



FILIPPO PIZZOLATO*

RILEVANZA E FUNZIONE COSTITUZIONALE DELLE CITTÀ AL TEMPO DELLA POST-DEMOCRAZIA**

Abstract [It]: Il contributo analizza lo spazio che le città sembrano destinate ad occupare in un tempo spesso descritto come di post-democrazia. Tale formula è stata coniata in senso critico, a indicare uno svuotamento della democrazia, ma può essere il segnale della emersione di una nuova dimensione del costituzionalismo, transnazionale. In questa trasformazione, con le sue ambivalenze, le città sembrano svolgere un ruolo di tipo costituzionale. Esse sono partecipi – e, in alcuni casi, una avanguardia - di questo cambiamento che le disancora da un riferimento esclusivo allo Stato; dall'altro, le città sono la sede privilegiata, l'epicentro, di un dinamismo democratico, di contrasto alla spoliticizzazione della post-democrazia.

Abstract [En]: The contribution explores the space that cities seem destined to occupy in times often described as “post-democracy”. This formula was coined in a critical sense, to indicate an emptying of democracy, but it may be the signal of the emergence of a transnational dimension of constitutionalism. In this transformation, with its ambivalences, cities seem to play a constitutional role. They participate - and, in some cases, as a vanguard - to this change, which unmoors them from an exclusive reference to the State; on the other, cities are the privileged location, the epicenter, of a democratic dynamism, in contrast to the post-democratic depoliticization.

Parole chiave: Diritto alla città, Post-democrazia, Partecipazione, Sussidiarietà.

Keywords: Right to the city, Post-democracy, Participation, Subsidiarity.

SOMMARIO: 1. Silenzio e disallineamento costituzionale rispetto alle città. – 2. La post-democrazia e il ruolo delle città. – 3. L'anima partecipativa del diritto alla città. – 4. Una conclusione necessariamente aperta.

* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Padova.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce una versione aggiornata della relazione presentata al Convegno “Città, *smart cities* e *governance* in prospettiva comparata. Problemi e sfide del XXI secolo” tenutosi il 30 maggio 2024 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione della Sapienza Università di Roma.

1. Silenzio e disallineamento costituzionale rispetto alle città

È osservazione consolidata, nell'analisi comparatistica, la limitatezza dei riferimenti costituzionali alle autonomie cittadine e, ancor più, allo spazio socio-economico e politico delle città. Al contempo, però, si è ormai diffuso il convincimento di un crescente e sfaccettato protagonismo anche politico-istituzionale delle città, categoria di cui si stanno “accorgendo” e appropriando gli stessi giuristi¹.

Tra i giuristi, i comparatisti hanno posto le basi di un lavoro di ricognizione dello *status* giuridico-costituzionale delle città. In recenti analisi, si è sinteticamente ritenuto di poter confermare, per le autonomie locali, la condizione persistente di «*lowest rung*» nella formale struttura costituzionale². Tale posizionamento nella scala dei poteri è però ora assunto come un dato problematico e solleva l'interrogativo se rifletta un'effettiva irrilevanza sostanziale, sul piano politico-istituzionale, delle città o se non sia piuttosto conseguenza di un disallineamento, rispetto alla realtà, degli ordinamenti costituzionali o, magari, degli interpreti del diritto costituzionale, a confronto di altre discipline sociali che da molto tempo hanno riconosciuto alla dimensione cittadina un rilievo centrale³.

Vi sono motivi antichi e ragioni attuali che sembrano avvalorare l'ipotesi di un disallineamento delle fonti e/o degli interpreti rispetto alla realtà socio-politica attuale. A cominciare dalla constatazione per cui dalla città, come realtà socio-politica archetipica, traggono origine diretta o indiretta categorie e concetti fondativi del costituzionalismo anche democratico: democrazia, cittadinanza, partecipazione, ecc.⁴.

Una seconda considerazione, frequentemente ribadita, muove dal dato statistico-demografico della crescita imponente della popolazione mondiale residente in città: da qui ha preso abbrivio, tra le altre, l'analisi notissima di J.B. Auby, pioniere, tra i giuspubblicisti europei, del “diritto della città” e del “diritto alla città”⁵. Inoltre, e questa è la considerazione

¹ Si segnalano, in Italia, le recenti ricerche di G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020; 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, 269 ss.; F. PIZZOLATO - A. SCALONE - F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; F. PIZZOLATO - G. RIVISECCHI - A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022; P. COSTA - F. PIZZOLATO - A. SCALONE (a cura di), *L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia*, Torino, Giappichelli, 2023; G. ALLEGRI - L. FROSINA - A. GUERRA - A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2023; G. PAVANI - S. PROFETI - C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023; M. DORIA - F. PIZZOLATO - A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Il Mulino, 2024.

² M. DE VISSER - E. HIRSCH BALLIN - G. VON DER SCHYFF - M. STREMLER, *Introduction: The City as a Multifaceted and Dynamic Constitutional Entity*, in *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Berlin, Springer, 2021, 2.

³ Questione opportunamente posta da M. DE VISSER - E. HIRSCH BALLIN - G. VON DER SCHYFF - M. STREMLER, *Introduction: The City*, cit., 2; E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, in *European Yearbook*, cit., 324. Nella letteratura sociologica, fondamentale e pionieristico è il saggio di S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, tr. it., Bologna, Il Mulino, 2003. Cfr. anche C.S. BERTUGLIA - F. VAIO, *Il fenomeno urbano e la complessità. Concezioni sociologiche, antropologiche ed economiche di un sistema complesso territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019; B. BARBER, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven, Yale University Press, 2013.

⁴ M. CACCIARI, *La città*, Villa Verucchio, Pazzini, 2006, 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*, cit., 4 ss.

⁵ J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2016, 1. Cfr. anche M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 3.

più significativa, la dottrina registra lo svolgimento di una funzione d'avanguardia assunta dalle città, ben al di là delle attribuzioni formali degli enti esponenziali di riferimento, al cospetto di sfide che la convivenza socio-politica pone al patto costituzionale e di cui lo Stato sembra non riuscire a farsi adeguatamente carico⁶: partecipazione, salute, transizione ambientale ed energetica, migrazioni, lotta alle discriminazioni, risposta a bisogni essenziali, ecc.

