



FRANCESCO CLEMENTI*

LE CITTÀ, ANTIDOTO ALLA CRISI DELLA DEMOCRAZIA**

Abstract [It]: L'articolo analizza il ruolo delle città nel contesto delle forme di Stato e di governo, evidenziandone la centralità storica e la crescente influenza nella governance globale, contro la crisi della democrazia. Attraverso tre prospettive – democratizzazione, hub di trasformazione e laboratorio del cambiamento – si sottolinea come le città siano attori chiave nella crisi della democrazia rappresentativa e nella ridefinizione della sovranità statale. Il contributo propone linee di intervento per valorizzare le città, tra cui una governance più policentrica, un ruolo istituzionale rafforzato nelle democrazie e lo sviluppo delle smart cities. Infine, si evidenzia il potenziale delle tecnologie digitali nel migliorare la partecipazione civica e la gestione urbana.

Abstract [En]: The article analyses the role of cities in the context of forms of state and government, highlighting their historical centrality and growing influence in global governance against the crisis of democracy. Through three perspectives - democratisation, hub of transformation and laboratory of change - it is emphasised how cities are key players in the crisis of representative democracy and the redefinition of state sovereignty. The contribution proposes lines of action to enhance cities, including more polycentric governance, a strengthened institutional role in democracies and the development of smart cities. Finally, the potential of digital technologies in improving civic participation and urban management is highlighted.

Parole chiave: Città, Democrazia, Governance, Smart Cities

Keywords: Cities, Democracy, Governance, Smart Cities.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tre prospettive per un'analisi. – 3. Quali linee direttrici di intervento per valorizzare il ruolo delle città anche in funzione della crisi delle democrazie pluralistiche? – 4. A mo' di conclusione.

1. Introduzione

Le città hanno sempre avuto un ruolo centrale nell'organizzazione delle società umane, ben prima dell'affermazione degli Stati moderni. La loro evoluzione, il loro rapporto con il potere centrale e la loro capacità di adattarsi alle sfide

* Professore ordinario di Diritto pubblico italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** 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.

contemporanee, come la digitalizzazione e la sostenibilità, sono temi fondamentali per comprendere il futuro delle città stesse e della governance urbana.¹

Storicamente, le città sono state i primi nuclei di organizzazione sociale complessa: dalle *poleis* greche alle città-stato medievali come Venezia o le repubbliche marinare italiane, molte realtà urbane hanno sviluppato sistemi autonomi di governo, economia e relazioni internazionali. Prima dell'affermarsi dello Stato-nazione, le città erano il fulcro della produzione economica, del commercio e della cultura, spesso più potenti degli stessi regni e imperi che le ospitavano.

Questa centralità della città non è scomparsa con l'avvento dello Stato moderno, ma ha subito trasformazioni significative. L'urbanizzazione crescente e la nascita delle megalopoli hanno portato alla necessità di una governance più strutturata, all'interno di un quadro normativo statale, ma con margini di autonomia sempre più rilevanti.

Dunque, con l'evoluzione dello Stato moderno, le città hanno dovuto riorganizzare la loro gestione e interazione con le istituzioni centrali. In molti paesi, le città godono di una certa autonomia amministrativa, ma devono operare entro il quadro legislativo nazionale, tuttavia, il fenomeno della globalizzazione e l'innovazione tecnologica hanno reso evidente che le città sono ormai attori geopolitici a tutti gli effetti.

Uno degli sviluppi più rilevanti in questo contesto è quello delle c.d. *Smart Cities*, ovvero città che utilizzano le tecnologie digitali per migliorare i servizi pubblici, la mobilità, l'ambiente e la qualità della vita dei cittadini. Così, la governance urbana sta subendo una trasformazione radicale, con l'introduzione di *big data*, intelligenza artificiale, *Internet of Things* (IoT) e altre innovazioni che consentono una gestione più efficiente delle risorse urbane.

