



CHIARA SALATI*

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

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

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

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

1. Introduzione

Le città stanno assumendo un'importanza crescente non solo nel panorama italiano ed europeo, ma anche internazionale, rispecchiando un fenomeno più vasto di urbanizzazione del quale solo di recente il diritto ha iniziato ad occuparsi. Di città si occupano infatti da tempo altre scienze, dalla filosofia¹ alla teoria politica², dalla geografia³ alla storia⁴, dall'economia⁵

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

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ H. Lefebvre, *Il Diritto Alla Città*. Ombre Corte, Verona, 2013.

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

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

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

⁵ R. Florida, *The New Urban Crisis*. Basic Books, 2017.

all'urbanistica⁶, dalla sociologia⁷ all'innovazione digitale⁸. Tuttavia, solo di recente il diritto, in particolare il diritto pubblico, ha iniziato ad interrogarsi su cosa sia la città in sé, distinguendola dagli altri termini spesso utilizzati in modo interscambiabile: comuni, enti locali, governi locali, municipi, autonomie locali. Alcuni contributi hanno, infatti, negli ultimi anni iniziato a parlare di città per definire un concetto a sé stante, nel diritto costituzionale⁹, amministrativo¹⁰, così come internazionale¹¹. Ne emerge un più ampio quadro in costruzione che guarda alla città come attore con confini ancora non ben definiti, ma che di certo non sembrano definibili da una tradizionale prospettiva di ordine Westfaliano, in cui gli Stati sono gli unici attori nel panorama internazionale, sovranazionale, e interno nella definizione dei livelli di governo.

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

Allo stesso tempo, quanto sta avvenendo in Italia è solo parte di un fenomeno più grande in atto nell'Unione Europea (UE). Di qui, dunque, la domanda di ricerca alla base di questo contributo: quali orientamenti dottrinali possiamo trarre per l'Unione Europea dal rapporto tra città e sussidiarietà orizzontale in Italia? Dopo aver fatto una panoramica sul concetto di città per come viene inteso da una prospettiva istituzionale UE e, in seguito, nella dottrina, l'articolo prosegue con una analisi della sussidiarietà orizzontale prima in Italia, e poi in UE. Gli orientamenti tratti dal caso italiano sono rilevanti perché si collocano all'interno del più ampio spazio giuridico europeo¹², in cui possono meglio circolare e diffondersi anche in altri contesti di democrazia locale.

2. Alla ricerca delle città in Unione Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

vista del diritto costituzionale dell'UE¹³, infatti, non c'è ad oggi una definizione giuridica di cosa sia la città: i Trattati (TUE e TFUE) non fanno menzione della città, ma si riferiscono solo ai concetti di 'autonomia locale' e 'livello locale', tra l'altro in modo piuttosto superficiale e discutibile¹⁴. Questo accade essenzialmente perché l'UE non ha competenza sul livello locale di governo, ma questo è competenza esclusiva di ciascuno stato membro, che quindi definisce internamente la propria suddivisione territoriale e relative denominazioni¹⁵. Queste sono molto eterogenee: tra le altre, municipalità, comune, provincia, città metropolitana, comunità, contea¹⁶.

Se da un lato quindi più precise definizioni giuridiche sulle varie denominazioni del livello locale di governo sono da ricercare nei singoli ordinamenti nazionali, d'altra parte è evidente la tendenza delle istituzioni UE a utilizzare sempre più i termini 'città' e 'urbano' per indirizzare le politiche europee. La Commissione è l'istituzione che da più tempo guida gli sforzi in materia di politiche urbane nelle città europee in modo complementare agli stati, a partire dalla sua Agenda Urbana del 1997¹⁷. L'intuizione della Commissione di guardare alle città deriva, a sua volta, dalla consapevolezza a livello internazionale di un fenomeno più generale di urbanizzazione, affrontato tramite le varie conferenze UN-Habitat (Habitat I nel 1976, Habitat II nel 1996, Habitat III nel 2016) e la creazione di un programma specifico per gli insediamenti umani e lo sviluppo urbano sostenibile (UN-Habitat). Questo ruolo guida della Commissione nel dare un orientamento all'evoluzione urbana non si è costruito dunque tramite un processo di attribuzione di competenza (che in base ai Trattati, appunto, non le compete), ma piuttosto tramite la promozione di certe politiche urbane entro una visione comune. Questa visione comune ha iniziato ad essere condivisa anche da altri enti EU (tra cui Consiglio, Parlamento Europeo, Comitato Economico e Sociale Europeo, Comitato Europeo delle Regioni), che hanno promosso iniziative chiave come la *Urban Agenda for the EU* (2016) adottata dal Patto di Amsterdam tra i ministri responsabili delle questioni urbane e considerata "l'ombrello" di tutte le politiche urbane, o la più recente *New Leipzig Charter* (2020).

