

Human Rights Cities: lo Human Rights-Based Approach per la governance locale

di *Giovanna Tieghi*

Abstract: Human Rights Cities: The Human Rights-Based Approach for the Local Governance – The focus is on the emerging role of Human Rights Cities in promoting human rights through new local governance tools. The concept has become regulatory since the Gwanju Declaration on Human Rights City (2011). Clearly stated is also the Goal 11 of the 2030 Sustainable Development Agenda – UN of 2015.

The evolution is on the relationship between participatory democracy and human rights, as well as between rights and resources. This paper considers the path developed by the European Charter in 2000 and the Global Charter Agenda in 2011, as well subsidiary practices challenging traditional forms of governance: new scenarios are open in the comparative institutional perspective.

1933

Keywords: Human rights; Governance; Local; Right to the city; Democracy.

1. *Human Rights Cities (HRC): riflessioni introduttive per un Right-Approach “dall’alto”. Verso una “nuova costruzione della sfera pubblica” tra diritto e realtà*

Le città appaiono essere, oggi più che mai, la dimensione giuridico-istituzionale di più evidente avanguardia per la realizzazione di nuove forme e innovative pratiche applicative nei più disparati settori: economico, istituzionale, urbanistico, ambientale, sociologico, storico e, finanche, etico¹. Ciò che sta emergendo, però, in

¹ La letteratura scientifica si è sempre più arricchita di studi multidisciplinari che, nel tempo, si sono dimostrati in grado di contribuire efficacemente alla definizione del ruolo delle città, anche dal punto di vista giuridico. *Ex multis*, si ricordano, in specie, i lavori che approfondiscono il “nuovo modello di città” dell’era contemporanea (G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2018); quelli che affrontano il fenomeno urbano nell’ottica della complessità (C. S. Bertuglia, F. Vaio, *Il fenomeno urbano e la complessità*, Torino, 2019); le analisi che si soffermano sulle politiche urbane del mondo post-globale, come quella che propone il nuovo modello di “città flessibile” incentrata sulla formazione di aree di autogoverno in modo da favorire l’espressione libera di modelli alternativi di vita e di partecipazione politica, tra politica, geografia, storia ed ecologia (C. Poli, *Città flessibili. Una rivoluzione nel governo urbano*, Torino, 2009); gli studi sulla città di domani, trasformate dai progressi della tecnologia e dalla diffusione delle reti (C. Ratti, *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Torino, 2017), fino a quel noto primo sguardo sulla “tradizione civica” locale come motore di istituzioni virtuose, esito di studi sperimentali *in loco* da parte di uno dei maggiori scienziati sociali (R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1994), oggi rinvenibile anche nella versione italiana (R. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1997).

modo sempre più significativo per la prospettiva giuridica – ossia, con riferimento ad una più avanzata ed effettiva protezione dei diritti “dell’uomo”, “sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”, secondo quanto invoca lo stesso art. 2 della Costituzione italiana –, è il ruolo operativo dei c.d. *local governments* anche nella protezione, promozione e applicazione di una particolare categoria di diritti: i diritti umani² (*Human Rights* - HR).

Il contesto in cui tale fenomeno si è andato a delineare, in specie negli ultimi decenni è, di base, quello internazionale, cui fanno capo le più note prescrizioni e dichiarazioni in materia di diritti umani tra cui, *in primis*, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948³. Ad esso, però, si è aggiunta un’inedita accezione di sperimentazione locale che, nello specifico, ha preso le forme, recepito i valori e consolidato le istanze del livello più vicino al cittadino: tale dimensione coincide con la comunità caratterizzante il luogo delle città (o *cities*).

Diritti umani, dunque, e città. Come leggerne una possibile correlazione? Quale possibilità di incidere, sul piano giuridico, su un ripensamento delle categorie che hanno visto, da sempre, i diritti umani appannaggio esclusivo delle più alte sfere internazionali non solo dal punto di vista della teoria generale del diritto ma, soprattutto, in considerazione degli studi che, come dimostrano anche i più recenti risultati⁴, spingono la loro analisi operativa fino alle *practices* di livello solo statale? Che ruolo giocano, in questo contesto, le entità *sub-statali* e, in specie, le città in quanto tali?

Per rispondere a tali quesiti è imprescindibile, innanzitutto, porsi il problema del modo con cui si intendono concepire i diritti umani: “human rights as a system of law relevant to local practice” oppure diritti umani “as a ‘moral vocabulary and a vision of good governance’”⁵? In altri termini, quale, tra le due suindicate prospettive, appare meglio supportare il modello di coordinamento tra HR e dimensione locale, generando, così, di fatto, un più efficace spazio per un aggiornato *right-approch* sul tema delle città?

² “Cities and regional governments have long been stewards of human rights, whether or not they frame local issues in those terms. Around the world, cities and regional government oversee basic services like water, sanitation and public transportation provided to residents and visitors. Cities and regions design and operate public spaces for leisure and public expression. Cities and regional governments establish rules and regulations that ensure mutual respect and rights of local inhabitants, and oversee quintessential aspects of democracy such as voting. And the list goes on”, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, edited by M.F. Davis, T. Gammeltoft Hansen, E. Hanna, Malmo, 2017, 3.

³ *The Universal Declaration of Human Rights*, in www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html.

⁴ Da ultimo, si rinvia al *World Report 2019*: “World Report 2019 is Human Rights Watch’s 29th annual review of human rights practices around the globe. It summarizes key human rights issues in more than 90 countries and territories worldwide, drawing on events from late 2017 through November 2018”: Human Rights Watch, US, 2019, in www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf.

⁵ M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 3. Per un approfondimento sul profilo correlato alla giustizia sociale, si rinvia a E. Van Den Berg, *Acting Normal and Doing Good. The Dutch and Human Rights*, in AA.VV., *Defending Human Rights: Tools for Social Justice*, Cambridge, 2012.

Al fronte di tale scelta, per comprendere appieno le potenzialità della lungimirante e innovativa prospettiva che delinea una nuova correlazione tra HR e sistemi locali-città, è opportuno capire le ragioni della messa in discussione di un presupposto ritenuto, da sempre, indefettibile: ossia, l'acclarato coordinamento tra un sistema di tutela tradizionale di esclusivo impianto sovrastatale, come quello connesso alla protezione dei diritti umani, e la natura di quei diritti, per definizione, universalistica. Cosa preservare di quell'approccio e cosa, invece, abbandonare per aprire nuovi spazi di riflessione nella prospettiva giuridica locale?

Infine, quali premesse appaiono indefettibili per consentire al giurista, in specie al costituzionalista, di operare una 'rivisitazione locale' dei diritti umani? Quali, nello specifico, se si parte dal dato che le libertà individuali sono state considerate, fin da subito, "elementi essenziali del sistema costituzionale (...) forze motrici senza le quali il congegno dello Stato democratico non potrebbe entrare in azione", e la cui funzione è quella di garantire l'operosità della vita politica della comunità affinché i cittadini possano contribuire "alla formazione ed al perenne rinnovarsi di quella volontà comune che, nella democrazia, è l'unico titolo di legittimazione dell'autorità"⁶? In questa prospettiva, pare di poter fin d'ora affermare che, nella medesima logica che impone al giurista e, in specie, al costituzionalista, di cercare "sempre nuove vie di 'trinceramento'"⁷, risultano essere decisive le seguenti premesse, di matrice strettamente costituzionale: da un lato, la diretta connessione tra diritti umani e democrazia⁸; dall'altro, la necessaria condivisione di responsabilità tra autorità nazionali e autorità periferiche⁹. Non ultimo, il dato, di evidente importanza, ossia che gli "international human rights are quite central in how cities understand and implement human rights" in quanto rappresentano "the set on notions and institutions within which the human right city is constructed and which influence the human rights city to the extend that

⁶ P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in N. Bobbio (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, Vol. II, Firenze, 1996, 372-373.

⁷ Ossia, insiste l'autore, nell'ottica di non "fermarsi al rassicurante formalismo degli enunciati, ma 'guardandosi intorno' accettando con coraggio intellettuale il confronto con qualsiasi *tertium comparationis*, decisionale o fattuale che sia": M. Carducci, *Tecniche costituzionali di Argomentazione Normazione e Comparazione*, Lecce, 2003, 115.

⁸ "The degree of self-government enjoyed by local authorities can be regarded as a key element of genuine democracy. In this regard, political, fiscal and administrative decentralization is essential for localizing democracy and human rights. It should be borne in mind that democracy is not possible without respect for human rights and no human right can be achieved without democracy": Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, August 7, 2015, UN General Assembly, in www.uclg.org/sites/default/files/2015_report_en_role_of_local_government_in_the_promotion_and_protection_of_human_rights.pdf, 4.

⁹ "It is the central government which has the primary responsibility for the promotion and protection of human rights, while local government has a complementary role to play. (...) Local authorities are actually those who are to translate national human rights strategies and policies unto practical application. (...) The principle of shared responsibility of different tiers of government for the protection of human rights has been on several occasion underlined by the United Nation human rights treaty body": Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, cit., 6.

actors involved in it take this dominant knowledge of human rights as a given reality”¹⁰. Dunque, diritto e realtà che si incontrano: luogo, ove il riconoscimento di diritti diviene, innanzitutto, una consapevolezza condivisa¹¹.

Sulla base di queste complesse direttrici di analisi, si può convenire che debba essere definito il concetto di *Human Rights Cities (HRC)*, quale “one of the developed initiatives aimed at localizing human rights”, basato sulla “recognition of cities as key players in the promotion and protection of human rights, and refers in general to a city whose local government and local population are morally and legally governed by human rights principles”¹². Tali sperimentazioni stanno delineando, sia in termini di linee di ricerca che di pratiche applicative, un processo di trasposizione del tutto singolare, perché foriero di implicazioni operative correlate, allo stesso modo, a due ordini di ragioni: politico-istituzionali, da un lato, e giuridico-economiche, dall’altro.

Si tratta di strategie non solo di protezione ma, anche, di implementazione di livelli di tutela: questi ultimi, un tempo incentrati nella logica c.d. *top-down* o, anche detta, *State-focused*, sono oggi surclassati in favore di strategie non solo di più immediata operatività in senso dinamico-evolutivo ma, soprattutto, inclusive di un nuovo modo di concepire la partecipazione dei cittadini¹³. Si tratta di forme ed esperienze di tipo pluralista, più spesso denominate *multi-dimensional*, *multi-actor* e, perlappunto, *bottom-up*.

In questa cornice, seppur generale, si delineano già, nei fatti, le caratteristiche fondative, di rilievo giuridico, del più recente fenomeno delle HRC. Innanzitutto, una più incisiva vocazione democratica che, da un lato, rivitalizza la dinamicità intrinseca del sistema locale aprendo scenari diversi da quello meramente internazionale. Quindi, una partecipazione delle realtà cittadine al processo di implementazione di strumenti giuridici e istituzionali in materia di diritti umani, attraverso il riconoscimento di membri titolati a rappresentare una comunità – e i rispettivi interessi – ben delineata sotto i diversi profili, e votata alla realizzazione pro-attiva di nuove politiche locali improntate alla promozione di diritti umani. Infine, un chiaro incentivo alla realizzazione di un processo circolare di responsabilizzazione, che non è imposto per finalità generali di estrazione meramente civico-sociologica, ma che, al contrario, reintroduce nel processo

¹⁰ M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 11-12.