Obiettivo di questo contributo è quello di evidenziare tre linee direttrici di intervento che, partendo da tre prospettive ed angolature diverse di analisi – ossia le città come: tasselli di democratizzazione; hub di processi di trasformazione; laboratori del cambiamento globale – contribuiscano in conseguenza di ciò ad identificare percorsi giuridici di riforma e di intervento normativo appunto utili ad irrobustire il ruolo delle città, tenuto conto delle naturali e fisiologiche dinamiche, evoluzioni e mutamenti di questi soggetti istituzionali nel contesto delle categorie delle Forme di Stato e forme di governo: categorie che peraltro, al tempo stesso, sono esse stesse fortemente scosse – è ormai sempre più chiaro – da profondi ed intensi rivolgimenti alla luce della crisi della rappresentanza politica, dell'erosione della sovranità statale nonché della c.d. regressione democratica².

¹ Per un quadro in tema, recente, si v.: M. DORIA-F. PIZZOLATO-A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Il Mulino, 2024; 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. Si vedano altresì, sotto altre e diverse prospettive: G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020; F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022; nonché il capitolo di Fabio Giglioni nel manuale di Enrico Carloni e Fulvio Cortese (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..).

² Si v. almeno, in generale: T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago University Press, Chicago, 2018.

2. Tre prospettive per un'analisi

Guardando al tema delle città, non si può non partire anzitutto da tre prospettive, da tre “letture”, che oggi sembrano rappresentare gli angoli visuali più interessanti per cogliere le trasformazioni politico-istituzionali in corso.

In primo luogo, appare chiaro da sempre che le città hanno sempre svolto un ruolo centrale nella costruzione del modello democratico, rappresentando l'unità di misura fondamentale della democrazia stessa. Un'analisi comparata delle città ha senso non a caso proprio perché esse incarnano questa funzione: sono il nucleo attorno al quale tutti gli ordinamenti di democrazia pluralista, in varia misura, si riconoscono. Conseguentemente, per chi si occupa di diritto comparato, lo studio delle città richiede innanzitutto di considerare il contesto sociale e politico, prima ancora del testo costituzionale e normativo che le definisce. Insomma, prima di analizzare le regole che governano le singole città, occorre comprendere come questa unità minima abbia contribuito a plasmare il modello costituzionale a cui appartiene, essendone sia soggetto che oggetto.

Allora, se viste da questa prospettiva, il tema delle città appare ancora più complesso. Esse rappresentano infatti uno degli esempi più emblematici dei soggetti e degli enti costitutivi della Repubblica, per usare un'espressione propria della Costituzione italiana. In tal senso, le città non sono solo un parametro, ma anche un elemento trasformativo della democrazia, che prende forma innanzitutto a partire dalla dimensione cittadina, civica e comunale, portando così a prendere atto di una prima considerazione, ossia che se il contesto sociale e politico-istituzionale è sempre rilevante nell'analisi delle trasformazioni tra Forme di Stato e forme di governo, quando si parla di città esso lo è doppiamente. D'altronde, essendo queste ultime appunto l'unità minima della redistribuzione territoriale del potere, la città subisce in modo diretto – e per certi aspetti, primigenio, cioè per prima rispetto ad altri soggetti istituzionali che definiscono i gangli essenziali di un ordinamento – gli effetti della configurazione del potere stesso, influenzando al contempo la ricostruzione di una dimensione statale più ampia.

Un secondo aspetto fondamentale è che oggi le città sono sempre più protagoniste sulla scena globale. Esse rappresentano veri e propri hub di processi internazionalizzati, ma il loro ruolo non si limita a questo: le città sono anche al centro della transizione ecologica e digitale, diventando elementi chiave nei momenti di crisi degli Stati, e mostrandosi nella loro realtà più nuda per quello che sono, ossia indicatori sensibili dei grandi cambiamenti in atto nel mondo. Questo vale oggi come in passato, perché la loro evoluzione si inserisce in una storia millenaria di trasformazione e adattamento. Un esempio emblematico è quello di Singapore, che incarna la complessa interconnessione tra dimensioni locali e globali, tra città e Stato.