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

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

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

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

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

Tra le diverse iniziative e programmi di finanziamento¹⁸, è interessante riportare la *leadership* recente della Commissione nell'elaborazione di una definizione valida a livello globale su cosa sia la città, sulla base della consapevolezza che c'è una crescente discrepanza tra le città come entità amministrative e la realtà della vita urbana moderna, e che anche le città piccole e medie dovrebbero essere riconosciute oltre alle capitali e alle città più grandi. Le definizioni di città, infatti, ad oggi variano sulla base di diversi criteri (confini amministrativi, numero abitanti, densità, storia, competenze, ecc.). La definizione proposta dalla Commissione – elaborata insieme all'OECD in due importanti rapporti del 2012 e 2020¹⁹ – si basa essenzialmente sulle maglie territoriali (*grid cells*) usate per fini statistici. Questo significa che la definizione è puramente basata su a) densità e b) popolazione totale, e utilizza le c.d. *population grid cells* come forma di misurazione per classificare insediamenti della stessa dimensione nello stesso modo. In base a questo, viene definito che le città sono costituite da *grid cells* contigue con una densità di almeno 1.500 abitanti per km² o sono edificate per almeno il 50%, e hanno una popolazione di almeno 50.000 abitanti. Gli agglomerati territoriali che non raggiungono questi requisiti costituiscono gli altri due termini della classificazione tripartita: in aggiunta alle città (*cities*), ci sono 1) *towns and semi-dense areas*, (che si suddividono in *dense towns*, *semi-dense towns*, *suburban or peri-urban areas*), e 2) *rural areas* (che si suddividono in *villages*, *dispersed rural areas*, *mostly uninhabited areas*). La classificazione avviene sulla base del metodo chiamato *degree of urbanisation* approvato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel 2020. Nello stesso rapporto congiunto Commissione-OECD del 2020, inoltre, una seconda distinzione viene fatta tra la città e la sua zona urbana funzionale (*functional urban area, FUA*). Quest'ultima, definita anche *metropolitan area*, include sia la città che le sue *commuting zones*, cioè le zone limitrofe alla città, che colgono l'intera funzione economica di una città con il suo flusso di spostamenti verso i luoghi di lavoro. Senza procedere oltre in dettagli più specifici, ciò che rileva fin qui è mettere in evidenza il lavoro in corso della Commissione nel definire sempre più la città all'interno dell'UE – ma anche oltre – attraverso criteri statistici che potrebbero in futuro diventare rilevanti anche da una prospettiva giuridica.

In aggiunta alla Commissione, merita un breve cenno anche il contributo del Parlamento Europeo, che si è occupato della questione attraverso una risoluzione del 2018²⁰. Mentre osserva che “non esiste una definizione unica di ciò che costituisce una città in termini di popolazione, superficie, funzioni e livello di autonomia, ma solo in termini di grado di urbanizzazione e densità degli abitanti, e che pertanto ciascun Stato membro può attribuire e attribuisce accezioni diverse a questo termine”, allo stesso tempo definisce (in modo piuttosto ampio) la città in accordo alla propria comprensione del fenomeno, intendendola come “città e aree urbane e metropolitane, nonché città di piccole e medie dimensioni”, ponendo in questo modo tutte quelle forme di agglomerato urbano che non sia