In questa ormai risalente lamentata crisi della statualità, il livello politico cittadino – istituzionale e non - mostra, su più fronti, un certo dinamismo e la capacità di iniziativa e di interconnessione, sia orizzontalmente che verticalmente, anche su scala sovrastatale.

Il “sospetto” di un disallineamento sembra pertanto rafforzarsi. Una recente ricognizione riporta il dato significativo del silenzio delle costituzioni relativamente alle città per più dei 2/3 dei casi; nei casi in cui queste sono menzionate, il riferimento è per lo più limitato alla capitale, che pure riveste funzioni e talora uno status formale peculiari⁷. Un'osservazione importante che emerge da questo lavoro ricognitivo è il rilievo riconosciuto alle autonomie locali soprattutto dalle costituzioni che, esplicitamente o implicitamente, si ispirano al principio di sussidiarietà⁸. Questa correlazione merita attenzione, perché suggerisce che il riconoscimento costituzionale delle città presupponga, o almeno tragga vantaggio da un concetto di democraticità precisato e arricchito dal principio di sussidiarietà, per effetto del quale un ordinamento democratico non è connotato solamente dai processi di investitura elettiva, quanto da una partecipazione plurale, coinvolgente istituzioni e corpi intermedi, e da una corrispondente diffusione del potere. L'ideale costituzionale-democratico, attraverso questa mediazione, si congiunge all'istanza liberale della separazione dei poteri, su base territoriale e sociale. Il principio di sussidiarietà, a propria volta, si differenzia dall'ottica liberale *tout court* per l'accentuazione della dimensione della collaborazione, più che della separazione e dell'indipendenza, dei cittadini, singoli e associati, rispetto alle istituzioni, a partire naturalmente da quelle più prossime ai cittadini medesimi.

Si può vedere in questo nesso tra principio di sussidiarietà e riconoscimento costituzionale delle autonomie locali l'inveramento dell'auspicio profetico di Tocqueville⁹, circa l'importanza dell'attivazione civica per contrastare la “spoliticizzazione” della società

⁶ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 3: «as front-lines entities, city administrations are moreover at the vanguard in dealing with a host of challenges with a constitutional flair».

⁷ Il dato è attinto dal recente *European Yearbook of Constitutional Law* del 2020, nella *Introduction: The City*, cit., 4. Più dettagliata l'analisi, in quello stesso volume, di E. ARBAN, *Constitutional Law*, cit., 335, che porta gli esempi di Washington, Canberra, Abuja e quelli, differenti, di Buenos Aires, Mexico City e Addis Abeba. Sulla specificità delle capitali negli Stati federali, v. le acute osservazioni di D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, tr. it., Milano, Ed. Comunità, 1995, 62.

⁸ E. ARBAN, *Constitutional Law*, cit., 336-337 riporta i casi di Brasile (art. 18 Cost.); Germania (art. 28.2); India (art. 243W); Italia (art. 114 e ss.); Spagna (art. 137); Svizzera (art. 5A e art. 50); Sud Africa (artt. 40 e 151-164). Cfr., con riguardo all'ordinamento italiano, tra i più recenti contributi, cfr. V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *federalismi.it*, n. 19/2022, 2-4.

⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, tr. it., Milano, Rizzoli, 1992, 739. Su questo punto, cfr. S. CHIGNOLA, *Il fragile cristallo. Per la storia del concetto di società*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, 424 ss.; F. BASSANINI - F. CERNIGLIA - F. PIZZOLATO - A. QUADRIO CURZIO - L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, 2019.

a cui i regimi democratici, in forza della dinamica livellatrice ed egualitaria che li muove, sono esposti. In Carte costituzionali che incorporano questa impostazione assiologica, la sussidiarietà diventa garanzia di costituzionalità non solo formale, ma sostanziale, perché “motore” di processi di frammentazione del potere, distribuito tra enti di diversa scala territoriale, a partire dai più prossimi ai cittadini, e di partecipazione allo stesso da parte dei cittadini singoli e associati. Si può allora vedere in questo principio un significativo e attualissimo indice di qualità democratica, in tempi di svuotamento – reale o percepito - delle tradizionali modalità di investitura elettiva democratica.

La vischiosa disattenzione dei testi costituzionali per il livello cittadino, istituzionale o non, è concettualmente riconducibile alle caratteristiche profonde e strutturali degli ordinamenti statali. In questi, che sono ordinati secondo la categoria moderna della sovranità, le città possono venire in evidenza come ordinamenti *derivati* degli Stati sovrani, come creature di quello che è stato definito un persistente «Westphalian constitutional framework»¹⁰. Una conclusione non dissimile, in modo forse sorprendente, può essere tratta per le costituzioni degli Stati di tipo federale¹¹. Ciò sembra avvalorare le critiche più radicali di quanti, muovendosi su di un piano politico-concettuale, ritengono che il federalismo, perché possa davvero valorizzare le autonomie locali, debba uscire dal cono d'ombra dello Stato ed essere pensato al di fuori delle categorie che ne strutturano il dispositivo concettuale¹². La federazione, quando sia intesa quale forma politica alternativa, e invero anteriore, alla statualità, può fare spazio alla dimensione dell'autonomia locale, valorizzandone la capacità *originaria* di ordinamento della convivenza¹³.

Il persistente condizionamento statale si ripercuote sull'effetto di depotenziamento della portata innovativa di fonti e strumenti di riconoscimento dell'autonomia locale adottati a livello sovranazionale europeo. Si pensi, per l'ordinamento comunitario, alla persistente debolezza del Comitato delle Regioni, unitamente a quella del Comitato Economico e Sociale¹⁴; ma anche al destino (finora) modesto della Carta Europea dell'Autonomia Locale, strumento del Consiglio d'Europa, volto ad accompagnare un riconoscimento, unito a una armonizzazione dello status legale, degli enti locali a livello europeo¹⁵. Suona veritiero il

¹⁰ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, in *European Yearbook*, cit., 309. Analogo il giudizio di N. BARBER, *The Principles of Constitutionalism*, New York, Oxford University Press, 2018, 11; V. CASAMASSIMA, *Il diritto costituzionale delle autonomie e la sua evoluzione*, in *Federalismi.it*, 25/2012, 52-54, contrappone il modello francese, archetipico rispetto al carattere derivato delle autonomie, all'art. 5 Cost. it.; l'impossibilità logica delle autonomie e della partecipazione nello Stato moderno, di impianto hobbesiano, è il cuore della tesi di G. DUSO, *Reinventare la democrazia. Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 2022, 230-231, ma *passim*.