Per cui –terza prospettiva analitica– le città rappresentano il primo motore di trasformazione: qualsiasi cambiamento che si manifesta a livello urbano si propaga

gradualmente, influenzando gli ordinamenti statali e sovrastatali. Un esempio significativo è il ruolo crescente delle città all'interno dell'Unione Europea, dove faticano a emergere come elementi centrali del quadro costituzionale, sebbene il loro riconoscimento sia sempre più cruciale per rafforzare una democrazia dal basso, o meglio, una democrazia reticolare, che progressivamente pesa sempre di più e di cui l'Unione Europea ha oggi un crescente bisogno.

In sintesi, le città sono contemporaneamente ed al tempo stesso tasselli di democratizzazione, hub di processi di trasformazione e laboratori del cambiamento globale. Esse esistono, insomma, prima, dentro e oltre lo Stato.

Questi tre punti di vista per una lettura analitica del valore e del peso delle città come soggetti istituzionali nell'evoluzione delle Forme di Stato e di governo si intrecciano all'interno di un sistema di regole che, essendo innanzitutto costituzionali, tendono spesso a considerare le città come elementi marginali o, per certi aspetti, comunque incompleti, ossia normativamente non pienamente definiti.

Nei testi costituzionali infatti le città compaiono principalmente in quanto capitali, mentre in alcuni casi, tenuto conto della prospettiva comparatistica, non vengono nemmeno menzionate esplicitamente. Ciò dimostra la loro difficile collocazione giuridica, nonostante la loro importanza crescente nella ridefinizione delle dinamiche democratiche e istituzionali.

Qui emerge un paradosso: da un lato, se analizziamo le città attraverso la lente delle capitali, vediamo che alcune hanno un riconoscimento esplicito nei testi costituzionali, mentre per altre realtà, il concetto di città in quanto tale – compresa quella di città-capitale - non trova alcuna forma di riconoscimento. Tuttavia, se accettiamo invece l'idea che le città siano l'unità di misura della democrazia – fatto politico-istituzionale difficilmente contestabile - risulta evidente, al contrario, come relegare le città a un ruolo marginale, per certi aspetti addirittura invisibile nei testi costituzionali, sia una prospettiva molto miope e riduttiva del loro valore per un assetto democratico pluralista che fa dell'articolazione del potere e della sua naturale complessità la regola e non l'eccezione.

Su queste considerazioni tuttavia, oggi, assistiamo a un ritorno dell'interesse per le città, sia nell'analisi giuridica, con un'espansione del loro spazio normativo nei testi costituzionali, sia nella loro crescente richiesta di maggiore riconoscimento istituzionale. Le città stanno infatti assumendo una rilevanza costituzionalistica che va oltre il semplice fatto di essere capitali. Un esempio emblematico – se si vuole – è l'articolo 114 della Costituzione italiana, che include città, comuni, province e città metropolitane, riconoscendone la centralità nell'architettura istituzionale.

Cosa ne emerge? Che le regole che oggi definiscono le città sono allo stesso tempo omogenee e profondamente diversificate. Da un lato, le città presentano caratteristiche comuni, poiché rispondono a dinamiche simili; dall'altro, ogni città ha una sua specificità, che la distingue dalle altre. E che rende la collocazione istituzionale del concetto di città nel quadro delle democrazie pluralistiche molto difficile da definire (se si vuole un esempio di questa ambiguità e difficoltà di stabilizzazione analitica del concetto, basta tenere presente

il caso di Roma Capitale, con la sua storia e il suo status peculiare di città capitale di due ordinamenti).

Questa complessità crescente genera ulteriori difficoltà che, dal punto di vista giuridico, si collegano chiaramente a tre ulteriori aspetti fondamentali.

Il primo di questi riguarda la governance delle città. Sebbene ogni città abbia le proprie peculiarità, i modelli di governance tendono a somigliarsi sempre di più, seguendo schemi comuni a livello internazionale. Questo processo di convergenza, in sé positivo, ha un impatto significativo non solo sulla gestione urbana, ma anche sulla nostra comprensione delle città nel più ampio contesto anzitutto delle Forme di Stato.