¹¹ “Especially, as the local government engages with human rights, they will become themselves a matter of government and governance of the city. In a context where the state government is discursively replaced by multi-level governance of a number of issues that are often recast as urban (Le Galès 2002), human rights come within the scope of local government as far as they are also understood and articulated as urban matters”: M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 12.

¹² Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, cit., 11.

¹³ Sul tema, si veda anche, pur sotto un diverso profilo di indagine: G. Tieghi, *Autonomia e partecipazione: ‘laboratori di democrazia’ per un rinnovato ‘right to experiment’?*, in *Rivista AIC*, n.3/2019, 485-513.

decisionale i destinatari di quelle decisioni adottate dai poteri legittimati, quali veri promotori-attori di una “nuova costruzione della sfera pubblica”¹⁴.

Tutto ciò, in definitiva, induce a configurare il tema in esame secondo un *rights-based approach* c.d. “dall’alto”. I due profili – i.e. metodo e angolo visuale – sono strettamente connessi e chiariscono la prospettiva attraverso la quale si intende affrontare il tema. Da un lato, il suddetto approccio fondato sui diritti va concepito in quanto “is supported by the principle that in any democratic environment, either local or national, the *raison d’être* of any government is to provide resources to assert rights for the sake of general interest. Indeed, it is the basis of the social contract between public institutions and citizens”¹⁵; in altre parole, la logica è quella del raccordo tra diritti e risorse¹⁶. Sul secondo versante, l’espressione “dall’alto” riprende l’immagine che, non a caso, ha proprio la città come protagonista: è la città la metafora di una prospettiva di analisi dello Stato e della democrazia dal punto di vista istituzionale. “Visti dall’alto”, in contrapposizione alla visuale, definita, “da vicino”.

Le due prospettive, nell’ottica delle HRC, paiono bilanciare perfettamente le contrapposte esigenze: perché se, come si è sottolineato, da un lato, “quando si osserva una città da vicino, si prova un fastello d’impressioni che, a volte, concordano, a volte, invece discordano tra loro”; dall’altro, ossia quando la si guarda (la città) “dall’alto della collina, tutte queste impressioni sfuggono, ma, in compenso, si vede la città come un sol corpo e quasi come una creatura vivente quieta in tutte le sue membra. Sfugge la conoscenza dei particolari, ma, in compenso, si acquista quella dell’insieme”¹⁷. La combinazione di questi punti di vista ben si presta a delineare lo stretto rapporto tra il diritto e ciò, cui si tenta di

¹⁴ Tra altre, l’esempio della città di Bogotà, con le innovative politiche inclusive, ci dimostra, infatti, “how a local government may work towards the right to the city, contributing to create a metropolitan area where rights may be exercised and asserted, and where the right to the city is progressively realised”: il riferimento è al progetto “Bogota Road of Rights” e alle tre innovative politiche oggetto di monitoraggio secondo lo *Human Rights Monitoring programme* connesso alla *Global Charter-Agenda of Human Rights in the City*: la *Public Policy on Childhood and Adolescence (PPLA)*; la *Public Policy on Ageing and Older People (PPSEV)* e la *District Public Policy on Homelessness (PPDFHC)*, di cui allo Studio *The Rights Approach Through the Bogotà Humana Development Plan: Towards a New Construction of the Public Sphere*, December 2015, in www.uclg-cisd.org, 5.

¹⁵ Tale impostazione evidenzia il *Rights-Approach* addirittura come “*Social and Democratic Need*”: per un approfondimento, si rinvia allo Studio del dicembre 2015 condotto dal Comitato sulla Inclusione sociale, democrazia partecipativa e diritti umani UCLG, in cooperazione con il *Centre for Social Studies of the University of Coimbra* e l’ *Operational Centre For Housing and Settlement of the City of Mexico*, in www.uclg-cisd.org, 6.

¹⁶ Di questa Scuola, tra gli altri, tra i più recenti sono i lavori di S. Holmes, R. Cass Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, a cura di C. Fusaro, Bologna, 2000; M. Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015; M. Bertolissi, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015; G. Rivosecchi, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della generazioni future*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 475-494; G. Tieghi, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Napoli, 2012; Gi. Bergonzini, *Diritti fondamentali del contribuente, discrezionalità del legislatore tributario e sindacato di costituzionalità*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, n. 3/2018, 327-353.

¹⁷ R. Meneghelli, *Stato e democrazia visti dall’alto*, Padova, 1999, 1.

dar voce, attraverso il fenomeno delle HRC: ossia, “lo spontaneo ordinamento del corpo sociale”¹⁸.

1.1. Il processo di decentramento degli Human Rights nel XXI secolo. La logica Local e City-Centric

Nella logica del processo di decentramento della tutela e promozione dei diritti umani ciò che caratterizza le diverse iniziative e, in specie, la qualifica di alcune città, nell’orizzonte mondiale, tra le HRC, è la spinta a incentivare, per poi sperimentare, una vera e propria “legacy to humanity in the 21st century”¹⁹. Tale profilo ha delle implicazioni di particolare rilievo perché sposta l’asse delle scelte del singolo, e della comunità in cui vive, nel luogo più prossimo a quello in cui si esprime la sua personalità. Dunque, la sua stessa umanità.

È, infatti, proprio nella direzione della valorizzazione della persona umana che tale eredità diviene il fondamento giuridico che dà “ordine” ai valori costituzionali in gioco: libertà, da un lato, e autonomie – o, *local government* –, dall’altro.

1938

Ove il termine di paragone, dunque, non è il potere, ma lo sono la persona e i suoi valori, espressi dalla sua umanità, la stessa si pone al centro anche dell’esperienza giuridica: “essa implica, per definizione”, si è sottolineato in questo senso, “situazioni giuridiche soggettive di libertà, che si traducono in autonomia e nella sua conseguenza, per così dire, più radicale e definitiva, quale è la responsabilità”²⁰. Tale prospettiva, che trova fondamento in molte riflessioni dei Padri costituenti italiani, secondo i quali il fenomeno “verso le autonomie locali” coincideva con “una tendenza” (quella a “porre gli amministrati nel governo di sé medesimi”) che “si collega alle rivendicazioni di libertà”²¹, crea i presupposti per poter operare nell’ambito dei diritti umani a livello locale secondo un approccio che, anche nel nostro ordinamento, può andare ben al di là dello stretto principio personalistico di cui all’art.2 della Costituzione italiana.

È l’approccio che esprime, rispondendo alle critiche di chi ricordava che “cities and human rights are still separate fields in academia as well as in everyday work of practitioners”, le ragioni giuridiche del principio pluralistico²² e di quello

¹⁸ P. Grossi, *L’invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017, xxi.

¹⁹ S. P. Marks, K.A. Modrowski, W. Lichem, *Human Rights Cities. Civic Engagement for Societal Development*, PHDRE, 2008, 15.

²⁰ M. Bertolissi, *Libertà e “ordine delle autonomie” la lezione di Silvio Trentin*, Napoli, 2010, v.

²¹ Sono le parole del Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, nella *Relazione sul Progetto di Costituzione* presentata il 6 febbraio 1947, in www.dellarepubblica.it/la-costituzione, 13.

²² Sul riferimento esplicito alle “formazioni sociali” di cui all’art.2, quale parametro riconosciuto come “volto non solo a garantire i diritti della persona fisica all’interno del ‘gruppo’ – ciò che, peraltro”, si sottolinea, “già discenderebbe dalla spettanza di tali diritti all’uomo in quanto tale e quindi anche in ogni suo rapporto giuridico (sul punto, cfr. Baldassarre, *G. Cost.*, 73,74)”, “quanto soprattutto, in applicazione particolare del principio pluralista, ad elevare le formazioni sociali a soggetti di diritto costituzionale”: V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 9. Sotto altro ma correlato profilo, si è ricordato che “Il ‘recupero per il diritto’ (su cui ribatto continuamente)”, sottolinea l’illustre autore, “è il recupero per un rinnovato pluralismo giuridico, che è venuto progressivamente a

solidaristico²³. Queste ultime, infatti, stanno alla base di quello auspicato “paradigm shift to address the huge human rights challenges manifesting in cities all around the world”²⁴. Se così è, in moto è un vero cambiamento di prospettiva sui diritti umani. Come ha ricordato Thomas Hammarberg, al tempo *Human Rights Commissioner of the Council of Europe*, durante il Congresso sulle *Local and Regional Authorities in 2011*: “While governments and national parliaments ratify international treaties on behalf of the state, the day-to-day work of implementing human rights standards often rests on the shoulders of local and regional authorities. They too are bound by these agreements. Local and regional authorities are often directly responsible for services related to health care, education, housing, water supply, environment, policing and also, in many cases, taxation. These matters affect people’s human rights, not least their social rights”²⁵.

Si tratta, dunque, di assumere un punto di vista che rimette in gioco le città quali vere e proprie “independent human rights players”²⁶: come, infatti, dimostrano numerosi studi sperimentali, se da una parte non pare realizzabile un’applicazione universale dei diritti umani nell’eterogeneità dei vari contesti locali, il loro decisivo rilievo in ambito locale è oramai noto e indiscusso sia a livello internazionale, che in numerose città del mondo. Secondo alcuni studi e nuove linee di ricerca²⁷ si è, infatti, verificato un vero e proprio processo di trasposizione da quelli che erano considerati gli ideali globali alla *local practice*: tale mutamento, si ritiene abbia avuto come principale momento di svolta, la Conferenza mondiale svoltasi a Vienna nel 1993 – cui seguì la *Vienna Declaration and Programme of Action 1993* –, ove si ragionò specificatamente proprio della *human right “localization”*,

mancare durante la modernità e che riaffiora oggi (dapprima fattualmente) come un inesorabile portato della pos-modernità”: P. Grossi, *L’invenzione del diritto*, cit., xxi.

²³ Nella prospettiva localistica, o del decentramento, si rinvia alle riflessioni riassunte nel seguente titolo: “Tre parole: solidarietà, responsabilità e federalismo fiscale. Più due: libertà e dignità” e, in specie, ove si ammonisce: “(...) risulta evidente il legame tra termini giuridico-istituzionali che possiedono, oggi più che mai, un valore strategico. Infatti, se si è privi del senso dei divieti e degli obblighi, dell’ordine giuridico-politico-morale, della libertà e di ciò che è ancor più prezioso, vale a dire della percezione della forza normativa dell’obbligazione morale: se si è privi di tutto questo, va da sé che l’ordinamento complessivo è destrutturato, perché le parti di cui si compone risultano tra loro non coordinate, indipendenti e disarticolate”, in M. Bertolissi, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell’ambito del federalismo fiscale*, in M. Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 256 - 257.

²⁴ AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Netherlands, 2014, 7. L’interessante saggio parte da un presupposto di particolare interesse: quello di rinvigorire il dibattito sul tema che, a parere degli autori, “now seems to have come to a standstill or has at least diffused to the margin” (ivi, 8). Al contrario, ritengono gli autori, è essenziale “(re)discover cities as important target” (ivi, 8).

²⁵ AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 8.

²⁶ AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 8.