¹¹ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities*, cit., 316; E. ARBAN, *Constitutional Law*, cit., 324 e 332-333; R.C. SCHRAGGER, *The City in the Future of Federalism*, in E. ARBAN (ed.), *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2022, 204 ss. Tale constatazione risulta meno sorprendente se si tengono presenti le strutturali basi dello Stato, come sottolineato nel testo richiamato di G. DUSO, *Reinventare la democrazia*, cit.

¹² Si v. i contributi raccolti in ID. - A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimettrica, 2010.

¹³ Cfr. T.O. HUEGLIN, *Il federalismo come categoria alternativa nel pensiero politico?*, in S. CHIGNOLA - G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 2005, 265 ss.

¹⁴ Tra gli altri, v. A. SCALONE, *Il CdR nel quadro istituzionale dell'Unione Europea e il ruolo (problematico) degli enti locali*, in *La città oltre lo Stato*, cit., 157 ss.

¹⁵ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 10; il tema è sviluppato in K. KOESSLER - A. KRESS, *European Cities Between Self-government and Subordination: Their Role as Policy-Takers and Policy-Makers*, in *European Yearbook*, cit., 280 ss.; cfr.

giudizio espresso da R. Hirschl, per il quale l'effetto netto della Carta nel potenziamento della posizione costituzionale delle città «has been modest at best, as the constitutional status of cities continues to reflect established national constitutional traditions largely unaltered by the Charter. What is more, the Charter fails to distinguish between small townships and megacities, instead referring broadly to “local government”»¹⁶.

Questa osservazione di Hirschl affaccia sul tema un ulteriore elemento di complessità e cioè la grande varietà di realtà socio-politiche che etichettiamo come “città”, dalle *global cities* a piccoli villaggi, ciò che rende intrinsecamente problematico anche solo immaginare uno statuto giuridico uniforme¹⁷. Si può ravvisare in questo “imbarazzo” dinanzi alla sfida della differenziazione una conseguenza della torsione uniformatrice che l'ordinamento statale imprime sulle entità sub-statali e, più in generale, sui corpi intermedi. Viceversa, come è noto, il principio di sussidiarietà è completato dai parametri della adeguatezza e della differenziazione¹⁸. In Germania, tre città – Berlino Amburgo e Brema – hanno il rango costituzionale di Land e dunque beneficiano della clausola di eternità che l'art. 79 (3) del Grundgesetz estende alla struttura costituzionale federale¹⁹. Sono però soprattutto le *megacities* a sollevare le questioni più rilevanti e insieme meno componibili entro le tradizionali categorie politico-giuridiche²⁰. L'aspetto più grave della lacuna di categorie costituzionali riguarda proprio il silenzio su questa realtà imponente, soprattutto, ma non solo, del Global South²¹. Le città hanno caratteristiche socio-economiche e politiche che le rendono non assimilabili alla veste istituzionale attribuita - *ex lege* - all'ente locale e tale disallineamento si fa evidente proprio nel caso delle grandi città²². Da tempo, la dottrina costituzionalistica ha segnalato un processo evolutivo che tende a sganciare gli enti locali, e specialmente le *global cities*, da un riferimento privilegiato e ricapitolativo allo Stato²³.

anche P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2018, 63 ss.

¹⁶ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities*, cit., 312.

¹⁷ Con riguardo al panorama italiano, l'osservazione è stata autorevolmente proposta, tra gli altri, da L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2014, 13.

¹⁸ M. COSULICH, *Il principio pluralistico in senso territoriale*, in M. BENVENUTI - R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. Gli atti normativi. II*, Torino, Giappichelli, 2024, 296.

¹⁹ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 6.

²⁰ P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, 101 ss.; si v. anche l'efficace sintesi di L. FROSINA, *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in G. ALLEGRI - L. FROSINA - A. GUERRA - A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione*, cit., 93 ss. Fondamentale sul tema il lavoro di R. HIRSCHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

²¹ ID., *Urbanization, Megacities*, cit., 316 e 319.

²² Da qui la proposta di una costituzionalizzazione di un nuovo livello di autonomia politica, quello delle città, formulata e discussa da E. ARBAN, *Constitutional Law*, cit., 332 ss. e 338: «traditional local institutions such as municipalities might be ill-adapted to the real size of urban issues». Nel par. 15.4, l'A, propone «a normative agenda for Cities in Constitutional Law» (338-342).

²³ G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 14-15; A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 19 e 37.

2. La post-democrazia e il ruolo delle città

Occorre ora chiedersi che conseguenze abbia questo rilevato disallineamento tra costituzioni (e costituzionalisti) e realtà delle città sugli ordinamenti delle democrazie costituzionali. Questi ordinamenti sono attraversati da rapidi processi di trasformazione critica e anche di logoramento che non sembrano avere nelle città la loro sorgente e che anzi nelle città stesse possono trovare un fattore di resistenza.

Operando per sintesi necessariamente un po' sommarie, si possono distinguere due tendenze degenerative a cui sembrano esposti, o da cui già sono afflitti, specificamente gli ordinamenti costituzionali liberal-democratici: da un lato, le cosiddette "democrazie illiberali"; dall'altro, l'involuzione "post-democratica".

Le cosiddette democrazie illiberali sono caratterizzate dall'erosione dei limiti e dall'indebolimento dei contrappesi costituzionali da parte della leadership politica governante, che, forte di una legittimazione elettorale fortemente personalizzata, si rivela insofferente verso le garanzie costituzionali, avviando riforme che corrodono o sfidano capisaldi dello Stato di diritto e dello Stato costituzionale di diritto: in particolare, a essere indeboliti o minati sono l'indipendenza della magistratura, i poteri e l'autonomia degli organi di giustizia costituzionale, lo statuto, dove riconosciuto, dell'opposizione e, naturalmente, la struttura autonomistica dello Stato. Tali processi involutivi interessano ormai anche l'Europa²⁴.