Se le città infatti adottano modelli di governance sempre più uniformi - che si tratti di schemi anglosassoni, europei o di esempi come la *Greater London* - l'effetto di questa assimilazione non si limita alle città stesse, ma si estende anche alle strutture statali che le contengono, spesso capitali. Questo fenomeno produce un effetto di trascinamento sulle categorie giuridiche che definiscono le forme di Stato, con un peso ancora maggiore rispetto a una tradizionale analisi delle loro strutture e degli enti che le compongono. Per cui, la governance urbana, nel suo processo di uniformazione, non solo ridefinisce l'amministrazione delle città, ma incide profondamente sulla stessa configurazione delle forme di Stato, sia all'interno dei singoli ordinamenti nazionali che in una prospettiva sovranazionale.

Il secondo aspetto, spesso sottovalutato, riguarda la pianificazione urbana, un tema centrale nella lettura della dimensione territoriale del potere. In tal senso, ad esempio, il grande studioso Alberto Predieri sin da allora ebbe ad evidenziare come la pianificazione urbana rappresenti invece uno strumento essenziale per garantire in modo proattivo accessibilità e tutela nei contesti territoriali delle funzioni delle città anche per lo stesso concetto di Forma di Stato.³ Non a caso la pianificazione urbana è oggi uno dei principali fattori di trasformazione delle città, posto che incide non solo sulla democratizzazione della vita quotidiana -che si tratti di Roma, di Città del Messico o di Buenos Aires- ma funge anche da mezzo per conciliare due esigenze apparentemente opposte: rendere le città più simili tra loro in termini di funzionalità e servizi, pur preservandone le specificità identitarie. In tal senso, Predieri aveva già sottolineato l'importanza di questo tema appunto in Italia, e un caso emblematico è quello della Regione Toscana, che si distingue esattamente per un approccio innovativo proprio riguardo alla pianificazione territoriale, mostrando ulteriormente come l'analisi delle città non possa prescindere da una prospettiva più ampia, di tipo "regionale", integrando così ulteriori elementi distintivi e comuni riguardo alla configurazione territoriale del potere che le ingloba e le tiene.

Dunque, in sintesi, la governance e la pianificazione urbana non solo migliorano l'accessibilità e la tutela degli spazi urbani, ma facilitano anche una gestione più efficace del futuro delle città, rendendo i modelli di sviluppo più facilmente assimilabili e sostenibili.

Il terzo elemento di questo ragionamento riguarda le potenziali innovazioni che emergono nel rapporto tra collaborazione e conflitto all'interno del sistema urbano.

³ Si v. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

Da un punto di vista normativo infatti il tema delle c.d. *Smart Cities* rappresenta una svolta cruciale; tuttavia non tutte le città possono diventare *Smart Cities*, né tutte possono essere città metropolitane.

Questo pone una questione giuridica fondamentale: come garantire un equilibrio tra le città che ambiscono a un ruolo da protagoniste e il più ampio diritto delle città nel loro complesso?

In questo senso, non si tratta solo di sfruttare le opportunità offerte dalla tecnologia, dal digitale e dalla transizione ecologica per rafforzare le città capitali - che, di fatto, stanno già tendendo a somigliarsi sempre di più. È necessario, invece, sviluppare strumenti che riconoscano anche il valore costituzionale di quelle città che, pur non essendo capitali, svolgono un ruolo essenziale all'interno dei rispettivi Stati. In altre parole, il diritto delle città – come da tempo ricorda, in particolare, proprio Filippo Pizzolato⁴ – dovrebbe riuscire a includere e valorizzare tutte quelle realtà urbane che, pur non detenendo formalmente uno status privilegiato, esercitano una funzione chiave nel sistema territoriale e istituzionale.

Possiamo, ad esempio, osservare chiaramente questa dinamica nei paesi federali, con gli Stati Uniti come esempio emblematico. Infatti, le capitali dei singoli stati federati – è noto-spesso non coincidono con le città che esercitano il maggiore impatto economico, culturale o politico a livello nazionale⁵; un fenomeno che, peraltro, si verifica anche in Italia, nel dialettico e dicotomico rapporto tra la città-capita di Roma e quella di Milano.