²⁷ In questo senso, in particolare, si rinvia all’interessante approfondimento di E. Van Den Berg, B. Oomen, *Towards a Decentralisation of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 11-15.

oltre che *implementation*. Va ricordato, in ogni caso, anche il ruolo decisivo nel senso della logica di decentramento dei diritti umani, avuto dalla più recente Risoluzione adottata dal Consiglio d'Europa nel 2010. In quell'occasione, infatti, non solo si confermava il principio di *shared responsibility* tra i diversi livelli di governo, ma si declinava, pure, l'importante collegamento tra livello locale, ruolo dei cittadini e diritti umani in un'ottica operativa che vedeva nei "local and regional bodies" i luoghi che "are best placed" sia "to analyse the human rights situation", ma, soprattutto, "identify the relevant problems which arise and take action to solve them"²⁸.

Ma se, storicamente, è solo quando si inizia a riflettere sui diritti umani secondo una concezione c.d. *beyond a state-based approach*, che si cominciano a definire i presupposti storici della nascita e crescita delle HRC, nella prospettiva giuridica ciò significa aver operato un salto concettuale che permette di considerare "la dimensione costituzionale della convivenza" come espressione reale di una "visione radicale, cioè valoriale, del diritto"²⁹: in altri termini, proprio secondo quella visione ordinamentale dal basso che coglie "la genesi del diritto nell'auto-ordinarsi della società"³⁰.

1940

2. L'importanza della *Local e Urban Justice*. Dalle "*Cities for human rights*" al "*rise*", fino all' "emergenza" delle *HRC*: dalla Carta Europea per la salvaguardia dei diritti umani nella città del 2000 alla *Gwanju Declaration on Human Rights City (2011)*

Che cosa sono, dunque, esattamente, le *Human Rights Cities-HRC*? O, più nel dettaglio: "A threshold question as local and regional leaders turn to human rights is, what defines a human rights city or region?"³¹

Se la prospettiva da cui si è scelto di osservare il fenomeno è quella istituzionalistica³², poiché più esplicitamente rappresentativa delle nuove istanze locali che si muovono verso un rafforzamento del c.d. *rights discourse* in contesti decentrati, le HRC vanno concepite, innanzitutto, come uno dei tanti processi – meglio definiti come *initiatives* – in corso che, proprio perché generati prioritariamente da *practices*³³ di tipo eterogeneo, contribuiscono a creare

²⁸ Consiglio d'Europa, *Risoluzione n. 296*, 2010, *Congress of Local and Regional Authorities*, in www.coe.int/en/web/portal.

²⁹ P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., xv.

³⁰ Così, la "visione ordinamentale di Santi Romano", nelle parole di Paolo Grossi, in P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., xiv, nota 8.

³¹ M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 4.

³² Che, in un'ottica comparatistica applicata al caso in esame delle HRC, coincide con "una concezione realistica del fenomeno giuridico", la quale "non può però ignorare che nel processo di interpretazione-applicazione gli applicatori – in qualità di ulteriori 'formanti' – contribuiscono sempre a produrre sviluppi innovativi del diritto, e dunque concorrono sempre", come ben evidenzia l'autore, "a riplasmare progressivamente le strutture fondamentali operative del sistema": G. Bognetti, *L'oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Roma-Bari, 2014, 725-726.

³³ Pensiamo, in specie, alle iniziative, e agli studi su di esse, di alcune città come Montreal –

innovativi circuiti di dialogo istituzionale ai quali il giurista è invitato ad avvicinarsi con ineludibile spirito multidisciplinare e multiculturale³⁴.

Nei contesti urbani, infatti, le *initiatives* sono mosse dal confronto dialettico tra il diritto “praticato” nella sua quotidiana applicazione e le aspettative che, in esso, la società ripone³⁵: si è dunque generato un fenomeno *bottom-up* di lenta ridefinizione dei caratteri portanti le democrazie contemporanee che mette in discussione, riproponendo sotto nuove vesti, l’idea di decentramento come valore, per recuperare quella connessione tra libertà culturale e libertà territoriale che il costituzionalismo ha limitato alla sovranità e territorialità di tipo statale e che, ad oggi, non risulta sufficiente a superare la crisi giuridico-economica in atto³⁶. Nella

Canada (B. Frate, *Human Rights at a Local Level: The Montreal Experience*, in AA.VV. *Global Urban Justice: The rise of Human Rights Cities*, Cambridge, 2016, 64-80), Barcellona- Spagna, Graz (K. Starl, *Human Rights City Graz: Lessons Learnt from the first 15 Years*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 51-58), Eugene -Oregon, US - (K. J. Neubeck, *In a State of Becoming a Human Rights City: The Case of Eugene, Oregon*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 59-69), York -UK- (P. Gready, E. Graham, E. Hoddy, R. Pennington, *Re-imagining Human Rights Practice Through the City: A Case Study of York (UK)*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 71 -76), Mexico City (A.M. Sanchez Rodriguez, *The Right to the City in Mexico City: The Charter*, in AA.VV., *Global Urban Justice: The rise of Human Rights Cities*, cit., 220-236), in alcune città dell’Olanda (E. Van Den Berg, *Co-creating Human Rights in the City – Civil Society and Human Rights Cities in the Netherlands*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 41-49). Queste ed altre *practices* e ‘sperimentazioni’ nella logica della inclusione tra le HRC, mettono in rilievo alcuni decisivi indicatori che qualificano le *Human Rights Cities*: il livello di partecipazione della comunità locale; l’esistenza – o meno – di una *Human Rights Commission*; il grado di formalizzazione della decisione di divenire una HRC, attraverso una dichiarazione o una delibera; un processo di *education* della popolazione sui diritti umani; il linguaggio correlato ai diritti umani, utilizzato nella risoluzione di problemi locali; la definizione del *budget* e la quantità di risorse investite per l’adozione di principi coerenti con la tutela dei diritti umani e per l’implementazione di strategie sul tema. Tutti indicatori che, nel tempo, stanno divenendo decisivi per la definizione del contesto istituzionale necessario per fare, di una città, una HRC.

³⁴ Con riferimento al tema specifico delle HRC, tali tipi di prospettive inglobano, a livello operativo, quella visione sociologica che, nel settore, pare assumere il ruolo di chiave di lettura tendenzialmente chiarificatrice delle istanze giuridiche della scuola di pensiero istituzionalistica: “Sociology can help cast a light on the different ways in which cities engage the idea of human rights by focusing on the urban practice of these rights and how in this practice human rights acquire meaning and this meaning comes to guide urban life. This perspective invites reflexivity over the possibility that human rights come to mean something new. This includes, despite the differences and tensions that we have seen, the right to the city. This may be the area in which cities are innovating most in the broader practice of human rights”, in M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, cit., 20. In questa prospettiva, risulta decisivo comprendere “how cities engage with human rights, as a social construction and practice”. “Human rights city initiatives show social actors engaged in having one or more human rights inform urban life and the space of the city by socializing its inhabitants and regulating the conduct of the local population and the local government, and the relationship between them”(ivi, 11).

³⁵ Sul fronte del costituzionalismo e sul rapporto con “la dimensione aggiornata delle istanze delle società pluraliste”, si rinvia a P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 767 e 770.

³⁶ Sul punto, si rinvia alle riflessioni di L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 333-334, in specie ove si evidenzia che “La crisi dello Stato-nazione (anche se decentrato), collegata anche a un nuovo governo mondiale dell’economia, non viene mitigata da soluzioni transitorie o parziali, né tanto meno dall’imposizione uniformizzante. Può essere”, precisano gli autori proprio sul punto, “che il livello ottimale per assicurare, insieme, il

specie, il limite della dogmatica classica correlata a quella tradizionale categoria – che ha come unico riferimento la territorialità statale –, sta ostacolando, di fatto, la definizione di quell'improrogabile nuovo "ordine" sollecitato dall'esigenza di un più aggiornato bilanciamento tra universalismo e localismo dei diritti. Ciò, in specie ove questi diritti, come il *right to the city*, siano compresi proprio tra i diritti umani³⁷.

L'espressione "regionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali" viene richiamata, di solito, per alludere ad uno specifico fenomeno. Quello che, "muovendo da e avendo come riferimento assiologico e normativo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, tenta di coniugare a livello continentale (e dunque in un contesto culturale tendenzialmente omogeneo) la vocazione universalistica dei diritti umani con le peculiarità proprie delle singole culture, allo scopo di determinare quei meccanismi di garanzia dei diritti in grado di operare concretamente negli ordinamenti nazionali e sovranazionali": tale espressione, si è sottolineato, "postula dunque l'idea che dei diritti universali si possa offrire una interpretazione diversa a seconda del contesto geopolitico e culturale nel quale vengono riconosciuti e tutelati"³⁸. Questa logica, pur salvaguardando la dimensione universalistica dei diritti umani che "focalizza l'attenzione degli ordinamenti giuridici sul tema della dignità della persona, ancorchè", come si sottolinea proprio nella prospettiva locale, "declinata e interpretata diversamente a seconda delle latitudini"³⁹, consente, con riferimento al tema delle HRC, di fare emergere i due seguenti rilievi. Innanzitutto, dalla prassi scaturisce ciò che si sta rivelando essere "a new meaning of human rights". "The broader practice of human rights", infatti, è stato ricordato, "including particular state practices within which cities are embedded, constitutes the horizon within human rights cities are constructed"⁴⁰. Un nuovo significato – e, dunque, ruolo – dei diritti umani che nasce dalle pratiche locali di *inveramento*, sul campo, di quei diritti: pratiche, anche sperimentali da cui scaturiscono nuovi orizzonti.

In secondo luogo, non si tratta solo di un problema di interpretazione diversa dei medesimi diritti a seconda del contesto⁴¹; c'è qualcosa in più. Riguarda il dato che, attraverso la c.d. *urban practice*, il *rights discourse* prende forma attraverso le *legal strategies* più appropriate per lo specifico ambito connesso ai diritti umani nei settori locali dell'ambiente, immigrazione, sanità, cultura, economia, sport e così via. Un approccio c.d. *tailored-made* che, però, non è frutto di adattamento *ex post*,

decentramento territoriale e il rispetto delle culture sia quello locale, municipale, che più di ogni altro unisce istituzioni e società" (ivi, 334).

³⁷ Art. 1 della *European Charters for the Safeguarding of Human Rights in the City*.

³⁸ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 250.

³⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 250.

⁴⁰ M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, cit., 12.

⁴¹ Si è riconosciuto, in questo senso, l'emergere di due diverse modalità in cui i governi locali "engage" (termine da cui si capisce il contributo pro-attivo) "with human rights": "actors inside local governments who aim to establish their own vision and meaning of the human rights city within venues formally placed outside the local government, in which other actors participate (...)", e "the institutionalization of human rights within the local government, a process within which human rights become urban policy and tools for governing the city", in M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, cit., 15.

per far combaciare la cornice al contenuto e alle dimensioni del quadro: è, al contrario, “il diritto quale risultato di una *invenzione*”⁴² poiché si genera e si sviluppa adattandosi nei fatti, prima che attraverso formalizzazioni di valenza normativa, alla singola città e al suo grado di sviluppo complessivo. In questo contesto, le diverse *city charters of human rights*, riproducendo il linguaggio e la forma nei quali i diritti umani vengono espressi a livello internazionale, suggeriscono che il soggetto cui direttamente sono indirizzati i diritti umani è il governo locale e che, ed è ciò che più conta, suggeriscono “that the practice of human rights should be centred on the local government”⁴³.