La post-democrazia è un processo involutivo di portata più ampia, perché riguarda le democrazie costituzionali apparentemente liberali, a cui viene specificamente contestato un indebolimento sostanziale, ma non palese. Con la categoria originariamente politologica di *post-democrazia* si descrive infatti la condizione di persistente, ma svuotata, ritualità democratica, impastata di elezioni e di procedure interne alla sfera istituzionale²⁵; e si pone la questione, strettamente connessa, della pretesa neutralizzazione tecnocratica di decisioni, presentate come a contenuto necessario e per questo sottratte alla contendibilità e alla conflittualità politica²⁶. La post-democrazia è, per questi tratti, un fenomeno di larga portata, compatibile con la preservazione della ritualità formale delle elezioni, benché, secondo questa interpretazione, ne sia svuotato il senso e risulti fortemente pregiudicata l'assunzione di scelte autonome, legittimate dal consenso popolare.

Queste manifestazioni di crisi degli ordinamenti democratico-costituzionali sono accomunate dalla penalizzazione del ruolo delle autonomie, se queste sono intese quali espressione di una democraticità che, salendo dal basso, aspira a permeare le scelte ordinamentali e di indirizzo politico. Per ambedue i processi involutivi, è inoltre rimarcato il ruolo negativo svolto dai partiti, sia per la loro attitudine a intessere rapporti condizionanti

²⁴ F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, n. 6/1997, 22 ss.; efficaci sintesi in F. LANCHESTER, *Alle radici dell'ideologia costituzionale ungherese: la Sacra Corona di Ungheria*, in *Nomos*, n. 3/2022, 2 ss.; e R. TARCHI, *Le "democrazie illiberali" nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 4155 ss.

²⁵ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, tr. it., Bari-Roma, Laterza, 2003, 6 ss.

²⁶ C. MOUFFE, *Per un populismo di sinistra*, tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2018, XIV-XV e 11-12; C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, tr. it., Bari-Roma, Laterza, 2020, 88 e 155.

con gruppi di interesse (secondo il celebre schema dell'ellisse proposto da Crouch²⁷), più che di responsività rispetto alla base degli elettori; sia per la loro lamentata incapacità di valorizzare e incanalare domande di partecipazione e di dare voce a motivi di conflittualità presenti nel corpo sociale²⁸.

Benché gravati da questi limiti, i partiti continuano a svolgere un ruolo formalmente fondamentale, anche a livello locale, benché ormai schiacciato sul versante istituzionale e inadatto alla veicolazione di una genuina partecipazione popolare²⁹. Anzi, proprio la sembianza della post-democrazia è, per così dire, appesa al loro ruolo, che apparentemente perpetua, depotenziandole dall'interno, le liturgie istituzionali e le elezioni *in primis*. Date queste premesse, non può che ricevere conferma la diffusa e risalente critica della dottrina costituzionalistica che, anche in Italia, ha indicato nei limiti del sistema partitico un ostacolo all'espressione delle potenzialità autonomistiche racchiuse dall'architettura costituzionale³⁰.

I complessi processi trasformativi racchiusi entro la cornice dei cambiamenti epocali indotti dalla globalizzazione hanno suggerito in verità anche letture diverse, meno unilateralmente valutative, tanto da ispirare una nuova immagine del costituzionalismo, anziché un suo ineluttabile declino. È stata infatti affacciata nel dibattito la categoria, di conio primariamente sociologico, di costituzionalismo transnazionale o funzionale, anziché specificamente e squisitamente territoriale³¹. In questa nuova versione storica del costituzionalismo, l'articolazione territoriale dei livelli di potere, ivi comprese le istituzioni locali, perde il riferimento esclusivo e finanche essenziale, riepilogativo, allo Stato. Questo sganciamento può indurre a una perdita di rilevanza delle autonomie territoriali, schiacciate dall'integrazione dei mercati e dai flussi immateriali, informativi e finanziari indotti dalla globalizzazione; ma può anche, se si accredita una diversa lettura, aprire alla prospettiva di un loro riposizionamento sullo scacchiere istituzionale transnazionale e funzionale. Le possibilità di questo riposizionamento non sono evidentemente un destino comune per tutti gli enti locali, ma sono in correlazione con la diversa "taglia" di questi ultimi e con la rilevanza che questi possono assumere per le funzioni attorno a cui si organizza il reticolo dei flussi transnazionali.

Non manca, a riprova della plausibilità delle potenzialità delle città nell'ordine transnazionale, chi abbia registrato il ruolo crescente che le "città", intese soprattutto come *smart cities*, svolgono nelle reti funzionali. E questo, nonostante la persistente finzione legale che lo Stato sia l'entità monopolistica del diritto internazionale³². Grazie all'infrastruttura

²⁷ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., 84.

²⁸ P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, tr. it., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, 89; eloquenti sono le rilevazioni demoscopiche condotte periodicamente dall'istituto di ricerca Demos sulla fiducia degli italiani nelle istituzioni (www.demos.it); tra i costituzionalisti, cfr. F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolter Kluwer, 2020, 71 ss.

²⁹ P. MAIR, *Governare il vuoto*, cit., 102; P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma, Laterza, 2012; L. CECCARINI, *Postpolitica. Cittadini, spazio pubblico, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2022, 43 e 102-103.

³⁰ Tra gli altri, v. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, 739 ss.; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, 60.

³¹ Essenziale il riferimento a G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, tr. e cura di R. Prandini, Roma, Armando, 2005, 21, 59-60 e 118.

³² M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., p. 9; R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities*, cit., 306; con riferimento agli enti locali italiani, cfr. F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e*

tecnologica, le *smart cities* possono sfruttare l'interoperabilità delle reti e la loro connessione alle medesime, partecipando ai flussi funzionali che in queste scorrono. In quanto autorità coinvolte da organizzazioni internazionali, ma talora per iniziativa autonoma, le città stringono patti attorno a *policies* e assumono impegni su scala internazionale, indipendentemente dallo Stato di appartenenza e talora perfino in contrasto con le scelte dello stesso³³. Come si è ricordato, sono spesso le organizzazioni internazionali a ricercare la partnership delle amministrazioni comunali, considerandole un tramite strategico utile a migliorare la ricaduta dei progetti in termini di coinvolgimento (*top down* o *bottom up*) civico e, magari, ad aggirare l'inerzia e le resistenze degli Stati centrali³⁴.

