



GIUSEPPE FRANCO FERRARI*

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

È ovviamente molto difficile trarre le conclusioni di un convegno così intenso e variegato, oltre tutto su un tema ormai frequentatissimo dalla letteratura, non solo giuridica, italiana, europea e internazionale in genere. I titoli pertinenti si contano ormai a migliaia.

Negli anni scorsi, come sapete, ho curato per il centro *Green*, cioè per l'Osservatorio *Smart City* dell'Università Bocconi, quattro volumi su questo tema a distanza di circa due anni uno dall'altro. Ogni volta che il nostro gruppo di lavoro trova il coraggio di rimettere mano a una nuova impresa, ci capita di scoprire veramente centinaia di titoli, non solo di articoli ma di volumi dalle angolazioni più diverse. Accade persino che qualche autore, non lo giustifico ma lo capisco, sia stato colto da resipiscenza per così dire tematica, come ad esempio il filosofo e sociologo milanese Silvio Bolognini, che è stato tra i primi in Italia a occuparsi di *Smart City*, ma ha poi scritto un libro nel quale ritratta molte sue affermazioni iniziali, attestando una certa stanchezza non solo personale ma generale rispetto alla perdurante attualità dell'idea, almeno nelle entusiastiche dimensioni e rilevanza di un decennio prima. Un po' – *si parva licet* – come Francis Fukuyama, che dopo avere teorizzato la fine della storia, non troppi anni dopo ebbe a ravvedersi su molte delle conclusioni dell'epoca dell'immediata fine della Guerra fredda, riscoprendo la dimensione identitaria e non ravvisando più così scontati gli sviluppi della politica mondiale.

Direi comunque, anzi tutto, che il concetto di *Smart City* ha assunto ormai una ancora più marcata trasversalità: in realtà non ha mai avuto rilevanza solo giuridica, è sempre stato intriso di economia, sociologia, politologia, discipline ambientali e di molte altre suggestioni culturali. Peraltro queste ultime, nel proprio recinto disciplinare, conoscono alti e bassi, punte di interesse e ricadute, generano filoni interpretativi anche molto diversi. Il compito del giurista, in presenza di questi, che gli americani chiamano *highly contested concepts*, è dunque anche quello di cercare di estrapolare dal *mare magnum* degli apporti dottrinali quel che serve per un corretto approccio delle nostre discipline.

* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università Bocconi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce una versione aggiornata della relazione conclusiva 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.

Il concetto è quindi molto ampio, ma, considerato che, siccome numerosi interventi hanno giustamente cercato di estrapolare elementi di sincronicità, o almeno connessioni orizzontali tra istituti e fenomeni collocati in contesti disciplinari paralleli, vorrei iniziare da qualche considerazione di taglio diacronico. Ora, l'idea di città come tale è fondamentalmente, è stato detto anche da Clementi, la cellula, l'unità di base della socialità. La città, nella sua struttura urbanistica, socio-economica, politica, corrisponde sempre a un modello culturale prevalente in una data epoca storica. Pertanto, se si guarda al passato, si rileva facilmente che l'idea di città intelligente in realtà è tutt'altro che nuova.

Basti pensare alle *poleis* della storia istituzionale greca, che facevano riferimento a un sistema politico, economico e sociale tipico di cui erano l'espressione tra il geografico e l'urbanistico: la società delle *face to face relationships*, dei rapporti tra cittadini in cui il diritto privato e il diritto pubblico, o per meglio dire le doti pubbliche e private, si confondono, dove il cittadino che vuole ricoprire una carica pubblica deve anche essere virtuoso nel privato, e la sua vita è trasparente. La città era costruita a misura di quell'obiettivo, con ampi spazi per l'esercizio delle funzioni pubbliche e case su misura di una *privacy* non eccessiva, per un modello idoneo alla fruizione delle "libertà degli antichi".

Venne poi la città medievale, collegata al castello, a difesa dagli attacchi e dalle invasioni, e quindi costruita come città murata in funzione del sistema politico di quella fase storica. Di qui strade più strette, per economizzare lo spazio interno alla cinta, e alternanza di palazzi signorili e zone ad alta densità abitativa.

La città rinascimentale, con la sua modellistica collocata tra Leon Battista Alberti e Leonardo, riscopre l'impianto romano e lo adegua alle nuove esigenze, militari e difensive, ma anche di razionalità del modo di vivere.

In tempi più vicini venne poi la città industriale, la città inglese degli anni dal 1830 alla fine del secolo, chiaramente esponente della cultura della prima e della seconda industrializzazione: in essa nascono l'igiene e la sanità pubblica, ad esempio, e con esse molti dei servizi alla persona in forma embrionale ma sempre più strutturata col passare dei decenni fino al completamento del sistema con le riforme del 1911.