Si mette, così, al centro del dibattito, la tensione tra l'imperativo di giustizia che la società civile invoca per la sempre maggiore sensibilità nei confronti dei diritti umani e gli evidenti limiti istituzionali che costringono, oltre a guidare, il governo locale⁴⁴.

Dal punto di vista della ricognizione storica, è opportuno tenere presente, per meglio collocare il fenomeno temporalmente e comprenderne le implicazioni odierne che, in ogni caso, è solo verso la fine degli anni novanta che viene coniato il termine “Human Rights Cities” da parte dell'organizzazione internazionale non governativa sui diritti umani denominata *People's Movement for Human Rights Learning (PDHRE)*, che sviluppa una specifica metodologia per la formazione di HRC: “a local learning community, including citizens, local civil society, local governments and professionals, jointly working on a just city, with human rights as guiding principles”⁴⁵. È in quel periodo che inizia un processo complesso che mira all'inclusione della tematica e della pratica dei diritti umani a livello locale, come conferma la prima esperienza in assoluto legata alla città argentina di Rosario. L'idea di HRC era stata concepita, fin da allora, come “a platform for deep human rights education” avente una ben precisa finalità che spiega molte delle riflessioni che stanno alla base di questo scritto: ossia, “designed to expand local capacity to better address diversity and human dignity”⁴⁶. È, dunque, la “capacity” locale, da intendersi come l'abilità e la competenza delle istituzioni più vicine al cittadino, ciò che, in quest'ottica, va valorizzato – al punto tale da dover essere espanso - per meglio affrontare il tema della diversità e per indirizzare la strategia in termini di dignità umana.

⁴² P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., x.

⁴³ “By replacing the state in the international human rights regime”, continua l'autore “local governments carve out their own space in the regime and ‘steal the show’ from the state”: M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, cit., 16.

⁴⁴ “Charters embed a notion of local justice yet also sustain the government of the city as far as they introduce internally a disciplinary discourse based on rights and responsibilities and project externally an image of the city as liberal and therefore, so the theory says, a desirable place to live for those ‘creative classes’ (Florida 2002) that make the fortune of the cities”: M. Grigolo, *Towards a Sociology of the Human Rights City – Focusing on Practice*, cit., 17.

⁴⁵ E. Van Den Berg, B. Oomen, *Towards a Decentralisation of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 13.

⁴⁶ PDHRE, *Human Rights Learning and Human Rights Cities: Achievements Report (March 2007)*, in www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf.

Nelle due decadi successive il movimento ha assunto portata di ampio rilievo. Parallelamente, le singole città che funzionavano da ‘laboratorio’ sono sempre più aumentate implementando *standard* di gestione dell’amministrazione locale che, nel tempo, sono diventati veri e propri indicatori del livello di collaborazione tra le istituzioni democratiche locali e i rispettivi abitanti: con nuovi sistemi di finanziamento, diverse strategie politiche, istituzioni di commissioni particolari e sistemi di monitoraggio elettorale, tutti basati sui diritti umani, le varie municipalità locali hanno contribuito alla formazione di una vera e propria rete di continuo confronto giuridico, economico e istituzionale a livello internazionale⁴⁷. Con la crescita delle città e del numero delle zone urbane che, nel mondo, hanno cominciato ad aderire al movimento e, in specie, con l’implementazione di questi diversi meccanismi e istituti operativi, le norme in materia di diritti umani e, dunque, la loro effettività, hanno richiesto, sempre più, una definizione precisa del luogo specifico in cui misurare l’operatività dei governi locali e regionali in materia: la logica emergente, infatti, era che queste norme fossero finalizzate “to remain central to human society and moral culture”⁴⁸.

1944

Fu solo nel 1998, infatti che, in seno alla Conferenza sul tema “Cities for Human Rights” svoltasi a Barcellona in occasione del 50esimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, che i rappresentanti politici anche locali richiamarono l’attenzione per una “stronger political acknowledgment as key actors in safeguarding human rights in a highly urbanized world”⁴⁹.

A seguito di quel dibattito seguirono i lavori per la stesura della prima Carta Europea per la salvaguardia dei diritti umani nella città, adottata nel 2000 a Saint-Denis, cui fecero seguito le successive Carte e proclamazioni in materia: la *Charter for the Right to the city* di Città del Messico e la Carta di Monreale dei diritti e dei doveri. Sulla base dei principi fondamentali stabiliti nel Preambolo Carta Europea, si è innescato un meccanismo di sempre maggiore interesse incentrato su valutazioni giuridico-economiche le quali, in un processo strutturato in diverse fasi, hanno portato a ripensare il ruolo della città come nuovo contesto istituzionale (finanche “*the future of mankind*”) in cui rendere effettiva la protezione dei diritti secondo una logica che coinvolge la definizione dei diritti, le risorse disponibili e l’obiettivo di realizzare una c.d. “*democracy of accessibility*”⁵⁰. Ciò, a

⁴⁷ Basti pensare ai vari *World Human Rights Cities Forum*, conferenze internazionali supportate dall’United Cities and Local Government (UCLG), il *network* globale di città e governi locali (www.uclg.org/).

⁴⁸ M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 3.

⁴⁹ Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, cit., 11, nt. 14.

⁵⁰ “Why, in threshold of the 21st century, a European Charter for Human Rights in the City? The Declaration of Human Rights (1948) is universal. Has it not been reinforced and completed by many other undertakings which emphasise the protection of certain rights of varying extent? The European Convention (1950) offers what we call a legal guarantee. However, there exist many rights which are still not ‘effective’ and the citizens find it difficult to see their way through the labyrinth of legal and administrative procedures. How to give a better guarantee? How to act more effectively? How to ensure better public conditions for the private happiness of everyone? This is where the City comes in”: *European Charter for the*

livello operativo, ha promosso, per la prima volta, l'istituzione di un garante (anzidetto *Ombudspersons*) "as a prevention mechanism and also as a means of upholding human rights at the local level. Ombudspersons", si precisa, "monitor local administration to ensure they do not violate the rights and principles set down in the Charter"⁵¹.

Fu solo, però, a partire dalla fine degli anni duemila che si entrò nella seconda fase di sviluppo delle HRC. Sulla scorta di alcune iniziative, (a partire dalla città di Gwangju, che ha per prima realizzato un sistema municipale di diritti umani nella Corea del Sud; fino all'America Latina, che con Bogotá ha promosso un Piano di Sviluppo basato sulla promozione dei diritti umani; e poi Città del Messico ha approvato una nuova Costituzione fortemente influenzata dal *rights-approach*), quando nel panorama europeo in molte città (Barcellona, Graz, Madrid, Utrecht) si sono sperimentati meccanismi di salvaguardia dei diritti umani e di vigilanza delle responsabilità in conformità agli standard internazionali sui diritti umani, l'aumento delle HRC è divenuto quasi il simbolo dell'emergenza⁵²: il fenomeno delle HRC diventò un concetto con valenza normativa, con la *Gwanju Declaration on Human Rights City*, adottata al *World Human Rights City Forum* del 17 maggio 2011⁵³. È in quell'occasione che le HRC vengono definite come "both a local community and socio-political process in a local context where human rights play a key role as the fundamental values and guiding principles" e che si parla, per la prima volta, del requisito della "shared human rights governance"⁵⁴.

Sono poi i successivi *Gwanju Guiding Principles for a Human Rights City*, adottati dal *World Human Rights City Forum* del 17 maggio 2014, che diventeranno i principali indicatori in base ai quali molte città cominceranno a proclamarsi ufficialmente HRC⁵⁵: inclusione sociale e diversità culturale; azioni non discriminanti; solidarietà e sostenibilità; giustizia sociale; democrazia partecipativa

Safeguarding of Human Rights in the City, Preambolo, in unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/european_charter_hr_cities.pdf, e per eventuali approfondimenti si rinvia a www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/european-charter.

⁵¹ Per una ricognizione dei diversi meccanismi di protezione dei diritti umani a livello locale si rinvia al 11.

⁵² Significativi, a questo proposito, sono i lavori e le conferenze attorno al fenomeno della progressiva diffusione, in termini di aumento, da un lato, e di emergenza, dall'altro, delle HRC: in specie, si rinvia a AA.VV., *Global Urban Justice: The rise of Human Rights Cities*, cit. e alla conferenza dal titolo *Global Justice goes Local: The emergence of Human Rights Cities, PHRGE Conference, 2016*.

⁵³ Il testo della Dichiarazione è reperibile in www.uclg-cisd.org

⁵⁴ Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, cit., 12.

⁵⁵ Tra queste a titolo esemplificativo si ricordano: Rosario (Argentina), che fu la prima, nel 1997, a mettere in pratica la PDHRE metodologia. La storia della dittatura militare negli anni tra il 1976 e il 1983 e la successiva crisi economica hanno creato le condizioni per superare le passate e presenti ingiustizie e iniziare un nuovo processo di rinnovamento. I rappresentanti locali adottarono una dichiarazione in cui promisero di rendere Rosario una HRC. Negli anni seguenti, molte città nel mondo adottarono la c.d. metodologia PHDRE: tra queste, Bandung (Indonesia); Barcellona (Spagna); Bihac (Bosnia); Bogotá (Colombia); Bongo (Ghana); Copenhagen (Danimarca); Graz (Austria); Gwangju (Repubblica della Corea); Kati (Mali); Città del Messico (Messico); Mogale (South Africa); Montreal (Canada); Nagpur (India); Saint-Denis (Francia); Porto Alegre (Brasile); Sakai (Giappone); Victoria (Australia), e alcune altre nelle varie parti del mondo.

e *governance* responsabile; istruzione e *education* in materia di diritti umani; istituzioni efficienti e politiche di coordinamento; non ultimo, il “*right to the city*”.

3. Il “*Right to the city*” tra democrazia partecipativa, risorse e responsabilità: tappe di un percorso verso il *Goal 11* della *2030 Sustainable Development Agenda -UN* del 2015

Inizialmente concepito nella dottrina filosofica del francese Henri Lefebvre come il richiamo ad un “transformed and renewed access to urban life”⁵⁶, il *Right to the city* risulta essere il vero snodo cruciale del modello delle HRC.

Secondo un approccio giuridico-istituzionale che considera la città come protagonista del circuito istituzionale, nella innovativa accezione dell’essere “oeuvre”, ossia “a work in which all its citizens participate”⁵⁷, tale diritto, principio cardine della *World Charter for the Right to the City* del 2005⁵⁸ anche grazie alla vasta letteratura⁵⁹ formatasi sul tema, è divenuto, negli anni più recenti, un vero e proprio “common right”: molto più, si è detto, che una libertà individuale di accedere alle risorse urbane, esso è risultato configurare un preciso “mechanism of protection” della popolazione la cui correlazione con i rispettivi doveri, inerenti la città, ha delineato una nuova “form of promotion”⁶⁰ delle istanze locali all’interno del processo di democratizzazione. Dunque, un vero e proprio diritto “to change ourselves by changing the city”: “One of the most precious yet most neglected of

1946

⁵⁶ H. Lefebvre, *Le Droit à la Ville*, Parigi, 1968. Lefebvre concepisce, fin dall’inizio, il *right to the city* come il diritto “to habitat and to inhabit. The right to the oeuvre, to participation and appropriation (clearly distinct from the right to property)”, in H. Lefebvre, *Writing on cities*, Oxford, 1996, 173-174.