In questo processo, che coinvolge in maniera molto diseguale le amministrazioni comunali, si è addirittura voluto intravedere il segno di una nascente consapevolezza costituzionale delle città: «distancing themselves from national laws and policies in the light of human rights norms and sustainable development goals, e.g. as “Accelerating Cities” “Solidarity Cities” or Sustainable Cities, cities display a new level of constitutional self-consciousness»³⁵. Resta l'avvertenza per cui, naturalmente, «size matters a great deal»³⁶.

Le interpretazioni del protagonismo delle città nel costituzionalismo transnazionale e funzionale sono prevedibilmente molto diverse e riflettono le nemmeno troppo nascoste ambiguità di questa evoluzione³⁷. In questa esposizione internazionale delle *smart cities* è facile cogliere il rischio di una strisciante “spoliticizzazione” delle questioni politiche messe in gioco dall'interconnessione funzionale. L'interconnessione, dietro alla apparente neutralità tecnica, cela un quadro di scelte a forte impatto politico. E l'interoperabilità delle reti può facilmente scivolare in standardizzazione e uniformazione, a detrimento degli spazi di effettiva autonomia locale³⁸. A questa linea interpretativa concorre la posizione fortemente critica di Ch. Mouffe, per cui «la politica non è un confronto tra parti ma la gestione neutrale degli affari pubblici» o ancora le questioni pubbliche sono «ridotte a mere faccende tecniche da affidare a degli esperti. Ai cittadini non si lascia(va) spazio per compiere una scelta reale tra progetti politici differenti: il loro ruolo si limita(va) all'approvazione delle politiche “razionali” elaborate dai tecnici»³⁹.

La formula del costituzionalismo funzionale non riesce a mascherare il sottostante primato della tecnica, in grado di condizionare o addirittura di asservire le istituzioni politiche democratiche, nazionali e locali, generando così un effetto di spossessamento

istanza democratica, e A. AMBROSI, *Le attività comunali di “mero rilievo internazionale”*, ambedue in *La città oltre lo Stato*, cit., rispettivamente 187 ss. e 197 ss.

³³ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 9 riportano il caso di 18 città USA che hanno assunto impegni per l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, nonostante la diversa scelta dell'amministrazione Trump.

³⁴ *Ibid.*, cit., p. 9; R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities*, cit., 306; C. PINELLI, *Città oltre lo Stato?*, in *La città come istituzione*, cit., 43 ss.; F. PIZZOLATO, *Floating cities*, cit.

³⁵ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 10.

³⁶ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities*, cit., 307.

³⁷ Luci e ombre sono sintetizzate in F. PIZZOLATO - P. COSTA, *La centralità della città: luci e ombre del «secolo delle città»*, e in G. COMAZZETTO - A. MICIELI, *Lo sviluppo e l'evoluzione della smart city e il futuro dell'autonomia locale*, ambedue in M. DORIA - F. PIZZOLATO - A. VIGNERI, *Il protagonismo delle città*, cit., rispettivamente 15 ss. e 283 ss.

³⁸ G. COMAZZETTO - A. MICIELI, *Lo sviluppo e l'evoluzione*, cit., 284.

³⁹ C. MOUFFE, *Per un populismo di sinistra*, cit., XIV-XV.

democratico rispetto alle *policies* coinvolte⁴⁰. L'integrazione sistemica delle città non trae linfa da orientamenti popolari, ancorché veicolati istituzionalmente, ma procede alla stregua di un meccanismo cibernetico, per via dell'interconnessione a reti tecnologiche. La dimensione conflittuale che anima la città sembra sparire, come se la si potesse ritenere "pacificata" dal "libero" concorso dei cittadini all'implementazione delle banche dati e alla circolazione dei dati⁴¹. Su questa scia, si può legittimamente dubitare della pretesa neutralità tecnica delle soluzioni alle problematiche rilevate dai sensori e degli aggiustamenti cibernetici programmati dalla *smart city*. A questa concezione della città corrisponde un'immagine, talora fortemente criticata, dell'Unione Europea, considerata uno dei motori di questa trasformazione, posto che il suo stesso percorso federativo procederebbe secondo questo modello "cibernetico", intessuto cioè di una griglia di parametri e standard, anziché alimentato da un indirizzo politico legittimato su base democratico-popolare⁴².

3. L'anima partecipativa del diritto alla città

Questo protagonismo delle città è allora solo l'illusione ottica del loro ruolo di ingranaggio (o di "snodo" della rete) o può essere vettore di un recupero autentico di politicità democratica?

Il livello locale è stato ed è, invero, teatro di un tentativo di "umanizzazione" della *smart city*, condotto attraverso lo sfruttamento della tecnologia per agevolare il coinvolgimento attivo dei cittadini, invitati e aiutati a uscire dal ruolo passivo di utenti, per divenire, come spesso si ripete, *prosumers*. La valutazione complessiva dell'efficacia di queste misure volte alla riappropriazione democratica, in termini di trasparenza e di partecipazione, è però complessivamente improntata allo scetticismo⁴³.

⁴⁰ *Ibid.*, 11 e 12: «la postpolitica elimina la possibilità di una lotta agonistica tra progetti differenti di società, che è la condizione stessa per l'esercizio della sovranità popolare».

⁴¹ Considerazioni critiche sull'obliterazione della dimensione conflittuale della città in C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, e F. PIZZOLATO, *Il consumatore, sovrano della technopolis*, ambedue in C. BUZZACCHI - P. COSTA - F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profetia tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2019, rispettivamente 94 e 109. Espressioni di un approccio irenico e francamente visionario possono considerarsi le teorie di B.S. NOVECK, *Smart citizens, smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Cambridge Massachusetts London, Harvard University Press, 2015, 2, 111, ma *passim*; e di P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 1996, 35.