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

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

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

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

Da ultimo, e in parallelo a tante altre organizzazioni e reti²¹ nello spazio europeo che hanno iniziato ad operare rappresentando gli interessi delle città, rileva il lavoro del Consiglio d'Europa. Questo, pioniere nel garantire una copertura costituzionale alle autonomie locali attraverso la fondamentale *Carta Europea dell'autonomia locale* (1985), ha iniziato ad elaborare una *European Urban Charter* (1992), rivolgendosi in questo modo alle città e al fenomeno urbano in particolare rispetto alle altre autonomie locali. Dopo una sua modifica nel 2008, è stata adottata la sua più recente terza versione durante la 45esima sessione del *Congresso dei poteri locali e regionali* (ottobre 2023)²², con l'obiettivo di stabilire un corpo di principi e priorità riconosciuti come comuni a tutte le città europee, per fornire una base per lo sviluppo futuro di diritti urbani. Nonostante la sua natura di *soft-law*, anche il contributo del Consiglio d'Europa rileva per la sua attenzione alla città come protagonista diversa dagli altri enti locali.

In sintesi, ciò che emerge dalla prospettiva europea è un crescente contributo delle istituzioni UE (e non solo) nell'occuparsi delle città attraverso strumenti di *soft-law*, e nel guardare a loro come comunità politiche²³. Cos'è quindi la città per l'Unione Europea? Da una parte, un agglomerato urbano che rispetta alcuni criteri statistici, dall'altra lo spazio di riferimento su cui ricadono (già da tempo) politiche, progetti, fondi, volti a realizzare visioni e prospettive europee. Parlare di città è dunque una tendenza generale che rispecchia un processo di riconoscimento in divenire di questo nuovo protagonista, pur in assenza di un suo riconoscimento costituzionale.

3. La città nel diritto pubblico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

area urbana (*urbs*)²⁸, distinta dalle altre comunità rurali, che necessita di propria autonomia e autorità governative, anche grazie alla sua rilevanza politica ed economica²⁹.

Partendo dagli studi sul federalismo, dopo una generale e diffusa cecità sul livello locale di governo durata per tanto tempo, gli studiosi di sistemi multilivello hanno iniziato a mettere in discussione la tradizionale impostazione dualista rivolta solo al livello nazionale (o federale) e subnazionale (o statale/regionale) di governo, alla luce della consapevolezza che anche il livello locale riveste un ruolo sempre più fondamentale nell'esercizio del potere pubblico³⁰. In particolare, nell'approfondire il rapporto tra governo locale e federalismo, gli studiosi hanno cercato di capire alcuni aspetti fondamentali, tra cui il livello di autonomia del governo locale, la sua relazione con gli altri livelli di governo, il suo collocamento nell'assetto costituzionale³¹. In generale, l'apertura del federalismo alla valorizzazione del livello locale ha evidenziato alcuni punti di forza³². *In primis*, il contributo alla qualità della democrazia grazie all'aggiunta di un ulteriore livello di governo eletto, che permette una vicinanza maggiore tra i cittadini e i loro rappresentanti e quindi possibilità più concrete non solo di influenzare le decisioni, ma anche di prendervi parte. In secondo luogo, il livello locale di governo può essere più adeguato nei processi decisionali e nell'organizzazione dei servizi grazie ad una sua maggiore comprensione della comunità dalla quale è eletto. In terzo luogo, contribuisce al decentramento del potere. È in questo filone di studio del livello di governo locale che gli studi sul federalismo hanno iniziato a individuare, nello specifico, le città come soggetti che condividono alcuni poteri pubblici all'interno di sistemi multilivello. I primi contributi che si riferiscono alle città sono di studiosi nordamericani di federalismo³³, che portano l'attenzione sulla condizione limitata delle città come mere creature degli stati, anticipandone l'importanza crescente di attori oltre gli stati in un quadro di 'diritto internazionale del governo locale'³⁴. Come possibile soluzione al riconoscimento del potere delle città nel sistema federale americano qualcuno ha anche sostenuto un passaggio dal tradizionale *focus* del federalismo sulla distribuzione verticale dei poteri a una attenzione orizzontale alle relazioni tra le città, in cui queste dovrebbero sviluppare forme più partecipative di organizzazione sociale (sia internamente che esternamente con altre

²⁸ *Ibid.* pp.34-37.

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

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

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

³² *Ibid.*

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

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

città) per essere in grado di resistere al controllo centrale³⁵. Tuttavia, è solo di recente che si è iniziato a dare un significato più preciso alla città come distinta dagli altri enti locali³⁶. Tra le diverse interpretazioni³⁷, e in assenza di un'unica definizione condivisa, a livello generale la città può essere definita come spazio economico-sociale e politico che necessita di un suo spazio di autonomia perché strategico per costruire nuovi modelli di *governance* e conciliare diversità e coesione sociale³⁸.