⁵⁷ D. Mitchell, *The Right to the city: Social Justice and the Fight for Public Space*, NY, 2003, 17.

⁵⁸ Carta che, si sottolinea, “aims to gather the commitments and measures that must be assumed by civil society, local and national governments, members of parliament, and international organizations, so that all people may live with dignity in our cities”, in righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/World%20Charter%20for%20the%20Right%20to%20the%20City.pdf, 1.

⁵⁹ Tra gli studi più significativi, si rinvia a M. Purcell, *Excavating Lefebvre: The Right to the City and Its Urban Politics of the Inhabitants*, in *GeoJournal*, 2002, 58:99-108; D. Harvey, *The Right to the City*, in *International Journal of Urban and Regional Research* 27, 2003, 939-940; D. Harvey, *Rebel cities: from the Right to the City to the Urban Revolution*, London, 2012; D. Mitchell, *The Right to the city: Social Justice and the Fight for Public Space*, cit.

⁶⁰ Come ben esplicitato nel Preambolo, infatti, il “Right to the City broadens the traditional focus on improvement of peoples’ quality of life based on housing and the neighborhood, to encompass quality of life at the scale of the city and its rural surroundings, as a mechanism of protection of the population that lives in cities or regions with rapid urbanization processes. This implies initiating a new way of promotion, respect, defense and fulfillment of the civil, political, economic, social, cultural and environmental rights guaranteed in regional and international human rights instruments. In the city and its rural surroundings, the correlation between these rights and their necessary counterpart of duties”, si evidenzia, “can be demanded in accordance with the different responsibilities and socio-economic conditions of its inhabitants, as a form of promotion of: just distribution of the benefits and responsibilities resulting from their urbanization process; fulfillment of the social functions of the city and of property; distribution of urban income; and democratization of access to land and public services for all citizens, especially those with less economic resources and in situations of vulnerability”, in righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/World%20Charter%20for%20the%20Right%20to%20the%20City.pdf, 1.

our human rights”⁶¹. Ossia, il presupposto fondativo per la valorizzazione della persona umana attraverso il luogo in cui, non a caso, esplica, più direttamente, la sua personalità e le sue potenzialità operative⁶².

Gli studi più recenti propongono, in questa prospettiva, una strategia di assoluto interesse per un aggiornamento dei fondamenti – anche costituzionali – in base ai quali va concepito, oggi, il rapporto tra la tutela dei diritti e il livello più consono affinché quella tutela sia, sotto ogni punto di vista, effettiva. Ciò, assume un tratto peculiare con riferimento ai diritti umani in ambito locale.

La linea direttrice è quella che indica, da un lato, un generalizzato ritorno alla *polis* e, dall’altro, la più dettagliata analisi di un nuovo *rights model*. Si è giunti

⁶¹ D. Harvey, *The Right to the City*, in *New Left Review* 53, 2008, 23.

⁶² In questo senso, è anche il dettato dell’art.1 della *World Charter for the Right to the City*, disposizione da cui ben emergono sia le potenzialità in capo alla persona come cittadino e come parte di una comunità, sia i profili innovativi del contenuto di tale diritto: “ARTICLE I. THE RIGHT TO THE CITY 1. All persons have the Right to the City free of discrimination based on gender, age, health status, income, nationality, ethnicity, migratory condition, or political, religious or sexual orientation, and to preserve cultural memory and identity in conformity with the principles and norms established in this Charter. 2. The Right to the City is defined as the equitable usufruct of cities within the principles of sustainability, democracy, equity, and social justice. It is the collective right of the inhabitants of cities, in particular of the vulnerable and marginalized groups, that confers upon them legitimacy of action and organization, based on their uses and customs, with the objective to achieve full exercise of the right to free self-determination and an adequate standard of living. The Right to the City is interdependent of all internationally recognized and integrally conceived human rights, and therefore includes all the civil, political, economic, social, cultural and environmental rights which are already regulated in the international human rights treaties. This assumes the inclusion of the rights to work in equitable and satisfactory conditions; to establish and affiliate with unions; to social security, public health, clean drinking water, energy, public transportation, and other social services; to food, clothing, and adequate shelter; to quality public education and to culture; to information, political participation, peaceful coexistence, and access to justice; and the right to organize, gather, and manifest one’s opinion. It also includes respect for minorities; ethnic, racial, sexual and cultural plurality; and respect for migrants. Urban territories and their rural surroundings are also spaces and locations of the exercise and fulfillment of collective rights as a way of assuring equitable, universal, just, democratic, and sustainable distribution and enjoyment of the resources, wealth, services, goods, and opportunities that cities offer. The Right to the City therefore also includes the right to development, to a healthy environment, to the enjoyment and preservation of natural resources, to participation in urban planning and management, and to historical and cultural heritage. 3. The city is a culturally rich and diversified collective space that pertains to all of its inhabitants. 4. For the effects of this Charter, the meaning of the concept of city is two-fold. For its physical character, the city is every metropolis, village, or town that is institutionally organized as local governmental unit with municipal or metropolitan character. It includes the urban space as well as the rural or semi-rural surroundings that form part of its territory. As public space, the city is the whole of institutions and actors who intervene in its management, such as governmental authorities, legislative and judicial bodies, institutionalized social participation entities, social movements and organizations, and the community in general. 5. For the effects of this Charter, all the persons who inhabit a city, whether permanently or transitionally, are considered its citizens. 6. Cities, in co-responsibility with national authorities, should adopt all necessary measures – to the maximum allowed by the resources available to them – to progressively achieve, by all appropriate means and with the adoption of legislative and regulatory measures, the full realization of economic, social, cultural, and environmental rights. Furthermore, cities in accordance with their legal framework and the international treaties, should dictate legislative or other appropriate provisions so they fully reflect the civil and political rights gathered in this Charter”, in righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/World%20Charter%20for%20the%20Right%20to%20the%20City.pdf, 2-3.

a considerare, infatti, una vera e propria “inversione”⁶³ dello stesso: dal vecchio modello di diritti ove i più alti livelli istituzionali erano riconosciuti essere i custodi di una salvaguardia indiscussa rispetto ai livelli inferiori, e ove il cosmopolitismo rappresentava un rigoroso e affidabile adeguamento a standard e ideali nazionali (secondo la logica del “cosmopolitanism vs parochialism”, o “universal states vs ‘parochial’ cities”⁶⁴), si è a mano a mano rinvenuta una crescente affidabilità nel modello che, nei “Rights to the City”, manifestava la vera alternativa “to the withdrawal of central and state government’s responsibilities and resources in the global market”⁶⁵. Nel modello alternativo, infatti, i governi locali si declinano non più come reazionari ma, al contrario, in quanto legittimamente votati – in termini di organizzazione amministrativa, meccanismi di partecipazione, oltre che di pianificazione finanziaria – alla realizzazione della tutela delocalizzata dei diritti umani: “1) city’s priority of democracy; 2) urban diversity, and 3) the connection between urban public goods and global human rights”⁶⁶.

Ciò ha a che vedere, evidentemente, con la terza ondata che, temporalmente, delinea l’esito di un processo durato quasi cinque anni e il cui termine ultimo va rinvenuto nella *Global Charter-Agenda for Human Rights (2011)*⁶⁷ e nel conseguente *HR Monitoring Program*. Una volta implementato, questo programma permette, ai membri dei governi locali, di valutare e stimare il livello di protezione dei diritti umani nella loro città attraverso quella che è stata definita una “participatory perspective”⁶⁸.

Sono queste le più significative espressioni di una innovativa ed efficace combinazione tra due livelli: il riconoscimento formale di un diritto umano in

⁶³ B. Barber, *Cities as Glocal Defenders of Rights*, in AA.VV, *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 17.

⁶⁴ B. Barber, *Cities as Glocal Defenders of Rights*, in AA.VV, *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 17.

⁶⁵ Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30/49, cit., 13.

⁶⁶ B. Barber, *Cities as Glocal Defenders of Rights*, in AA.VV, *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 17-18.

⁶⁷ Documento che, nello specifico, “aims to promote and strengthen the human rights of all the inhabitants of all cities in the world”, in www.uclg-cisd.org/sites/default/files/UCLG_Global_Charter_Agenda_HR_City_0.pdf, 1.

⁶⁸ Gli strumenti e le fasi operative sono state attentamente identificati nei seguenti adempimenti: “Making a concrete diagnose of human rights’ situation in a given territory taking the Global Charter-Agenda for Human Rights in the City as reference;

Assessing policies implemented to improve human rights’ guarantee and their direct impact on city’s population, by comparing them to a different territory o to the previous situation;

Facilitating the design, implementation and evaluation of innovative actions in areas especially related to social inclusion, through the collaboration among public and private actors and civil society;

Promoting a human rights culture at local level – engaging both citizens and administration – as well as at an international level, by spreading the rights approach to public action and its concrete policies;

Positioning the territory in which the monitoring is implemented as an international reference, by reflecting the value of its local policies in creating an inclusive, fair and democratic city”, in www.uclg-cisd.org/en/activities/human-rights-cities/human-rights-monitoring-programme.

ambito locale, da un lato, e il correlato *Action plan*⁶⁹, dall'altro. Il valore aggiunto della *Global Charter-Agenda* è, infatti, il dato che tutti i singoli diritti umani previsti nella "Carta" – espressi come diritti e doveri ⁷⁰- sono correlati ad uno specifico "Suggested Action Plan". L'obiettivo è di sollecitare, con estrema trasparenza, le città interessate a procedere, per gradi, sperimentando direttamente forme di consultazione e partecipazione per invertire la rotta e delineare, dal basso, la propria *Local- Charter Agenda*. È quest'ultima che dovrà esprimere, nella logica della localizzazione del fabbisogno, gli indicatori utili a monitorare il processo di tutela dei diritti umani a livello locale.

La strategia "di inversione" appare, in definitiva, alla luce di quanto finora realizzato 'sul campo', degna di interesse, per il giurista, per ragioni che impattano direttamente sul tema delle HRC. Essa mette in luce, innanzitutto, l'importanza della riflessione giuridica sul peculiare contenuto e sulla potenzialità innovativa del *Right to the City*, aspetti meglio esplicitati all'interno della *Global Platform for the Right to the City* del 2016⁷¹. Per ciò che qui più conta, nella prospettiva giuridica e, in specie, costituzionale, l'incremento di politiche locali fondate sul riconoscimento di tale diritto contribuirebbe infatti – potenzialmente - a creare le condizioni per un vero e proprio contesto alternativo⁷² nel quale ripensare alle città e all'urbanizzazione cercando di minimizzare, e finanche ridurre, le ingiustizie sociali e, anche, spaziali. Un diritto che, di fatto, "*provides a major opportunity to improve and expand human rights*"⁷³ perchè impone di non poter prescindere dalle irresponsabilità perpetrate, da tempo, dai livelli istituzionali più lontani dal cittadino.

Alla luce di simili premesse, quale è il presupposto fattuale che muove la ricostruzione della situazione giuridica soggettiva qui in esame? E quali implicazioni per la comprensione del ruolo delle HRC nel panorama delle democrazie costituzionali contemporanee?