⁴² P. MAIR, *Governare il vuoto*, cit., 124: «attraverso l'Ue, i cittadini europei imparano non solo a vivere in assenza di un'effettiva democrazia partecipativa, ma anche a vivere con una crescente assenza della politica. Se da un lato l'integrazione europea serve a depoliticizzare buona parte del processo decisionale a livello domestico – attraverso la riduzione dello spazio politico, degli strumenti e del repertorio disponibili per i governi nazionali e i partiti che li organizzano – essa tuttavia non riesce a compensare questa riduzione con una ri-politicizzazione a livello europeo». Essenziali per la ricostruzione del modello cibernetico europeo sono le pagine di V. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020, soprattutto 87 ss. La concettualizzazione del modello "cibernetico" è stata lucidamente proposta da A. SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Saint-Armand Montrond, Fayard, 2015; V. anche i riferimenti in M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 81 ss.

⁴³ G. COMAZZETTO - A. MICHIELI, *Lo sviluppo e l'evoluzione*, cit., 290; S. BOLOGNINI, *Dalla "smart city" alla "Human smart City" e oltre*, Milano, Giuffrè, 2017.

Da dove nascono allora, o in cosa possono trovare un appiglio, le ricostruzioni meno pessimistiche e deterministiche sul futuro democratico e delle autonomie locali? Prospettazioni meno cupe partono dal riconoscimento dell'esistenza (per lo meno anche) di un motore endogeno per questa rinnovata vitalità delle città. Insomma, tale vivacità non sarebbe un'illusione ottica, ma avrebbe a che fare con un dinamismo effettivo interno alla sfera della cittadinanza, declinata in senso amministrativo.

Di tale vivacità democratica cittadina si possono dare almeno due letture, tra loro non escludentisi, ma comunque differenti. Secondo una prima versione, il protagonista di questo attivismo partecipativo sarebbe il Comune, inteso come il noto e storico ente locale, istituzionalizzato e formalizzato. In un'altra lettura, si introduce il concetto di "comune", a indicare un protagonismo civico indipendente dall'ente esponenziale di riferimento e, in generale, dalla sfera pubblica istituzionale. Si tratta di prospettive alternative che, comunque, condividono la preoccupazione di contrastare la tendenza in atto alla "spoliticizzazione" e che individuano nella dimensione locale, ora istituzionalizzata, ora come spazio fluido, il teatro e lo strumento di una spinta alla riappropriazione e alla rigenerazione democratica⁴⁴.

Al Comune, inteso nell'accezione istituzionale, è riferito il nuovo paradigma dell'amministrazione condivisa (sent. 131/2020 della Corte costituzionale)⁴⁵, che l'ordinamento repubblicano ha accolto, dotandosi di uno "strumentario" privilegiato nei patti di collaborazione e negli istituti, disciplinati legislativamente, della co-programmazione e co-progettazione. La diffusione ampia e rapida di uno strumento regolativo (il regolamento degli enti locali sui beni comuni), funzionale all'attivazione dei patti di collaborazione, rappresenta un segnale promettente di vitalità partecipativa delle comunità cittadine e della fluidità del loro rapporto con l'ente esponenziale di riferimento, in adesione a un modello di collaborazione tra sfera della cittadinanza e istituzioni che è proprio del principio di sussidiarietà. Gli ambiti dell'attività amministrativa che sono maggiormente implicati in questa collaborazione tra cittadini attivi e istituzioni riguardano l'area dei servizi alla persona, secondo un ideale di cura di prossimità in contesto di pluralismo etico-sociale⁴⁶, della rigenerazione urbana e della tutela ambientale⁴⁷.

⁴⁴ Su questa linea, un importante e risalente contributo di R. DAHL, *The City in the Future of Democracy*, in *American Political Science Review*, n. 61/1967, 964-965.

⁴⁵ V. i saggi in G. ARENA - M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. Il paradigma vanta già una portata sovranazionale, europea, come bene messo in luce dallo studio di C. SALATI, *La libertà dei cittadini attivi oltre lo Stato: prime considerazioni sull'amministrazione condivisa in Unione Europea*, in *La città oltre lo Stato*, cit., 86 ss.

⁴⁶ C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA - C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012, 122; 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, 2003, 3 ss.; F. PIZZOLATO, *Il welfare locale tra ricostruzione del tessuto civile e diritti sociali*, in *Comuni d'Italia*, n. 2/2016, 45 ss.; E. ARBAN, *Exploring the Principle of (Federal) Solidarity*, in *Review of Constitutional Studies*, n. 22/2017, 241 ss.; E. ARBAN, *Constitutional Law*, cit., 331.

⁴⁷ Su cui i recenti volumi: *Sesto rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, di Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Bologna, Il Mulino, 2021; G. PAVANI - S. PROFETI - C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023.

Il riconoscimento di questo dinamismo comunitario-istituzionale ha portato a coniare la categoria di “cittadinanza amministrativa”, sempre meno sovrapponibile alla cittadinanza formale⁴⁸. Occorre però interrogarsi, al di là dell’apprezzamento di questa vivacità, su quale sia la capacità autenticamente trasformativa che questa attivazione civica riesce a conseguire. Le domande pertinenti al proposito potrebbero essere diverse: quali ambiti questo paradigma può coinvolgere? Quali competenze istituzionali mette concretamente in azione? Questi interrogativi sottendono il dubbio che l’attivazione civica resti confinata in interstizi tutto sommato scarsamente rilevanti, se non meramente consolatori e testimoniali. Tali dubbi appaiono legittimi, non fosse altro perché restano il nodo restrittivo del limite delle attribuzioni formali dell’ente locale e quello politico delle competenze che, pur all’interno delle attribuzioni, la componente politico-istituzionale del Comune decide di aprire al coinvolgimento dei processi partecipativi. Il rischio insito in questo doppio limite è di una complessiva marginalità di queste esperienze o, peggio ancora, di una possibile strumentalizzazione della partecipazione, selettivamente valorizzata in funzione della rilegittimazione della classe politica, anche locale. Non infrequentemente, infatti, sono messi in scena meri simulacri di partecipazione, più che autentiche aperture⁴⁹. E della partecipazione civica si seleziona la componente collaborativa.