Pertanto, tenuto conto di questi tre ulteriori aspetti, la questione centrale diviene quindi comprendere quali strumenti giuridici possano disciplinare questa distinzione tra le città che, in quanto capitali, acquisiscono un ruolo strategico anche nei testi costituzionali e quelle che, pur non essendo capitali, esercitano un'influenza determinante, in alcuni casi persino superiore - basti pensare al peso economico.

Si potrebbe pensare che una soluzione possa essere nel conferimento di uno “statuto autonomo”, replicando – se possiamo dirla così– il modello delle regioni italiane con la distinzione tra regioni ordinarie, speciali e addirittura quelle che, potenzialmente, potrebbero emergere ulteriormente dalla c.d. autonomia differenziata. Eppure, questo approccio, pur chiaro, rischierebbe invero di introdurre una frammentazione poco funzionale, che renderebbe del tutto inutile lo sforzo normativo e di riforma intrapreso.

Di certo, tuttavia, è difficile non pensare che sia doveroso individuare delle linee di intervento che consentano un migliore e più efficace quadro normativo che, nell'ambito delle forme e degli assetti di tipo democratico, sia di Stato che di governo, riconosca e valorizzi anche le città in quanto tali, non solo e non soltanto quelle capitali, soprattutto se il diritto del futuro sarà sempre più il diritto delle città.

⁴ Si v. F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵ Per tutti, in via generale, si v. il classico volume di D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, tr. it., Milano, Ed. Comunità, 1995. Più di recente, si v. altresì: E. ARBAN (ed.), *Cities in Federal Constitutional Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

3. Quali linee direttrici di intervento per valorizzare il ruolo delle città anche in funzione della crisi delle democrazie pluralistiche?

Nel contesto delle categorie delle Forme di Stato e forme di governo che sono in questo tempo - come detto - esse stesse particolarmente fragili in ragione dei potenti rivolgimenti in corso nelle democrazie consolidate, su questa base appare sempre più necessario allora provare ad affrontare alcune linee di intervento che offrano direttrici chiare per irrobustire la funzione delle città - come istituzione sociale e politica - per il mantenimento della democrazia modernamente intesa.

In tal senso, conviene partire da un dato non ancora completamente analizzato dal punto di vista giuridico in molte realtà ordinamentali, ossia il peso che opera l'individuazione, la designazione, la configurazione di una determinata città come capitale nei testi costituzionali. Tale scelta - un fatto che implica spesso, per certi aspetti correttamente, cioè come sua naturale conseguenza e derivata, una centralizzazione amministrativa e governativa - appare sempre più un elemento sul quale conviene invece, dal punto di vista giuridico e costituzionale, verificare che non si ecceda nella costruzione di una centripetazione del potere. D'altronde sarebbe difficile immaginare che sia possibile impegnarsi per affrontare, nel rapporto tra società ed istituzioni - come è giusto che sia - un "ritorno alla democratizzazione" e alla democrazia in quanto tale, costruendo, al contrario, un sistema che invece va a prosciugare lo spazio democratico; venendo ad essere fondato su un sistema di città-stato, sia pure lette in un'ottica di tipo policentrica, tenuto conto oggi anche del ruolo e del peso, per i singoli ordinamenti che hanno accettato di esserne parte, delle organizzazioni internazionali di tipo macro-regionale come è ad esempio l'Unione europea. Questo approccio risulterebbe compromesso, infatti, da un'eccessiva centralizzazione che rischierebbe di sottrarre opportunità e risorse vitali. Queste ultime, invece, sono sempre più essenziali per il sistema sociale complesso che si sviluppa attorno alla forma democratica, sia di Stato che di governo. Invece, una tale centralizzazione limiterebbe al contrario, appunto, la possibilità di promuovere e condividere una visione del potere - e della dimensione economica che esso naturalmente implica - capace di sostenere l'intera realtà territoriale che la capitale ambisce a rappresentare, a maggior ragione se dentro un sistema politico-istituzionale, di tipo macro-regionale, a sovranità condivisa.