L'idea odierna di *Smart City* è semplicemente, come le sue antenate storiche, l'idea base della cultura contemporanea: quella della sostenibilità, come è stato detto da molti, e quindi di un modello culturale che esprime la domanda di una qualità della vita adeguata, non solo a livello economico-finanziario, ma in tutti gli ambiti della sfera sociale. Tra la sostenibilità e la *smartness* c'è un collegamento quasi inseparabile, analogamente a quanto è accaduto nel passato per gli altri modelli.

Va aggiunto però che in ogni fase in cui la città è diventata il prototipo, l'idealtipo di un dato approccio culturale, accanto al modello vissuto ne è sempre elaborato uno utopico.

Se si guarda alla storia, si vede che le *poleis* sono accompagnate dalle città ideali di Platone; nel Medioevo si trovano altre configurazioni analoghe, come quelle di Ambrogio Lorenzetti o quella che Kublai Khan descrive a Marco Polo; nel Rinascimento italiano basterà menzionare i trattati di Leon Battista Alberti, Filarete, Francesco di Giorgio Martini e Leonardo da Vinci, insieme architetti e geni della cultura più in generale; dopo la

controriforma si manifesta un florilegio di città utopiche, dalla Città del sole di Tommaso Campanella ai modelli di Anton Francesco Doni e Ludovico Agostini. Modello a sé stante la Utopia di Tommaso Moro, concepita su presupposti filosofici autonomi.

Nell'800 la rivoluzione industriale suggerisce e ispira ricerche razionalistiche di stampo progressista in funzione di fuga dalle convulse urbanizzazioni dell'industrializzazione, come Victoria di James Silk Buckingham, Flatland Di Edward Abbott Abbott, Hygeia di Benjamin Ward Richardson, New Lanark di Robert Owen, Icaria di Etienne Cabet e i falansteri di Charles Fourier.

A industrializzazione compiuta appare la megalopoli fantascientifica di Herbert George Wells in *When the Sleeper Wakes* (1899) e *A Modern Utopia* (1903), non a caso inventore di un filone letterario. Nei testi di Wells in qualche modo si precorre quello che poi è accaduto: l'avvento e/o la crescita smisurata di Brasilia, San Paolo, Città del Messico, Buenos Aires, le megalopoli dell'America Latina, ma anche della Cina e del subcontinente indiano.

È importante, in sintesi, cogliere dagli spunti emersi oggi la conclusione, importante soprattutto per gli studenti, che la *smartness* ha del nuovo ma anche dell'antico. Niente si inventa nella storia, anche se gli uomini poi dalla storia imparano pochissimo, come gli eventi degli ultimi anni dimostrano ampiamente. L'idea del collegamento tra la città e un dato modello culturale è quindi la base per intendere il fenomeno.

Subito dopo, ci si deve porre, come si diceva, il problema di come confrontare quello che le discipline giuridiche, in particolare le discipline pubblicistiche, hanno dato e possono ancora dare ad un'idea nata per essere molto più ampia. A questo punto, l'analisi può essere affrontata da vari punti di vista: quello costituzionalistico, quello amministrativistico, quello internazionalistico, che sono stati quasi tutti toccati nel seminario di oggi.

Dal punto di vista costituzionalistico, è dato pacifico che di città praticamente quasi nessuna Costituzione si occupa; come è stato ricordato da qualcuno, spesso le Carte costituzionali, sul modello statunitense, si occupano della Capitale, dando vita ad un distretto federale: così la Costituzione messicana, quella argentina, quella brasiliana, quella venezuelana ed altre. Il *Grundgesetz* tedesco menziona alcune città, segnatamente quelle della Lega anseatica, Brema, Amburgo e Lubeca, solo perché riconosce loro il rango di Città-Stato, ma non perché debbano avere una disciplina peculiare in quanto nucleo metropolitano o simili: certo riuniscono in sé le attribuzioni municipali e quelle dello Stato membro della Federazione, ma non esiste una disciplina puntuale della categoria dei grandi Comuni; si tratta soltanto di un dato storico che gli estensori della Carta vollero riconoscere ed enfatizzare. La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana ha attribuito alla Capitale un rango speciale, pur in assenza di forma federale di Stato.