Il riferimento, invero piuttosto controverso e sfuggente, soprattutto per il giurista, al “comune” riguarda invece, come si è anticipato, la dimensione locale come spazio o teatro di un’azione collettiva re-istituente, agita dal basso, senza che gli attori collettivi ricerchino un rapporto necessario con - e nemmeno un riconoscimento da - le istituzioni, locali e non⁵⁰. Si ragiona allora di “azione sociale diretta” per esprimere questa sconnessione tra i soggetti della partecipazione civica e il versante istituzionale, reputato ormai compromesso o impotente⁵¹. La meta, o il miraggio, di questa iniziativa civica è rappresentata dalla costruzione di una nuova sfera pubblica. Il teatro naturale di questa azione sociale diretta è lo spazio urbano, in quanto luogo di espressione delle libertà collettive e di cooperazione civica, nonché di emersione e di organizzazione di componenti di antagonismo sociale⁵².

Anche questa seconda prospettiva non si sottrae alle domande ineludibili sulla capacità realmente istituente del “comune” e ai dubbi sull’efficacia trasformativa di questa azione e perfino sulla idoneità a veicolare effettivamente e significativamente, e poi a mettere in forma, gli snodi conflittuali che agitano il corpo magmatico e fluido della cittadinanza.

⁴⁸ R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1/2004, 204; G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2013, 212-213.

⁴⁹ Il sospetto è stato avanzato e argomentato da M. SORICE, *Partecipazione disconnessa. Innovazione democratica e illusione digitale al tempo del neoliberismo*, Roma, Carocci, 2021, 10-11 e 117 ss.; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2024, 240 ss.; F. PIZZOLATO, *Resistenza Conflitto Partecipazione. Vitalità democratica e forme istituzionali*, Milano, Vita e Pensiero, 2023, 114 ss.

⁵⁰ F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, cit., 39 ss.; G. MORO, *La cittadinanza*, in M. ALMAGISTI - P. GRAZIANO (a cura di), *La democrazia. Concetti, autori, istituzioni*, Roma, Carocci, 2024, 141 ss.

⁵¹ L. BOSI - L. ZAMPONI, *Resistere alla crisi. I percorsi dell’azione sociale diretta*, Bologna, Il Mulino, 2019, 23.

⁵² Si v. A. QUARTA - M. SPANÒ, *Introduzione. Il comune che c’è*, in ID. (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, Mimesis, 2016, 9 ss.; da prospettiva un po’ differente, cfr. C. TAYLOR - P. NANZ - M. BEAUBIEN TAYLOR, *Una nuova democrazia. Come i cittadini possono ricostruirla dal basso*, tr. it., Trento, Il Margine, 2022.

Non si può dire che la dimensione conflittuale sia estranea almeno ad alcune versioni di questa concezione del “comune”. Non appare dunque pienamente centrata la critica mossa da C. Mouffe, e rivolta soprattutto alla proposta di Hardt e Negri, in cui la filosofa vede il rischio che «postulando una concezione di molteplicità libera da negatività e antagonismo», non si riconosca «la natura egemonica dell'ordine sociale», e cioè che «la società è di per sé divisa e attraversata da rapporti di potere e antagonismi, e le istituzioni rappresentative permettono l'istituzionalizzazione di questa dimensione conflittuale»⁵³. Per la Mouffe restano indispensabili il ruolo dei partiti e, attraverso la loro mediazione, la funzione della rappresentanza politica⁵⁴.

Pur con le ambiguità e le fragilità rilevate, il “diritto alla città”, messo in forme istituzionali dal Comune o agito immediatamente dal “comune”, sembra comunque idoneo a svolgere una funzione, più o meno incisiva, di natura costituzionale, nella misura in cui, dando espressione a linee di conflitto sociale, ascoltando o accogliendo domande di riconoscimento e nuovi bisogni, vale a tenere in tensione dall'interno l'ordinamento post-democratico, contrastandone la deriva spolticizzante e di “spossessamento” popolare. Come osservava Tocqueville all'alba dello Stato moderno, segnato dalla sua logica insieme eguagliatrice ed accentratrice, nell'attivazione dei cittadini e nella loro propensione a dar vita a organizzazioni e a club si poteva riporre la speranza di trovare una via di compensazione rispetto all'impossibilità di ripristinare un argine di tipo aristocratico, in quanto «i semplici cittadini, associandosi, possano costituire delle entità molto ricche, influenti e forti, in altri termini delle persone aristocratiche»⁵⁵. Si ricostituiscono così, nel corpo politico, nuclei di potenziale resistenza all'indifferenziazione e all'inerzia della cittadinanza dei liberi ed eguali e si creano le premesse socio-politiche affinché le autonomie locali fungano da strumenti di divisione del potere o di “contre-démocratie”⁵⁶.

La funzione costituzionale, più precisamente di un costituzionalismo democratico, del diritto alla città⁵⁷ può quindi essere apprezzata in più direzioni: di accompagnamento delle nuove domande di riconoscimento o di istanze collettive, sociali e ambientali, verso un'assunzione istituzionale, dando a queste posizioni cittadinanza nella sfera pubblica⁵⁸, fino al possibile esito dell'anticipazione, a livello locale, di risposte pubbliche che

⁵³ C. MOUFFE, *Per un populismo di sinistra*, cit., 54-55.

⁵⁴ *Ivi*, 56: «A causa della svolta postpolitica, i partiti hanno perso la capacità di svolgere un ruolo simbolico, ma ciò non dovrebbe condurci alla conclusione che la democrazia possa farne a meno. (...) Un pluralismo reale presuppone la presenza di un confronto agonistico tra progetti egemonici».

⁵⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 739.

⁵⁶ Su questa valenza delle autonomie territoriali, v. ora P. COSTA, *Itio in partes. Contropoteri repubblicani e sistema costituzionale*, Milano, Vita e Pensiero, 2024, 65 ss.; A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, 12 ss. L'espressione *contre-démocratie* è ripresa da P. ROSANVALLON, *La politica nell'era della sfiducia*, tr. it., Troina, Città Aperta, 2009.