Tenuto conto in ogni modo della necessità imprescindibile di avere una capitale come realtà istituzionale sintetica di un potere comunque unitario - valutazione che si badi bene è valida anche per gli ordinamenti di tipo federale -, una prima direttrice di intervento utile per irrobustire la democrazia attraverso le città, andando appunto entro e oltre lo Stato, rimane di certo quella di favorire una forma organizzativa di tipo poliarchico, cioè policentrica. Questo potrebbe avvenire tanto tramite la promozione e l'utilizzo del principio di sussidiarietà orizzontale quanto tramite l'irrobustimento, con la strumentazione tipica del dialogo funzionale di tipo inter-istituzionale, di tutte le realtà territoriali di un ordinamento (si pensi al problema delle aree interne nel caso italiano, ad esempio); a maggior ragione se

tali realtà soffrono di forti squilibri demografici che – è ben noto – non sono altro che un tendenziale “antipasto” di quelli democratici.

Così, nel momento in cui si guarda in una prospettiva comparata alla definizione di regole che contribuiscano a dare nuove identità alle città, il primo obiettivo deve essere quello di promuovere il pluralismo – che è la base vera di ogni forma democratica - evitando che la città capitale sia, per definizione, cioè con regole giuridiche che ne promuovano volutamente questo ulteriore “addendo”, anche il centro economico o culturale più rilevante di un ordinamento⁶.

Insomma, pur nella necessità di corrispondere al bisogno oggettivo che tutti gli ordinamenti hanno di codificare – non di rado e per certi aspetti doverosamente - anche per via costituzionale, come si è fatto in Italia tramite l’art. 114, c. 3 che prevede che la città di Roma sia la capitale della Repubblica, il ruolo delle città-capitali, l’uso che si deve fare di questa opzione non può non trovare sempre più in questo tempo storico, a maggior ragione quando si affronta il tema della disciplina ordinamentale di quella disposizione costituzionale (come attualmente sta avvenendo in Italia nell’ambito dell’esame dei progetti di legge costituzionali recanti “Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l’istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica, oggi in discussione alla Camera dei Deputati), l’esercizio di una maggiore prudenza nel rafforzamento della “capitalità”, se ad essa non si riesce ad accompagnare, del pari, il rafforzamento pure di un pluralismo di tipo policentrico, tipico di forme di Stato anche decentrate. Perché il pluralismo è la base della democrazia; e una democrazia che voglia far fruttare la rete delle città come elemento utile alla vita di quell’ordinamento non può non immaginare che le città non-capitali siano naturalmente soffocate, per via giuridica, dalla stessa capitale, togliendo così ogni loro ruolo, vocazione, intenzione di sviluppo.

Pertanto, proprio nell’armonizzare da un lato la distribuzione del potere e delle risorse tra le diverse aree urbane sia pur tenendo conto del ruolo della città-capitale, e, dall’altro, per valorizzare il ruolo centrale delle città negli ordinamenti di democrazia complessa, una seconda linea necessaria di intervento normativo, tra forma di Stato e di governo, non può che prevedere i modi e le forme della valorizzazione istituzionale, nell’assetto generalmente bicamerale, delle grandi città in un ordinamento.

La reticolarità istituzionale delle medie-grandi città non può non venir considerata insomma come un elemento utile per irrobustire la tenuta della forma di Stato dal lato della sua struttura costituzionale – ossia il sistema bicamerale che generalmente è tipico delle democrazie pluralistiche di medie-grandi dimensioni - facendo così emergere il ruolo delle città in sé come elemento fondamentale per lo sviluppo sociale, economico e culturale di un pulsante “cuore” dell’innovazione e della crescita collettiva di una comunità politica; essendo questi soggetti istituzionali – le città – per loro natura tali da consentire, se operata con attenzione e cura, distribuzione più equa delle opportunità in un Paese, migliorandone la sua coesione interna e riducendo i fenomeni di esclusione e di marginalizzazione.