Le considerazioni qui svolte portano a concludere che, per rispondere a questi quesiti, è indispensabile tener conto di una visuale che contempla i tre

⁶⁹ Reperibile in www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Action%20Plan%202018.pdf.

⁷⁰ "Right to the City, Right to Participatory Democracy, Right to Civic Peace and Safety in the City, Right of Women and Men to Equality, Rights of Children, Right to Accessible Public Services, Freedom of Conscience and Religion, Opinion and Information, Right to Peaceful Meeting, Association and to Form a Trade Union, Cultural Rights, Right to Housing and Domicile, Right to Clean Water and Food, Right to Sustainable Urban Development".

⁷¹ Si tratta di una rete internazionale tra organizzazioni della società civile e dei governi locali costituito con lo scopo di promuovere il *right to the city* nelle agende *local* e *global*, facilitando la cooperazione tra i suoi membri. Per un'analisi più approfondita si rinvia a www.righttothecityplatform.org.br/.

⁷² A questo proposito, infatti, si sottolinea che il *Right to the City* non solo "boosts the implementation of already existing human rights in the cities and human settlements" ma, che, soprattutto, "provides an alternative framework to re-think cities and urbanization, trying to minimize social and spatial injustices stemming from the commodification of the city and of its public spaces" (Global Platform for the Right to the City, *What's the Right to the City? Inputs for the New Urban Agenda*, 2016, in www.righttothecityplatform.org.bt/tag/right2city, 7-8).

⁷³ Global Platform for the Right to the City, *What's the Right to the City? Inputs for the New Urban Agenda*, cit., 6.

diversi aspetti, correlati al *Right to the City*, fin qui emersi: innanzitutto, di uno svuotamento, fattuale, delle responsabilità relative ai livelli istituzionali centrali e del subentro della presa in carico della tutela dei diritti umani nei contesti locali, che si costruisce partendo da strumenti (Norme, Dichiarazioni, Agende ecc.) che reagiscono non solo sui principi generali, ma anche sulla loro programmazione applicativa nelle città; in secondo luogo, di una considerazione sostanziale del grado e delle modalità di partecipazione, nella logica che muove dalla “state-led participation” verso un coinvolgimento strutturato guidato dalla comunità (c.d. “structured engagement”)⁷⁴; in terzo luogo, dell’importanza del fenomeno della c.d. “finanzialisation”⁷⁵ come processo di ampliamento e approfondimento degli interessi finanziari locali⁷⁶.

Le tre linee direttrici appaiono essere quelle che maggiormente danno conto del fatto che la configurabilità del *Right to the City* – e, dunque, la sua effettività – è condizionata da uno specifico obiettivo di rilievo giuridico-istituzionale: ossia, dalla imprescindibile aderenza ai contenuti del Goal 11⁷⁷ della 2030 *Sustainable*

⁷⁴ L’espressione, particolarmente significativa con riferimento alle HRC (sul punto si rinvia a AA.VV., *Reimagining Rights-Based Accountability: Community Use of Economic and Social Rights*, in *The Irish Community Development Journal* 3, 2014, 65-81), declina, alla luce dell’esperienza della città di York (UK), un innovativo approccio (il c.d. “participatory approach”): “This approach, focusing on participation, everyday concerns, positive and enabling perspective about rights, and socio-economic rights, speaks”, si è evidenziato, “to the need to recalibrate human rights in the current global political context, for example of austerity, to make them relevant and fit for purpose”: P. Gready, E. Graham, E. Hoddy, R. Pennington, *Re-imagining Human Rights Practice Through the City: A Case Study of York (UK)*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 71. Per un approfondimento in merito alle modalità di implementazione dell’approccio e agli indicatori, si rinvia alle pagine 74-75 del medesimo contributo.

⁷⁵ A. Lund Hansen, E. Clark, *The Right to Freedom from Displacement – Practical Implementation and Challenges*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 25-27. R. Martin, *Financialization of everyday life*, Philadelphia, 2002. E, ancora, sul tema: AA.VV., *Reimagining Rights-Based Accountability: Community Use of Economic and Social Rights*, cit.

⁷⁶ Con riferimento al caso della città di Eugene – Oregon, infatti, si è evidenziato proprio che, per la promozione della tutela dei diritti umani attraverso un accurato bilanciamento tra risorse da devolvere e interessi da tutelare, “key organisational decision-makers can articulate to the broader community how the benefits to the organisation and to the community outweigh costs, and that those costs are quite minimal”: K. J. Neubeck, *In a State of Becoming a Human Rights City: The Case of Eugene, Oregon*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 68.

⁷⁷ “Cities are hubs for ideas, commerce, culture, science, productivity, social development and much more. At their best, cities have enabled people to advance socially and economically. With the number of people living within cities projected to rise to 5 billion people by 2030, it’s important that efficient urban planning and management practices are in place to deal with the challenges brought by urbanization. Many challenges exist to maintaining cities in a way that continues to create jobs and prosperity without straining land and resources. Common urban challenges include congestion, lack of funds to provide basic services, a shortage of adequate housing, declining infrastructure and rising air pollution within cities. Rapid urbanization challenges, such as the safe removal and management of solid waste within cities, can be overcome in ways that allow them to continue to thrive and grow, while improving resource use and reducing pollution and poverty. One such example is an increase in municipal waste collection. There needs to be a future in which cities provide opportunities for all, with access to basic services, energy, housing, transportation and more”, in www.un.org/sustainabledevelopment/cities/. Inoltre, per un approfondimento

Development Agenda -UN⁷⁸. È in questo contesto “ambizioso” della “new universal Agenda”, come viene definita nel Preambolo, che democrazia partecipativa e utilizzo *responsive* delle risorse e responsabilità assumono un significato nuovo per il ruolo decisivo assunto nella risoluzione della “dichotomic tension” tra ciò che le città, e i governi locali, sono oggi: spazi democratici, da intendersi come *poleis* ma, anche, soprattutto, “accountable bodies in the multi-level legal framework”⁷⁹.

4. La promozione locale dei diritti umani e le sfide del modello “*Human Rights in the city*”: una prospettiva costituzionale aggiornata

Il tema delle *Human Rights Cities* sarebbe potuto rimanere relegato esclusivamente alle categorie e agli studi tradizionali del diritto internazionale. Alla luce di quanto fin qui esposto e, in specie, di ciò che si sta sperimentando in numerose città del mondo, tale impostazione non ha più ragione d'essere: ne sono prova le significative ricadute operative che lo studio e l'implementazione di questo modello portano con sé in termini di contributo, nella prospettiva costituzionale, alla ri-definizione – in termini di aggiornamento che nasce dalle esperienze in atto – delle contemporanee forme di Stato. Non solo, però, come potrebbe apparire ad un primo, frettoloso sguardo, nell'accezione – che trae origine dalla metodologia comparatistica con riferimento ai rapporti tra centro e periferia – ‘tipo di Stato’. Il tema in oggetto coinvolge più direttamente, anche in considerazione dei costanti orientamenti della Corte costituzionale italiana sul punto, la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo⁸⁰ come veicolo per un rinnovato equilibrio tra governanti e governati.

sull'importanza di questo tipo di obiettivo, si rinvia a *Sustainable Cities, Why they Matter*, in www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-11.pdf.

⁷⁸ “On 1 January 2016, the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda for Sustainable Development — adopted by world leaders in September 2015 at an historic UN Summit — officially came into force. Over the next fifteen years, with these new Goals that universally apply to all, countries will mobilize efforts to end all forms of poverty, fight inequalities and tackle climate change, while ensuring that no one is left behind. (...) The SDGs build on the success of the Millennium Development Goals (MDGs) and aim to go further to end all forms of poverty. The new Goals are unique in that they call for action by all countries, poor, rich and middle-income to promote prosperity while protecting the planet. They recognize that ending poverty must go hand-in-hand with strategies that build economic growth and addresses a range of social needs including education, health, social protection, and job opportunities, while tackling climate change and environmental protection”, 2030 *Sustainable Development Agenda* -UN, in www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/.

⁷⁹ Di questi temi si è trattato alla Conferenza internazionale organizzata dall'Università di Padova, il 26 e 27 Novembre 2018, dal titolo *Cities, Territories and the Struggles for Human Rights: a 2030 perspective*. “The conference”, si annunciava, era proprio finalizzata “at shedding some light over the transformations that lay ahead for cities and local communities, taking the 2030 SDG Agenda as the fundamental yardstick to assess progress, and at charting ideas and experiences that support a claim for a stronger political role of sub-state and non-state territory-based entities in the global world in a human rights perspective”, in unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/booklet_internationalconference_def_web.pdf, 2.

⁸⁰ *Ex multis*, si rinvia ai seguenti approfondimenti sul tema: Corte costituzionale, Servizio Studi, *I diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario e negli ordinamenti nazionali*, Siviglia, 27 ottobre 2017, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_306_Diritti_fondamentali_2017.pdf; *I diritti fondamentali nella giurisprudenza*

Nella specie, riprendendo la dialettica proposta nelle premesse sul modo in cui intendere i diritti umani, è evidente che il costituzionalista contemporaneo non può porsi con uno stato d'animo che privilegi una – scartando l'altra – delle due impostazioni suggerite come alternative da alcuni autori. Il riferimento è alla rilevata criticità dell'ambivalenza, rispetto a quei diritti, tra l'impianto legale che li riconosce, da un lato, e la loro accezione morale, da considerarsi anche come apporto in termini di nuova *governance*, dall'altro. Il ponderato bilanciamento – e la oculata combinazione – tra il sistema costituzionale di un ordinamento e quella *vision of good governance*, invero, appare essere, infatti, proprio ciò che, ad oggi, è mancato nello studio dei diritti umani, al punto tale da generare una cristallizzazione a livello internazionale – con la conseguenza di aver sempre più negato, a priori, l'apporto delle comunità locali – senza tenere in alcuna considerazione la crisi della sovranità statale che, di fatto, ha abdicato proprio a quella *vision*. Di qui, il rilievo scientificamente decisivo del modello delle HRC nel loro essere allineate a precisi indicatori giuridico-economici che, con trasparenza e agevole accessibilità, possono essere proposti, monitorati e implementati dal livello di *governance* più vicino al cittadino. Quest'ultimo, tra l'altro, in quanto contribuente, a quel grado di tutela garantito dalle istituzioni locali è l'unico che contribuisce direttamente, con le proprie risorse. Risorse che sono, di fatto, anch'esse, espressione della sua personalità.

1952

Alla luce di tale premessa, risulta consequenziale il dato che, le ricadute operative a cui si accennava, impongono una riflessione preliminare nel senso della valorizzazione del modello delle HRC per il solo fatto che esso, attraverso un processo ancora in corso, ha inserito nella più generale idea di protezione multilivello dei diritti umani non solo nuovi protagonisti, nuovi strumenti, nuove pratiche collaborative ma, soprattutto, lo stimolo a comprendere come meglio bilanciare, a livello operativo, *giustizia* (ove per essa si intende: politiche sui diritti, da concepirsi non in astratto) e *governabilità* (ossia con riferimento al grado di intensità nella garanzia di quei diritti). Gli insegnamenti che si possono estrapolare dal modello suddetto, dunque, e i rispettivi scenari che da esso paiono scaturire, trovano nei seguenti assunti il loro principale fondamento:

- a) la imprescindibile necessità di operare, rispetto a fenomeni di innovativa combinazione giuridico-istituzionale come quello delle HRC, avendo come presupposto il “rapporto tra regole e regolarità”⁸¹; ciò, nei termini in cui il legame tra diritto e realtà “si riflette sulla definizione del contenuto dei diritti

della Corte costituzionale, Relazione predisposta in occasione dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale con il Tribunale costituzionale della Repubblica di PoloniaVarsavia,30-31 marzo 2006, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU185_principi.pdf; R. Romboli, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2018.