Questa concettualizzazione della città è riconducibile al nuovo filone di studio della città nel diritto costituzionale, inaugurato pochi anni fa e che per la prima volta sembra occuparsi di questa come ente giuridico autonomo³⁹. I costituzionalisti si pongono principalmente la questione del riconoscimento esplicito, nella Costituzione, del ruolo distinto della città rispetto agli altri enti locali. Di solito questo riguarda le città di grandi dimensioni (talvolta definite *megacities* oppure *metropolitan cities*), ma a livello generale questo riguarda qualunque agglomerato urbano definito come città, soprattutto in contesti come l'Unione Europea dove la maggior parte delle città è medio-grande, e non mega come, per esempio, nel sud del mondo⁴⁰. Il dibattito sull'opportunità di costituzionalizzare le città è in corso, e nonostante molti propendano a favore di questa opzione, ci sono diverse posizioni contro perché ritenuta non a beneficio di nessuno. Da una parte, una sua costituzionalizzazione (nelle costituzioni nazionali, oppure nei Trattati UE) potrebbe essere utile per permettere un riconoscimento giuridico della città come comunità politica con un maggiore livello di autonomia per gestire problemi e sfide globali che vanno ben oltre i confini amministrativi. D'altra parte, il rischio è quello di generare ulteriore confusione tra diversi livelli di governo, di appesantire le strutture burocratiche, e di aumentare il divario tra aree urbane e aree rurali, rendendo dunque per nulla desiderabile una prospettiva di costituzionalizzazione⁴¹. Ciò che è certo è che il dibattito è ancora agli inizi, dal momento che non esiste ancora una chiara definizione di cosa sia la città e non c'è unità di vedute sulla necessità di distinguerla dagli altri enti locali.

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ *Ibid.*

costituzionale al tema emergente della città: cioè la riscoperta del principio di sussidiarietà⁴². Come è stato scritto⁴³, questo principio potrebbe costituire il principio guida per le tre dimensioni relazionali della città: a) con le istituzioni internazionali e sopranazionali (europee); b) con gli altri enti pubblici all'interno del proprio ordinamento costituzionale; c) con i suoi abitanti. Qualcuno in letteratura ha anche avanzato alcune proposte per potenziare l'autonomia della città⁴⁴: a) verso le istituzioni e organizzazioni internazionali, attraverso una "globalizzazione" della città diminuendo la sua dipendenza dagli ordinamenti statali; b) verso le altre istituzioni pubbliche nel proprio stato, attraverso un suo riconoscimento in costituzione volta a riconoscerla come vera e propria comunità politica; c) verso i suoi abitanti, attraverso una sua democratizzazione, che significa un maggior coinvolgimento e supporto dei cittadini. Nello specifico, è questa terza prospettiva quella che ci interessa approfondire qui proprio perché è quella che emerge dal caso italiano. Si tratta di una prospettiva di sussidiarietà come democrazia (*subsidiarity-as-democracy*⁴⁵), e quindi rivolta alla partecipazione dei cittadini come soggetti attivi di una comunità. Così intesa, la sussidiarietà può fornire una leva interessante agli studiosi delle città, dal momento che si mostra come principio paradigmatico su cui costruire una sua più ampia autonomia⁴⁶. Questo sembra rilevante anche alla luce del fenomeno in corso di costruzione della *smart city* in tante città europee (e non solo), dove si pone il problema di una sua *governance* condivisa con le persone che la abitano, e non di una sua mera implementazione *top-down* volta a trasformare le infrastrutture urbane⁴⁷. Riguardo alla *smart city*, è interessante, infatti, notare come non solo ci si stia interrogando sulla sovranità dei dati e delle infrastrutture digitali urbane⁴⁸, ma anche sul come garantire la partecipazione attiva dei cittadini nella sua *governance* attraverso il supporto delle iniziative civiche nella città intesa come comunità politica dove il pluralismo sociale precede l'uniformità promossa dalle piattaforme⁴⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Città e sussidiarietà orizzontale nel contesto italiano