⁵⁷ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 7 mostra come, sempre più spesso, questo diritto sia iscritto in carte scritte dagli stessi protagonisti, spesso senza il coinvolgimento dei governi nazionali. Solo l'Ecuador lo ha inserito in Costituzione.

⁵⁸ *Ibid.*: «The idea that cities have a part to play in the operationalisation of the full suite of fundamental rights has led to the articulation of a “right to/through the city”, defined by the World Charter for the Right to the City as “the equitable usufruct of cities within the principles of sustainability, democracy, equity, and social justice. It is the collective right of the inhabitants of cities, in particular of the vulnerable and marginalised groups”»; cfr. anche G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela globale*, in *La città e la partecipazione*, cit., 191 ss.

suppliscono alla mancanza di scelte legislative⁵⁹. L'esercizio del diritto alla città tiene vivi luoghi di dissenso e manifestazioni dell'autonomia collettiva, declinata non solo in termini collaborativi, ma anche conflittuali e resistenziali⁶⁰. Tutela dei diritti, nuovi e non; e divisione dei poteri: ambedue gli ingredienti del costituzionalismo in senso prescrittivo possono trovare un presidio nella partecipazione e nella capacità di resistenza dei cittadini in ambito locale e, *in primis*, urbano.

4. Una conclusione necessariamente aperta

Resta aperta la questione – cruciale e irrisolta – se il notato protagonismo delle città (e soprattutto delle *smart cities*) sia vettore di un recupero autentico di politicità democratica o se piuttosto non le configuri come una sorta di ingranaggio (o di “snodo” della rete) e un luogo di ricaduta funzionale di logiche sistemiche che hanno altrove la loro regia e progettazione.

La conclusione di questa riflessione sulla funzione costituzionale delle città in un quadro ordinamentale descritto come post-democratico non può che essere aperta. Lo è strutturalmente e stabilmente. Non si può che ribadire la critica, che è stata frequentemente mossa, di una “insostenibile leggerezza” del diritto alla città e, in essa, delle ambizioni istituenti del “comune”. Questa critica coglie nel segno se vuole evidenziare il pericolo del confinamento della partecipazione civica entro un'interstizialità resistenziale o meramente testimoniale, inidonea a produrre una vera istituzionalizzazione. E tuttavia, tale approccio realista rischia di provare troppo, quando cade nel “tranello” di ritenere rilevanti solo gli accadimenti messi in scena, per così dire, sul palcoscenico principale della statualità e di sopravvalutare il potere, ignorandone la “fragilità” costitutiva e trascurando l'ostinata “fatticità” di una partecipazione e di una prassi civica, sorgente talora fioca, ma inesauribile di una democrazia auto-poietica⁶¹.

Da tale possibile errore di prospettiva sembra affetto il dibattito in corso in Italia sulle riforme costituzionali, spesso astretto entro l'aspirazione a una stabilità e una governabilità di cui si misurano solo le manifestazioni ultime. Il dibattito sulle riforme costituzionale, per come è impostato, non appare minimamente ricettivo delle manifestazioni di vitalità della cittadinanza amministrativa, come se tra i due ordini di fenomeni esistesse uno scollamento irrimediabile e un'incomunicabilità stagna.

⁵⁹ M. DE VISSER ET AL., *Introduction: The City*, cit., 7: «democratic governance practices in cities may herald ad understanding of the legal concept of citizenship that is more suitable for the realities of the growing size of city populations all over the world through immigration»; cfr. anche L. BUSATTA, *La città avamposto delle trasformazioni dello Stato: intorno a taluni registri comunali*, in *La città oltre lo Stato*, cit., 55 ss.

⁶⁰ Sull'esperienza delle “città santuario”, cfr. A. PIN, *Città-Stato e città-santuario. Residenti o utenti?*, in *La città oltre lo Stato*, cit., 121; sulle città come luogo di un attivismo disobbediente, cfr., nello stesso volume, S. IANESE, *Ordine legale e civismo*, 69 ss.

⁶¹ Sulla fragilità del potere, si rinvia alla riflessione filosofica di B. MONTANARI, *La fragilità del potere. L'uomo, la vita, la morte*, Milano-Udine, Mimesis, 2013, 68. Sulla forza sorgiva della democrazia, si v. A. CAVARERO, *Democrazia sorgiva. Note sul pensiero politico di Hannah Arendt*, Milano, Raffaello Cortina, 2019, 16 ss.

Resta vero che il “diritto alla città” deve essere misurato sulla sua capacità effettivamente istituyente, non solo entro il contesto nazionale, ma in quello europeo, in cui peraltro il protagonismo delle città ha già sperimentato vie di insediamento. Occasionalità, velleitarismo e strumentalizzazione sono altrimenti i limiti cui tale azione va incontro, in presenza di un’istituzionalizzazione scarsa, attestata ad oggi dalla debolezza nell’architettura comunitaria del Comitato europeo delle Regioni, oltre che dall’inconsistenza strutturale e democratica dei partiti europei.

Lasciando sullo sfondo l’interrogativo forse più inquietante, se cioè sia ancora pensabile una dimensione politica in grado di individuare e poi di stabilire i fini o se questa progettualità sia ormai indisponibile, costretta com’è al traino delle possibilità squadernate dall’evoluzione tecnica⁶², resta in conclusione aperta la questione se la città sia, quasi per un’eterogenesi dei fini, addirittura avanguardia del processo di neutralizzazione tecnica delle questioni politico-democratiche, attraverso la governance cibernetica della “smart city”, amministrata da un cruscotto (*dashboard*), anziché da processi consensuali e partecipativi⁶³; o se, piuttosto, essa conservi l’anima di luogo seminale e di riserva di politicità democratica e il pregio costituzionale di spazio inestinguibile di manifestazione dei conflitti che, sotto la crosta, continuano ad agitare la società.

⁶² Da ultimo, U. GALIMBERTI, *L’etica del viandante*, Milano, Feltrinelli, 2023; tra i costituzionalisti, v. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 198 ss.

⁶³ K. KOESSLER - A. KRESS, *European Cities Between Self-government and Subordination: Their Role as Policy-Takers and Policy-Makers*, in *European Yearbook*, cit., 273 ss. impostano la questione dilemmatica in termini di città “*policy-makers*” o “*policy-takers*”.