⁸¹ Come è stato sostenuto, infatti, “ (...) certe riforme, al fine di poter davvero attecchire nel terreno sociale e portare i frutti che da esse si attendono, richiedono –come si faceva poc'anzi notare –una virtuosa e sinergica combinazione di regole e di regolarità, di regole etero-ed auto-prodotte, tutte chiamate a concorrere alla reciproca rigenerazione, in un rapporto di mutuo sostegno e reciproca, incessante ricarica”: A. Ruggeri, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, cit., 280.

- (con particolare riguardo a quelli sociali)” – ancorchè ciò si ritiene valga, ancor di più, per i diritti umani che ne sono il presupposto -, “stante l’inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali”⁸²;
- b) l’importanza, dal punto di vista della riflessione costituzionale, di adottare un approccio istituzionalista. Promuovendo, quest’ultimo, da sé, la rilevazione delle ricadute applicative, più di qualsiasi altro appare contribuire ad esaltare il profilo dinamico del pluralismo sociale⁸³ che scaturisce da tali fenomeni. A questo proposito, infatti, l’espansione dei movimenti a supporto delle HRC, nelle diverse esplicazioni emerse dal ruolo chiave che la società civile⁸⁴ ha saputo assumersi, si pone, oggi più che mai, come interessante sfida nei confronti dei governi locali e del loro essere – o meno – all’altezza degli standard sui diritti umani. Ciò vale, in specie, in termini di formazione di una cultura aggiornata dei diritti umani: “The human rights city concepts”, si è sottolineato, “is flexible enough to accommodate” le differenze di ogni singola realtà locale. “It is only by exploring the specific challenges of local and regional human rights implementation on-the-ground and in detail that” - si insiste, nella prospettiva della localizzazione degli stessi -, che i “local and regional governments”, hanno dimostrato saper iniziare - come ci insegnano le sperimentazioni delle città svedesi - “the process of fostering their own human rights culture”⁸⁵;
- c) la piena consapevolezza di dover guardare a queste realtà locali, e agli strumenti che li disciplinano per connettere il soggetto città alla

⁸² Seppur con riferimento specifico al rapporto tra “Diritti e risorse finanziarie tra Stato, Regioni e Unione europea”, la riflessione si ritiene possa essere estesa al tema in esame, in specie laddove si opta per suggerire che le autonomie regionali possano incrementare “il ventaglio dei servizi forniti e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori”: G. Rivosocchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione al XXXIII Convegno AIC, intitolato *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, tenutosi a Firenze il 16-17 novembre 2018, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 250.

⁸³ Tematica complessa ma, evidentemente, decisiva per l’argomento: “Fare il punto sullo stato di salute del pluralismo sociale”, si è recentemente osservato, “equivale a tornare ad osservare la struttura stessa della comunità organizzata, verificare la tenuta dei punti di cui si compone la trama del tessuto sociale, se hanno subito uno sfilacciamento ovvero se col passare del tempo si presentano ancora più saldi di come fossero al momento della originaria tessitura della trama stessa: significa, a conti fatti, tornare ad interrogarsi sulla evoluzione o, a seconda dei punti di vista, involuzione dello stesso idem sentire *de re publica* attorno a valori fondamentali omnicondivisi”, in A. Ruggeri, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, in *Giur.cost.*, n. 2/2019, 271, Testo della Relazione esposta al Convegno su *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Catania 24-25 maggio 2019.

⁸⁴ Sul ruolo decisivo che la società civile ha assunto nella promozione di tale modello quale componente di successo del suo funzionamento, si rinvia alle considerazioni di chi ha posto l’attenzione sulla società civile quale “*sphere where human rights are claimed, local authorities are held accountable and human rights consciousness is raised*”: E. Van Den Berg, *Co-creating Human Rights in the City – Civil Society and Human Rights Cities in the Netherlands*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 41, 48-49.

⁸⁵ M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 3.

salvaguardia dei diritti umani, considerando la crisi di rappresentanza che le democrazie contemporanee stanno vivendo: lo svuotamento di contenuti che fanno capo al principio di responsabilità – nella sua non comprensione da parte dei livelli di tutela statali –, non può che portare ad optare per una logica local o city-centric. Il passaggio da un modello “state-based government” ad una c.d. “multi-actor governance”, accompagnato dalla decisiva convinzione che “City-level work can play a role in developing this consciousness”⁸⁶ apre, dunque, di fatto, nuovi ambiti di indagine che mettono in primo piano non solo il ruolo della sperimentazione locale come laboratorio per nuovi modelli di governance ma, soprattutto, le potenzialità del “local activism”⁸⁷ nella prospettiva partecipativa⁸⁸;

- d) l’esigenza di una correlata indagine socio-economica sul modello, inteso come strumento di analisi attendibile sia per verificarne la tenuta – contemperandone, in specie, i profili finanziari⁸⁹ – in vista di una “effettiva evoluzione e nel suo concreto funzionamento”⁹⁰; sia, non ultimo, per aggiornare ai nuovi fabbisogni emersi nelle realtà locali, quali sono gli indicatori dell’incidenza delle relazioni finanziarie tra Stato e governi locali con riferimento alle varie tipologie dei diritti⁹¹ e, dunque, anche ai diritti umani⁹²;

⁸⁶ P. Gready, E. Graham, E. Hoddy, R. Pennington, *Re-imagining Human Rights Practice Through the City: A Case Study of York (UK)*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 76.

⁸⁷ M. S. Engle, *Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle*, in *American Anthropologist*, 108:38-51, 2006, 227.

⁸⁸ Sul tema, si rinvia ad alcuni recenti lavori di significativo interesse: U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; G.C. De Martin, D. Bolognino, *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010. In specie, con riferimento alle forme di democrazia partecipativa “al fare” e “al decidere”, si veda A. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell’epoca delle fragilità*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.

⁸⁹ “Che tutti i diritti “costino”, si è ricordato, “è opinione ormai diffusa, anche se la disponibilità delle risorse può incidere in modo diverso sull’effettività di ciascuno di essi se ci si ferma alla loro differente struttura. Il vero problema, oggi”, rileva l’autore, “è «calcolarne il prezzo» (Bin, 2018, 15 ss. e141) e soprattutto, per quanto qui interessa, verificare come esso sia ripartito tra centro e periferia per capire se a questo riparto corrispondano adeguate risorse”: G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 250.

⁹⁰ Le medesime considerazioni sono valse, infatti, per verificare che “il modello costituzionale di autonomia finanziaria abbia garantito la realizzazione di politiche sui diritti”: G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 283.

⁹¹ “In definitiva, se l’incidenza più immediata delle relazioni finanziarie tra centro e periferia si determina sui diritti a prestazione, non può escludersi che funzioni affidate agli enti territoriali, apparentemente estranee al tema dei diritti, possano incidere anche su quelli più “classici”: G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 250.

⁹² Sul fondamento dei diritti nella Costituzione italiana e, in specie, per ciò che qui rileva, per un’analisi delle tradizionali concezioni dei diritti dell’uomo, si rinvia a F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999.

- e) il ripristino del rapporto, che Mortati vedeva nella sua “reciproca condizionalità”⁹³, tra democrazia politica e democrazia economica⁹⁴. Per come si sono evolute le prime sperimentazioni, infatti, le HRC paiono incarnare, ove si hanno a mente i fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee⁹⁵, “a challenge for both mainstream city governance arrangements and human rights practice”⁹⁶;
- f) l’adozione di un metodo di indagine giuridica che valorizzi, allo stesso modo, sia la configurazione legale di alcune esperienze, sia le manifestazioni sostanziali di promozione dei diritti umani che quella formalizzazione non hanno raggiunto: ciò vale, in specie, se si considera l’eterogeneità – che è pure il valore aggiunto di queste sperimentazioni locali – dei diversi “human rights habitat” in cui le istanze per la formazione di HRC hanno innescato il processo di implementazione dei diritti umani. Se da un lato, infatti, c’è chi sostiene l’imprescindibilità di una qualsiasi “formal decision and declaration which expresses the municipality’s self-commitment”⁹⁷ per distinguere le

⁹³ “... L’esigenza di tutela dello sviluppo della personalità umana, (...), non può ritenersi appagata”, spiegava, “dalla semplice affermazione del diritto di libertà e di quello di uguaglianza, avendo l’esperienza storica offerto la dimostrazione del come tali diritti siano destinati a rimanere sterile affermazione per tutti coloro che l’assetto economico capitalistico individuale poneva fatalmente nella condizione di non poterne praticamente usufruire (...). Si affermò pertanto”, prosegue l’autore, “nella coscienza comune il bisogno di un’uguaglianza fra gli uomini non più meramente formale ma sostanziale, ad ottenere la quale si rendevano necessari interventi di varia natura (...). In modo riassuntivo il rapporto cui si accenna fra la forma politica e quella economica-sociale si può esprimere come rapporto di reciproca condizionalità fra democrazia politica e democrazia economica (...). L’elemento di verità dell’osservazione riportata sta in questo: che il superamento del liberismo (...) obbligando ad un intervento nel campo dei rapporti economici, amplia la sfera della regolamentazione costituzionale (...)”: C. Mortati, *La Costituente*, Roma, 1945, 199-200.

⁹⁴ “Da un punto di vista giuridico-costituzionale”, si è infatti osservato, con riferimento al tema della Crisi della partecipazione o delle sue forme rappresentative (par.3), “la preoccupazione per l’impoverimento della trama sociale ed economica e del tessuto connettivo posto tra cittadini e istituzioni è pienamente giustificata, se è vero che, nella Costituzione, il fine della Repubblica – lo svolgimento della persona umana – non può andare disgiunto dalla partecipazione all’organizzazione sociale, economica e politica. Le due finalità sono strettamente interrelate”: F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, n. 2/2018, 47.

⁹⁵ G. Gozzi, *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna, 1997.

⁹⁶ P. Gready, E. Graham, E. Hoddy, R. Pennington, *Re-imagining Human Rights Practice Through the City: A Case Study of York (UK)*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 71.

⁹⁷ K. Starl, *Human Rights City Graz: Lessons Learnt from the first 15 Years*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 57. In questa prospettiva, una città può essere considerata una HRC se “its governing bodies explicitly decide to shape and actually implement its policies towards maximum achievable human rights fulfillment in any way that a culture of human rights within the municipality and within the society as a whole evolves and becomes a reality in the perception and in the living conditions of its citizens by establishing structures and processes accordingly, including evaluating the policies’ outcomes”. “Besides the principle of rule of law,” precisa l’autore, “this is deemed necessary as a reference for political action by political parties, authorities and importantly by civil society. It builds the basis for accountability. A formal commitment makes the difference to other municipalities which probably comply with human rights standards, but do not declare human rights policy-making as a core task. This means that all structures, decision-

HRC dalle città che si limitano ad ottemperare agli human rights standards, dall'altro non si possono trascurare quelle indicazioni che, a fronte di una attenta analisi della realtà delle odierne HRC, nelle loro diverse manifestazioni⁹⁸, suggeriscono di non sottovalutare “the innovative programmes that spread virally rather than legislatively, via choice and public opinion as well as mayoral leadership rather than via legislation or collective executive fiat”⁹⁹. In ogni caso, preme rilevare che il presupposto indefettibile per entrambi gli orientamenti, è quello che fa a capo alla convinzione che siano in gioco “rights achieved by consensus, not force”¹⁰⁰.