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

In aggiunta al processo in divenire di sua definizione oltre il comune e oltre lo stato, parlare di città nel contesto italiano significa prima di tutto guardare a questa sempre più come a uno spazio co-costruito tra cittadini e istituzioni, in grado di dare valore alle innovazioni e sperimentazioni dal basso. Parlare di città non significa, infatti, guardare solo alle 14 città metropolitane per come definite dalla legge⁵⁰, ma ad un'idea più ampia che richiama l'antica distinzione romana tra *civitas* (riferita all'esercizio dei diritti di cittadinanza dei cittadini romani, e quindi alla comunità) e *urbs* (riferita alla dimensione fisica, spaziale della città). L'enfasi sul ruolo dei cittadini e della comunità è da sottolineare in quanto guarda proprio al contributo di chi vive un determinato spazio urbano, e non solo alla sua struttura formale. In questo senso il contesto italiano costituisce un laboratorio dove alcune innovazioni democratiche stanno prendendo piede grazie ad una prospettiva di pluralismo giuridico che accoglie fonti anche al di fuori del diritto positivo⁵¹. Con l'ambito emergente del diritto delle città, tutte le città infatti - piccole, medie, grandi, mega - sono considerate prima di tutto come spazi politici custodi del pluralismo sociale, capaci di resistere al rischio di "chiusura" nazionale grazie alla partecipazione alla comunità dei propri cittadini. In questo senso le città in Italia si stanno mostrando in prima fila nel rafforzamento della democrazia attraverso il loro ruolo di supporto e promozione da parte delle autorità locali e di innovativi strumenti giuridici.

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

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

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

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

esperienze che costituiscono il terreno concreto per le città di esercizio e sviluppo della propria autonomia, e che stanno aprendo la strada alla definizione di un vero e proprio diritto delle città. Tra queste esperienze⁵³ di diritto pubblico informale, l'utilizzo del principio di sussidiarietà orizzontale (in modo più o meno virtuoso) da parte di circa 300 città per supportare iniziative civiche di cura dei beni comuni rivela il grande potenziale di questo principio nello sviluppo delle città.

Il principio di sussidiarietà, in particolare nella sua dimensione orizzontale, sta infatti dando un grande contributo a questa progressiva definizione della città. Questo sta avvenendo, in particolare (ma non solo)⁵⁴, tramite la recente elaborazione del modello organizzativo dell'amministrazione condivisa e dei suoi innovativi strumenti giuridici: il regolamento per l'amministrazione condivisa, e il patto di collaborazione. Definita come una delle idee più importanti del costituzionalismo contemporaneo⁵⁵, e nonostante le sua ambiguità e "vicenda anomala"⁵⁶, la sussidiarietà è stata esplicitamente introdotta all'articolo 118 della costituzione italiana con la riforma costituzionale del 2001. La particolarità della concezione italiana della sussidiarietà riguarda la sua doppia dimensione verticale e orizzontale. Mentre l'introduzione della dimensione verticale è stata conseguenza degli sviluppi a livello europeo rivolti a suddividere le competenze tra livelli di governo (introduzione nel TUE all'articolo 5 - ex articolo 3B del Trattato di Maastricht - e, sebbene a livello implicito, all'articolo 4(3) della Carta Europea dall'autonomia locale del Consiglio d'Europa nel 1985), la dimensione orizzontale della sussidiarietà rappresenta una specificità italiana radicata al di fuori del dibattito giuridico: nello specifico, nella dottrina sociale della Chiesa, che a sua volta ha ripreso gli insegnamenti - più risalenti nel tempo - della filosofia sociale. In sintesi, come espresso da Papa Pio XI nel 1931, la sussidiarietà (intesa in modo orizzontale) dovrebbe consistere nel principio guida per l'organizzazione della società, attraverso la promozione degli individui come attori competenti e responsabili nella società (anche attraverso enti intermedi), e la necessità per lo stato di supportare le loro azioni se rivolte al bene comune. Questo concetto è, infatti, stato ripreso nell'attuale formulazione in Costituzione della sussidiarietà orizzontale all'articolo 118(4), che

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

⁵³ Sono cinque i modelli di diritto pubblico informale elaborati: F. Giglioni, *Nuovi Orizzonti Negli Studi Giuridici Delle Città*, in A. Squazzoni et al. (a cura di) *Città, Cittadini, Conflitti: Il Diritto Alla Prova Della Dimensione Urbana*, Giappichelli, Torino, 2020, pp.1-46.