⁶ Si v. M. DE VISSER-E. HIRSCH BALLIN-G. VON DER SCHYFF-M. STREMLER, *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Berlin, Springer, 2021

In questo senso un bicameralismo che nella seconda Camera - che è quella che, come è noto, definisce meglio di altri elementi il profilo della Forma di Stato in un ordinamento - sia capace di includere anche le grandi città può favorire meglio un bilanciamento con la città-capitale del Paese; consentendo così al pluralismo, come principio in sé, costituzionalmente riconosciuto per definire una democrazia in quanto tale, e come elemento fondante la struttura specifica di quella democrazia, di potersi dispiegare al meglio senza per questo compromettere la tenuta unitaria del sistema politico-istituzionale definito e sintetizzato appunto nell'individuazione, anche costituzionale, di una città-capitale.

E' dunque molto importante il rapporto tra la città capitale di un ordinamento e la forma del suo bicameralismo perché, in una strutturazione della rappresentanza territoriale della seconda Camera che trovi in essa la presenza anche delle autonomie a partire appunto dalle grandi città, si può avere un miglior bilanciamento delle diverse componenti di quell'ordinamento; assumendo così la seconda camera come una sorta di funzione di stabilizzazione del sistema politico-istituzionale e di garanzia rispetto alla naturale centralità della città che vive su di sé il ruolo, il potere e le funzioni appunto della "capitalità", non da ultimo perché le città capitali sono anche il luogo fisico in cui il Parlamento si riunisce.

Una terza direttrice di intervento per irrobustire il ruolo e la funzione delle città in questo tempo dove le democrazie si sono infragilite potrebbe essere la possibilità di utilizzare le città come motore di crescita economica e sociale per tutti i cittadini, creando, tramite le città nel quale dell'intero territorio nazionale, aree e zone dedicate a piccole e medie imprese, supportando più facilmente così l'innovazione ed incentivando un'idea di sviluppo efficiente e capillare, che permetta a tutti di accedere con facilità ai luoghi di lavoro e di istruzione, riducendo – ma anche valorizzando - le disparità geografiche ed evitando la concentrazione del potere economico.

Questa strategia di intervento, nei fatti, sarebbe una vera e propria impostazione che farebbe del principio di solidarietà e di sussidiarietà due pilastri fondamentali di un approccio che potrebbe guidare la progettazione urbana per garantire modelli di città più inclusivi e partecipativi; che altro non sono poi che elementi chiave per favorire una visione politico-normativa più mirata e adattata alle esigenze reali del territorio, consentendo – solo a mero titolo di esempio - lo sviluppo di un sistema di trasporto pubblico efficiente e capillare, che permetta a tutti di accedere con facilità ai luoghi di lavoro e di istruzione, riducendo appunto, come detto, le disparità geografiche.

Insomma, un'organizzazione urbana orientata alla comunità, all'equa distribuzione delle risorse e alla promozione della solidarietà e della sussidiarietà da un lato può fortemente contribuire a favorire la nascita di città più sostenibili ed inclusive, in favore di un progresso collettivo dell'intero ordinamento ma, dall'altro, può anche, ed al tempo stesso oggi, sfruttare appieno per migliorare la qualità della vita e ottimizzare la gestione delle risorse proprio quelle prospettive future che, appunto, già sembrano dischiudersi con le tecnologie digitali. In fondo proprio il concetto di "smart cities" - ossia, come detto, città che utilizzano dati e sistemi intelligenti per ottimizzare il traffico, migliorare la raccolta dei rifiuti, monitorare la qualità dell'aria e rendere più efficienti i servizi pubblici per rimanere sulle

politiche pubbliche più evidenti - può favorire un recupero contro quella assenza di desiderio di partecipazione alla vita politico-istituzionale di un ordinamento da parte dei cittadini, recuperando così quella linfa vitale necessaria per ogni democrazia che forte voglia rimanere, e che è fatta evidentemente, anzitutto, della libera e spontanea – ma non in sé si può chiedere, in un sistema non ideologico, disinteressata - partecipazione dei cittadini alle sue dinamiche di movimento.