Dal punto di vista amministrativistico, che però non è mai totalmente disgiunto da quello costituzionalistico, le ricerche recenti offrono indicazioni in realtà alquanto contraddittorie. Un'attenta indagine comparatistica attesta che molti ordinamenti, segnatamente quello europei che dovrebbero essere più affini, tengono atteggiamenti molto diversi rispetto alla città come tale, senza per ora entrare nel merito della *smartness*. Per esempio, nell'ordinamento francese le riforme degli anni successivi al 2014 si sono sforzate di

aumentare la partecipazione, in particolare rafforzando i sistemi elettorali del Dipartimento, che in origine non era che la circoscrizione amministrativa della Prefettura ed è stato progressivamente trasformato in un vero e proprio ente territoriale. Proprio nello stesso 2014, mentre in Italia la riforma Del Rio tentava, come è stato detto, di sopprimere le Province o comunque le depotenziava, anche dietro forti pressioni delle istituzioni europee ed in particolare dell'ex Governatore della BCE ed allora presidente del Gruppo dei Trenta, Jean-Claude Trichet, l'ordinamento francese irrobustiva la dimensione dipartimentale anche perché ritenuta più idonea alla valorizzazione delle aree metropolitane. Poi i francesi hanno istituito per legge varie forme di aree metropolitane. Un recente volume di Giuseppe Ricciardi pubblicato pochi mesi fa ripercorre tutta la storia del municipalismo francese e illustra bene, tra l'altro, questo passaggio. Va notato peraltro che, riepilogando in modo sommario e forse rozzo vicende molto articolate e non sempre lineari nello sviluppo, in realtà il tasso di autonomia nel sistema locale francese è probabilmente diminuito, a seguito dell'introduzione di un principio in base al quale le funzioni spettanti agli enti territoriali non sono più quelle corrispondenti all'interesse politico generale, come si insegnava tradizionalmente da noi e anche in Francia, ma sono ora elencate, in ragione dell'esigenza di più precisa definizione delle attribuzioni dei diversi livelli di governo. Ragionando in chiave di modellistica, e forse enfatizzando il concetto, sembra che il sistema si sposti dalla vocazione autonomistica verso un ambito di autogoverno.

In Inghilterra invece si è manifesta paradossalmente la tendenza contraria. In quel contesto, gli antefatti del '900 offrono, come noto, la storia esemplare della Greater London, che risale al '66 e poi viene formalizzata nel '74 e delle importanti riforme stratificate negli anni successivi. Improvvisamente, e forse neanche con piena consapevolezza o con pragmatismo capace di accantonare la modellistica, è stato abolito il principio dell'*ultra vires*. Se cioè tradizionalmente trovava applicazione la regola dell'autogoverno per cui *Townships* e Distretti potevano svolgere solo le funzioni elencate e delegate, questa architrave del sistema è stata abolita, con l'effetto di generare una sorta di transizione, in certo modo in direzione contraria a quella seguita dai francesi, dal *self government* all'autonomia.

Gli atteggiamenti dei legislatori rispetto alla disciplina delle città, nel mondo ma anche in Europa, sono molto diversi. È difficile trarne indicazioni coerenti. Ad esempio, non è possibile affermare che prevalga l'idea che dire che per realizzare la città intelligente sia necessaria una maggiore dose di autonomia: i francesi non la pensano così; piuttosto credono che il Governo centrale attraverso la struttura prefettizia, parzialmente democratizzata con l'eleggibilità degli organi politici del Dipartimento che affiancano il Prefetto, sia lo strumento più efficiente per realizzare la città intelligente; all'opposto evidentemente gli inglesi si sono recentemente convertiti a un percorso diverso.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, si può dire che si collocano a mezza strada, nel senso che formalmente non è stato introdotto nessun cambiamento istituzionale, non è stata adottata nessuna norma, né federale né statale per riconoscere alle città come tali o alle città metropolitane, quale che sia la linea divisoria territoriale e demografica, uno status

privilegiato o comunque particolare. Continua quindi a valere l'antico principio per cui le municipalità tutte sono semplicemente creature dello Stato, la famosa Dillon's Rule, secondo la quale in quanto appartenenti allo Stato possono venire istituite, soppresse, moltiplicate, fuse, senza nessuna esigenza di garantire procedure democratiche, in quanto mere articolazioni amministrative. Difficile quindi dal punto di vista del diritto amministrativo stabilire se siano rilevabili *trends* in atto e quali siano gli elementi necessari o utili per promuovere o potenziare la *smartness*.

