita umana alla sua dimensione tecno-economica e l'essere umano a un oggetto di calcolo, resistenze alla grande macchina che ignora l'affettività umana (...) e che è animata dalla ricerca ossessiva e demente della massimizzazione»¹²³. Egli osserva «in ogni paese, un ribollire d'iniziativa private, personali, comunitarie e associative (che) fa germinare qui e là gli abbozzi di una civiltà votata alla fioritura personale nell'inserimento comunitario, emergendo come oasi se non nel deserto, quanto meno nella giungla. Queste iniziative aprono delle brecce all'interno delle enormi macchine tecno-economiche che corrompono le nostre civiltà, che colonizzano i poteri politici, che impongono alla società gli imperativi di un pensiero fondato sul calcolo e votato alla massimizzazione dei profitti»¹²⁴. La via, non certo comoda, che Morin addita è la valorizzazione e la federazione di «isolotti di vita altra», destinati ad essere semi di resistenza interstiziale o, in una prospettiva più aperta alla speranza, «punti di partenza per una fraternità più generalizzata in una civiltà riformata»¹²⁵. Sembra di assistere a una riedizione della visione profetica di Tocqueville, quando questi indicava come antidoto all'affermazione dello Stato

¹²² V. HAVEL, *Il potere dei senza potere*, trad. it., Milano, La Casa di Matriona, 2013, p. 129.

¹²³ E. MORIN, *La fraternità, perché? Resistere alla crudeltà del mondo*, trad. it., Roma, Ave, 2020, p. 43.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 44.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 53.

moderno – «mostro effimero» – l’attivazione civica¹²⁶. Allora come oggi, la partecipazione è la forza di resistenza alla disumanizzazione della convivenza che è sempre, in qualche misura, s-politicizzazione della città.

¹²⁶ S. CHIGNOLA, *Il fragile cristallo. Per la storia del concetto di società*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, p. 424 ss.; F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO E L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, 2019.