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

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

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

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

L'interesse generale, a sua volta, ha ricevuto una prima interpretazione⁵⁷ attraverso il concetto di 'beni comuni', che ha permesso una prospettiva di attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale. La *Carta della sussidiarietà* elaborata dall'associazione *Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà* nel 2004 a Roma costituisce una delle primissime intuizioni in merito a questo⁵⁸. Di fatto, questa corrispondenza tra interesse generale e beni comuni è stata resa operativa grazie al modello organizzativo dell'amministrazione condivisa. Definito per la prima volta a livello teorico in un saggio del 1997⁵⁹, e non originariamente collegata ai beni comuni, questo modello definisce una relazione collaborativa orizzontale tra Stato e cittadini volta a sorpassare il tradizionale paradigma bipolare improntato su una netta distinzione gerarchica tra chi governa e chi è governato. Di fatto, ad oggi, quello che emerge è la sua capacità di proposta di un vero e proprio paradigma sussidiario nella relazione stato-società, in cui gli enti locali hanno un ruolo di primo piano nel supporto dei cittadini. L'amministrazione condivisa, infatti, ha ricevuto la sua prima realizzazione concreta proprio grazie ad una città, il comune di Bologna, che nel 2014 ha adottato il primo *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*⁶⁰. Si tratta di un vero e proprio regolamento comunale basato sulla autonomia regolamentare degli enti locali (articolo 117(6) Costituzione), che ha permesso una sua rapida circolazione in centinaia di altri enti locali in Italia. Dopo questa esperienza apripista, ad oggi sono almeno 300 gli enti locali che hanno adottato lo stesso prototipo di regolamento (tra Comuni, città metropolitane, province, unioni di Comuni, e comunità montane), e migliaia sono i patti collaborazione firmati per la cura di specifici interessi generali e beni comuni. Il regolamento, da parte sua, prevede la realizzazione di attività concrete di sussidiarietà orizzontale attraverso il 'patto di collaborazione', nuovo strumento negoziale con cui le due parti (cittadini⁶¹ e istituzione pubblica) concordano tutti gli aspetti della loro collaborazione (obiettivo di interesse generale; beni comuni oggetto del patto; compiti, risorse e responsabilità di ciascuna parte; misure pubbliche di supporto; durata;

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

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

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

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

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

eventuali assicurazioni; luogo delle attività). Sulla base degli ultimi dati disponibili⁶², il 53% dei patti di collaborazione è sottoscritto in città con più di 250.000 abitanti; il 27% in città tra 60.000-249.999. Insieme, queste due fasce costituiscono l'80% del numero totale di patti di collaborazione firmati. Tra le altre cose, il Regolamento è considerato di fondamentale importanza perché contiene una definizione di beni comuni, intesi come tutti quei beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e le amministrazioni pubbliche – anche attraverso procedure partecipative e deliberative – riconoscono come funzionali al benessere individuale e collettivo, e sui quali le due parti insieme condividono la responsabilità della loro cura. Anche se non esiste un elenco esaustivo di beni comuni, alcuni esempi sono piazze e strade, aree verdi, edifici, scuole, centri culturali, sport, inclusione sociale, istruzione, memoria storica, dati.

In un panorama nazionale in cui il quadro giuridico volto a sostenere le iniziative di sussidiarietà orizzontale e l'amministrazione condivisa si sta consolidando sempre più⁶³, tutte queste iniziative di cura dei beni comuni stanno di fatto delineando l'emergere di una nuova forma di partecipazione civica nelle aree urbane, in cui i cittadini contribuiscono a co-creare la città – in senso ampio, come presentato in precedenza – insieme alle istituzioni, in questo modo creando un impatto sulla democrazia locale. Le città, dunque, come spazio per l'attivismo dei cittadini sono in corso di definizione come laboratori di innovazione democratica, e la messa in pratica della sussidiarietà orizzontale da parte delle istituzioni pubbliche sta aiutando questo processo.