Infine, sul versante del diritto europeo e del diritto internazionale, un notevole apporto è stato recato allo sviluppo dell'idea da queste discipline anch'esse pubblicistiche. È pacifico, ed è stato ripetuto a più riprese anche in questa sede, che l'intervento europeo sulle città ha avuto luogo essenzialmente in via di *soft law*, cioè di raccomandazioni, piani, programmi, *standards*, linee guida, soprattutto finanziamenti. Quando i contributi e i sostegni abbondano e vengono distribuiti in funzione di utilizzi metropolitani, è chiaro che la tendenza sarà nel senso del recepimento e dell'utilizzo. In questo modo sono stati effettivamente bypassati il livello statale e anche quello regionale. Questo dato non è certo una novità procedurale: ancora prima dell'Europa anche il sistema amministrativo e costituzionale italiano ne ha fatto ampio uso: le leggi Bassanini inauguravano un metodo in base al quale lo Stato attribuiva le funzioni, aggirando le Regioni, direttamente ai Comuni e alle Province. Tale scelta era probabilmente incostituzionale al momento, ma la Corte Costituzionale mise su di essa un sigillo temporaneo, finché poi la Riforma del 2001 ha alla fine riaggiustato i pezzi anche concettuali introducendo peraltro il principio di sussidiarietà, per quanto qui rileva almeno quello verticale.

A questo proposito, poi, bisogna distinguere. La sussidiarietà verticale chiaramente è uno strumento di gestione delle funzioni, che in Italia qualcuno definì un ascensore, commentando l'articolo 118; esso può essere molto utile per flessibilizzare un sistema, ma può anche complicarlo. Tutto dipende dalle forme di utilizzo dello strumento. La sussidiarietà orizzontale certo piace molto a varie componenti della cultura italiana, ma è uno strumento decisamente più delicato, nel senso che laddove la cultura politica è forte, può essere molto utile. Il suo impiego, invece, è più problematico laddove le strutture politiche sono deboli: in tal caso può avviarsi un circuito vizioso e non virtuoso, dove non si verifica un arricchimento reciproco. Non che questo stia attualmente accadendo, ma un serio rischio c'è.

Infine, va considerata una serie di problematiche a caduta, relative agli effetti che la ricerca della *smartness* nell'angolazione propriamente giuridica possono produrre. Si tratta di possibilità quasi infinite. Anche se le norme non sono cambiate, o sono cambiate relativamente poco, o sono stati apportati interventi di *soft law* o di spinta gentile, la situazione fattuale è stata radicalmente modificata. Basti pensare ai trasporti pubblici locali, ai servizi ambientali, ovviamente alla mobilità in genere perché collegata ai trasporti, all'igiene urbana, ai servizi alla persona, naturalmente all'energia. Il diritto dell'energia negli ultimi vent'anni ha conosciuto una spinta enorme e una crescita esponenziale, in continua interazione con organismi internazionali, perché è chiaro che occuparsi di energia a livello

nazionale è importante ma non è sufficiente. Non esistono soluzioni locali. Le comunità energetiche, ad esempio, sono importanti, ma da sole non risolvono il problema locale; le politiche energetiche nazionali devono confrontarsi come quelle ambientali transnazionali e in genere con la globalizzazione, e dunque con organismi internazionali, continentali, sovranazionali.

La pandemia può aver contribuito a deterritorializzare molte delle problematiche della smart city. D'altra parte è ben noto che questi 20-25 anni sono stati caratterizzati dal cosiddetto costituzionalismo della crisi: il mondo ha conosciuto la crisi del terrorismo nel 2001, mai propriamente conclusa, quella economico-finanziaria del 2008, quella pandemica del 2020. Il sistema ha di fatto sempre vissuto in stato di *stress* e questo ha influito ad esempio sul lavoro, sulla famiglia e i sussidi. Le forme di intervento a favore della famiglia e del lavoro, oltre che del tempo libero, impattano sulla qualità della vita dei cittadini. Il tutto è stato fortemente condizionato dalla ricerca della *smartness*. Molto tuttavia deve ancora accadere, perché lo sviluppo tecnologico procede ed è sempre più rapido; è quasi impossibile seguirlo con norme che tardano ad accompagnarlo; la zona grigia è sempre presente e spesso si allarga nonostante gli sforzi del legislatore. È impossibile, quindi, prevedere quanto ancora si potrà fare su questi terreni per realizzare il modello contemporaneo di città intelligente. Tra l'altro, la rapidità del progresso tecnologico fa sì che ai nostri tempi la distinzione tra la città politica dominante e quella utopico-ideale venga meno o sfumi. Oggi la dimensione della ricerca consente di operare concretamente sulla natura nel mentre che, o immediatamente dopo che la scoperta scientifica è stata effettuata. L'effetto combinato e simultaneo di scienza e tecnologia consente enormi passi verso il miglioramento dell'esistenza umana. Insieme però può creare problemi, come insegna l'uso dell'intelligenza artificiale. Al tempo stesso, consente anche di inseguire qualche sogno. D'altra parte, è delle giovani generazioni inseguire i sogni, anche quelli metropolitani.