Difficile allora immaginare un recupero di partecipazione democratica dei cittadini contro ogni forma di illiberalità che sta attanagliando e corrodendo le forme di Stato e di governo appunto democratiche, se essa non dà un ruolo centrale ad un assetto di potere e di poteri inchiavardato ed irrobustito dal principio di sussidiarietà orizzontale prima che verticale e, del pari, dal principio di solidarietà, anche funzionale, tra i soggetti istituzionali⁷.

4. A mo' di conclusione

Di fronte a queste sfide per affrontare con più efficacia questi percorsi, di certo un alleato nuovo e non considerato ancora appieno nella sua potenzialità c'è, ed è l'uso della tecnologia, con la piena trasformazione delle città – di tutte le città, non solo di quelle capitali o economicamente rilevanti – in realtà che possano, tramite l'adozione di piattaforme digitali che permettano meglio e di più ai cittadini di vivere le dinamiche della loro realtà territoriale, rafforzando così il principio partecipativo e di sussidiarietà orizzontale, essendo esso stesso corroborato dall'aumentato coinvolgimento della popolazione nell'applicazione, prima che definizione, delle politiche pubbliche.

Insomma la trasformazione delle città di Smart Cities, se da un lato può favorire il miglioramento delle relazioni inter-istituzionali, dall'altro può ridurre l'isolamento dei singoli cittadini, prima che quello territoriale e geografico, rispetto alla città nella quale vivono, e promuovere un più effettivo e libero senso di comunità, che è la base di ogni ordinamento pienamente democratico.

D'altronde, se si accede a questa trasformazione e la si promuove con intelligenza ed efficacia, diviene meno rilevante ogni ragionamento che veda centrare il ruolo e la posizione in una democrazia pluralistica e stabilizzata intorno alla città-capitale, alla sua configurazione e a quale rapporto vi debba essere tra questa e le altre città, a maggior ragione in un contesto di Forma di Stato e di governo che non riconosce un ruolo chiave alle città nell'assetto istituzionale del suo potere rappresentativo nazionale, ma il fulcro della dinamica di funzionamento reale si sposta invece sulle potenzialità che il concetto di Smart city può creare nel definire nuove relazioni tra gli elementi costitutivi di un ordinamento.

Insomma sono i nuovi strumenti trasformativi di una città in una *Smart city* ad essere, nei fatti, quelli forse più efficaci oggi per favorire quel necessario ed opportuno bilanciamento tanto tra la città-capitale e le altre città, quanto tra la città in quanto soggetto istituzionale di

⁷ Molto efficacemente si v.: R. HIRSCHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

un ordinamento e gli altri soggetti istituzionali che lo compongono e lo definiscono: perché solo la smart city può aiutare a tenere in equilibrio le rispettive differenze, anche giuridicamente necessarie, a partire da quella dell'essere città-capitale, senza tuttavia per questo dover dimidiare per forza in funzionalità, mancata erogazione dei servizi, disconnessione delle soluzioni dai problemi, la funzione che un cittadino giustamente si attende da un ordinamento che, pluralisticamente, affronta ogni giorno la sua democraticità⁸.

Le città come antidoto, dunque, alla crisi della democrazia, affrontando appieno le fragilità che in questo tempo, potentemente, emergono. Del resto, infatti, non bisogna nascondersi il fatto che gran parte della disaffezione nei confronti della democrazia e della scarsa partecipazione dei cittadini deriva proprio da promesse disattese, aspettative tradite e inefficienze nel garantire beni e servizi da parte del modello democratico pluralista; mentre proprio una democrazia pluralista, per i valori e i principi che la ispirano, la animano e la configurano deve dimostrarsi capace di migliorare concretamente la vita delle persone⁹, generando in loro il desiderio di partecipare attivamente alla comunità, che è la condizione imprescindibile per mantenerla aperta, libera e appunto democratica.

⁸ Si v. 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 e ss

⁹ Si v. le utili e penetranti riflessioni in tema di Giovanni Moro, in G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2013.