5. Sussidiarietà nel contesto europeo

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

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

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

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

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

principio⁶⁴: 1) l'ideologia conservatrice britannica; 2) il federalismo tedesco; 3) la dottrina sociale della Chiesa. La prima guardava essenzialmente alla sussidiarietà come alla possibile soluzione alla preoccupazione di fondo di limitare il potere della Comunità europea a vantaggio del primato dei singoli stati membri. La seconda guardava alla sussidiarietà in risposta all'esigenza percepita di avere una divisione chiara e definita di poteri dei diversi livelli di governo costituzionalizzata all'interno dei Trattati, in prospettiva di una futura struttura federale dell'Unione Europea su modello del sistema federale tedesco. Da ultimo, la terza si differenziava dalle prime due per il suo focus sul ruolo che i privati possono giocare nel contribuire al bene comune. Il suo focus era dunque più sociale che istituzionale, e considerava la sussidiarietà come principio in grado di garantire supporto e riconoscimento a gruppi sociali più piccoli o singoli individui, in teoria più capaci di occuparsi dell'organizzazione sociale rispetto alle istituzioni. Alla fine, tra queste tre diverse interpretazioni del principio, è stata la prima a prevalere diventando così l'interpretazione convenzionale attribuita alla sussidiarietà, in linea con una chiara prospettiva bi-centrica rivolta essenzialmente ai due livelli sovranazionale e nazionale, senza invece particolare considerazione dei livelli subnazionale e locale. La dinamica orizzontale tra livelli di governo e individui o gruppi, quindi, in questo modo è stata lasciata totalmente fuori dalla formulazione testuale dell'articolo 5 TUE.

Questo pluralismo di significati, tuttavia, non può essere negato sulla mera base testuale dei Trattati. Questi non contengono una *summa* della sussidiarietà, ma una sua versione limitata che include solo una definizione parziale di questo principio. Da parte sua, il significato dato dalla dottrina sociale della Chiesa si rivela fondamentale nel discorso costituzionale europeo non solo perché fornisce riconoscimento al ruolo che i privati possono giocare, ma anche perché di fatto incorpora la tradizione secolare della filosofia sociale. La sussidiarietà, infatti, non riguarda solo l'organizzazione istituzionale del territorio, ma anche l'organizzazione delle relazioni Stato-società. In questo senso costituisce un principio pre-giuridico le cui radici sono da ricercare nella costante tensione tra libertà dei singoli e ruolo di un'autorità superiore⁶⁵, e nella costante ricerca di un equilibrio tra dignità umana e bene comune⁶⁶. La sussidiarietà come principio giuridico, infatti, si basa su un processo di concettualizzazione durato secoli⁶⁷: dalla legge mosaica, come primo riferimento individuato, che auspicava il massimo decentramento possibile del potere⁶⁸, al pensiero politico greco di Aristotele, che intendeva la politica come governo delle autonomie; dalla Scolastica medievale e dall'idea di una società sussidiaria

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

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

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

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

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

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

Alla luce di questo, se non è possibile mettere in discussione che il moderno riferimento alla sussidiarietà in Unione Europea si limita alla sua dimensione verticale, allo stesso tempo non si può non osservare che alcune tracce implicite del suo significato orizzontale sono oggi presenti in alcuni punti dell'ordinamento europeo. Prima di tutto, nel preambolo del TUE (“[...] le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”) e all’articolo 10(3) TEU (“Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”), anche se entrambi costituiscono più dichiarazioni di intenti che impegni concreti. In secondo luogo, il cuore della sussidiarietà è richiamato in altri principi costituzionali: è il caso, per esempio, della sovranità individuale⁶⁹, della solidarietà⁷⁰, della partecipazione⁷¹. In terzo luogo, al di fuori del diritto primario UE, è utile menzionare il lavoro del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), per il suo contributo allo sviluppo del concetto di ‘sussidiarietà funzionale’ (talvolta anche definita come orizzontale), usato per dare riconoscimento al ruolo pubblico e sociale degli attori privati⁷². Per tutte queste e altre ragioni qui espresse solo in sintesi, possiamo quindi sostenere che la dimensione orizzontale della sussidiarietà costituisca il significato ‘dimenticato’ di questo principio europeo, riscoperto invece in un modo di assoluto rilievo dall’ordinamento italiano, ma non solo⁷³.

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

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

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

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

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



6. Conclusion

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

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