5. Considerazioni conclusive. Verso l'applicazione dello *Human Rights-Based Approach* alla *Local Governance*, anche italiana?

1956

Eleanor Roosevelt, già nel 1958, in qualità di Presidente della Commissione che ha redatto la Dichiarazione Universale dei diritti umani, aveva sottolineato come i diritti umani iniziassero la loro esistenza vicino a casa, nella quotidianità dell'esperienza del singolo uomo: “Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere”¹⁰¹, affermò in un'occasione pubblica. Se non lì, da nessun'altra parte. Nessun significato, dunque, se non ce l'hanno nei luoghi dove viviamo, dove lavoriamo e in cui impariamo fin da piccoli.

Non c'è alcun dubbio, d'altra parte, che il rafforzamento dei diritti umani a livello locale sia operazione tanto complessa, quanto stimolante per le sfide che si affacciano¹⁰². In ogni caso, negare ciò che sta dando risultati in termini di benefici¹⁰³ e, soprattutto, continuare a minimizzare – fino a respingere, come avviene in molti ordinamenti solo formalmente decentrati - una prospettiva

making processes, policy implementation and institutions are oriented towards the fulfilment of human rights” (ivi, 57).

⁹⁸ Ove, cioè, le espressioni di una adesione alla promozione delle politiche sui diritti umani, si manifestano attraverso diverse modalità tra cui, si può ricordare, ad esempio: l'istituzione di *ombudsperson office*, di Commissioni sui diritti umani o di organi consultivi, oppure la definizione di procedure di segnalazione con predisposizione di rimedi amministrativi.

⁹⁹ B. Barber, *Cities as Glocal Defenders of Rights*, in AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 21.

¹⁰⁰ B. Barber, *Cities as Glocal Defenders of Rights*, in AA.VV., *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, cit., 21.

¹⁰¹ Alla presentazione di un libro sui diritti umani, *In Your Hands*, UN Commission on Human Rights, *New York, March 27, 1958*, in en.wikiquote.org/wiki/Human_rights.

¹⁰² Per un quadro riassuntivo delle più importanti sfide che i governi locali contemporanei stanno affrontando nella protezione e promozione dei diritti umani, si rinvia al Rapporto A/HR/30/49 che si sofferma sulle seguenti: “lack of political will”; “shortage in institutional capacity and/or resources”; “lack of adequate coordination between central and local government”; “lack of information about requirements resulting from human rights at the local level”; “non-recognition of the role and contributions from civil society”, in Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30, cit., 12.

¹⁰³ Sintetizzando le ricadute positive emerse dagli studi della “human right culture” nel livello più prossimo al cittadino, ossia nelle città, tali benefici appaiono essere: un più sostanziale approccio democratico; una più significativa inclusione e coinvolgimento inter-settoriale, una riduzione dei costi poiché i governi locali: M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 7.

autonomistica, finanche localista, all'interno del più generale impianto costituzionale, è del tutto fuorviante rispetto alla realtà dei fatti. Non solo. Tale approccio risulta anche controproducente in termini di mancato adeguamento del sistema alle evoluzioni in atto sulla spinta dei cittadini¹⁰⁴.

Le ragioni della contrarietà a queste logiche centriste, di fatto superate persino nell'ambito dei diritti umani, si rinvergono nelle seguenti considerazioni. Innanzitutto, perché è il sistema costituzionale stesso che, attraverso le sue variegata e imprevedibili esplicazioni esperienziali, include oggi, di fatto, nella prospettiva qui proposta, la tutela e la promozione dei diritti umani come naturale espressione dello "spontaneo ordinamento del corpo sociale"¹⁰⁵.

Inoltre, l'approccio che nega ogni possibilità di delocalizzazione della tutela e promozione dei diritti non contribuisce a superare gli oramai evidenti limiti degli attuali meccanismi applicativi che, a livello statale, sarebbero votati alla salvaguardia effettiva di quegli stessi diritti; né, tanto meno, permette di intercettare le linee guida indispensabili per affrontare, nella prospettiva costituzionale, l'attuale momento di transizione.

Il delicato bilanciamento tra principio personalista e principio pluralista, di cui all'art. 2 della Costituzione italiana¹⁰⁶, e il difficile processo di messa a punto di un nuovo equilibrio Stato-Regioni-enti locali attraverso la rilettura di alcuni principi fondanti di un più aggiornato regionalismo italiano, nell'ottica della valorizzazione delle istanze locali, non può, in definitiva, non tenere in considerazione il seguente, fondamentale assunto: che "A human rights-based approach to local governance", come ha dimostrato la nascita di numerose HRC, non potrebbe che portare, anche nel nostro ordinamento, alla rivitalizzazione del "the principle of democracy, participation, responsible leadership, transparency, accountability"¹⁰⁷. Le città, includendo anche quelle italiane ad oggi non rientranti nell'elenco delle HRC, al di là di sporadiche - benchè comunque significative¹⁰⁸-

¹⁰⁴ "Proprio perché il fine complessivo della Repubblica (art. 3) e quello, articolato, delle formazioni sociali (art. 2) è convergente, lo svolgimento della persona, la sua realizzazione esige un'alleanza tra istituzioni e cittadini singoli e associati, di cui la sussidiarietà è l'espressione sintetica", si sottolinea in F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, cit., 48.

¹⁰⁵ P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, cit., xxi.

¹⁰⁶ "(...) il concetto di persona, al di là delle matrici culturali e ideologiche che ne ispirarono l'inserimento nell'art. 2 Cost., evoca essenzialmente la complessità della natura umana, esprimendo non soltanto una presa d'atto, ma anche il riconoscimento della stessa come valore meritevole della massima tutela e promozione. Tale riconoscimento è alla base del principio pluralista che, com'è noto, nel testo costituzionale è declinato nelle più varie forme (come pluralismo istituzionale, politico, culturale, ecc.). Tra quest'ultimo principio e quello personalista esiste, dunque, un nesso indissolubile, essendo il primo una proiezione del secondo: la varietà di espressioni della natura umana, colte anche, e soprattutto, nella loro dimensione sociale, legittima il riconoscimento del valore delle diverse formazioni intermedie entro le quali si sviluppa la stessa personalità": A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Giur.cost.*, n. 2/2019, 359.

¹⁰⁷ Human Right Council, *Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, A/HRC/30, cit., 12.

¹⁰⁸ Tra le iniziative più recenti, con la finalità di ricondurre il contenuto del *Goal 11*, si ricorda, ad esempio, il *Right2 City Festival* di Padova: "In particolare, attraverso la presenza dell'Amministrazione comunale gli organizzatori si propongono di riuscire a individuare e

iniziative in materia di diritti umani, una volta adottata la prospettiva costituzionale che opta per una lettura in combinato disposto dei principi costituzionali personalista, pluralista e autonomistico, in correlazione con la prospettiva di sussidiarietà¹⁰⁹ e con il principio di capacità contributiva, e a fronte di esperienze già in atto in altre città del mondo, non paiono potersi escludere – o, addirittura auto-escludere – dal processo in atto a livello mondiale. Soprattutto in un'epoca di crisi come quella che stanno attraversando le istituzioni italiane, la possibilità di misurarsi con le rispettive potenzialità economico-istituzionali assume le caratteristiche del doveroso impegno – in termini di responsabilità – a divenire vere – perché, di fatto, uniche – interlocutrici del “pro-active approach to human right problem-solving”¹¹⁰.

1958

Non è forse del tutto casuale che uno dei più apprezzati scienziati sociali, l'americano Robert Putnam, proprio partendo dalla realtà italiana, sia stato promotore di una ricerca-riflessione sulle motivazioni per le quali alcuni governi democratici funzionassero meglio di altri. In uno dei contributi, che oggi più rilevano per le implicazioni costituzionali che ne derivano rispetto alla situazione contemporanea su questi temi, ha offerto evidenze empiriche del ruolo che la tradizione civica, supportata da una sostanziale partecipazione civica, può avere nel contribuire a sviluppare istituzioni di successo. Il titolo originale, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*¹¹¹, esprimeva ciò che ora rileva in modo significativo per l'analisi della correlazione città-diritti umani: se l'obiettivo è, come è nella logica pragmatica angloamericana e, tanto più, in quella internazionale dei diritti umani, che le istituzioni funzionino, che non ci si limiti a riconoscere formalmente i diritti, ma che si approntino gli strumenti e i livelli di

condividere delle buone prassi sulla gestione di spazi pubblici e sul rapporto con la cittadinanza. (...) Inoltre, essendo il Festival dislocato e diffuso in diverse zone della città, attraverso le più comuni forme d'arte quali talks, convegni, laboratori, fumetti, teatro, fotografia, musica, poesia, l'intento è di creare, nella casualità dell'incontro con il cittadino, un'occasione di conoscenza di problematiche ed esperienze positive, promuovendo un'opportunità di cambiamento, sia a livello di responsabilità personale che di responsabilità condivisa, una corretta informazione sui diritti umani ed una maggiore attenzione alla città e al ruolo del cittadino nella promozione del benessere proprio ed altrui”, in unipd-centrodirittiumani.it/it/news/Prende-il-via-il-Right2CityFestival-organizzato-dallo-Sportello-di-Avvocato-di-Strada-di-Padova-26-30-giugno-2019/4942.

¹⁰⁹ Sul rapporto tra cittadini attivi e autonomie, si rinvia alle seguenti riflessioni: “Le trasformazioni intervenute (...) nelle forme della partecipazione sociale hanno diverse cause, ma, almeno in parte, sono in rapporto circolare con l'azione dei soggetti istituzionali che abitano la sfera pubblica. Non sono cioè fenomeni che avvengono in uno spazio totalmente inaccessibile per l'influenza della sfera pubblica. Tutt'altro. Ai soggetti istituzionali la Costituzione traccia un'indicazione ora esplicita, quella cioè di favorire lo svolgimento di funzioni di interesse generale da parte dei cittadini singoli e associati, secondo il principio di sussidiarietà. La sfera pubblica, anziché assistere passivamente alle trasformazioni del corpo sociale, deve disporsi in un atteggiamento dialettico e propositivo che incoraggi la partecipazione. Se le autonomie territoriali sono strutturalmente il soggetto pubblico meglio posizionato per valorizzare l'iniziativa sociale, tanto che la sussidiarietà verticale costituisce una gemmazione di quella orizzontale, a maggior ragione questa conclusione si impone al cospetto delle mutate forme dell'attivazione civica”, in F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, cit., 55.

¹¹⁰ M. F. Davis, *Introduction*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 3.

¹¹¹ R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, cit.

tutela più consoni per la loro effettività, allora quella ‘discussione sulla democrazia’ che partì dal monitoraggio, nel ventennio che va dal 1970 agli anni novanta, delle neo istituite regioni italiane ritrova oggi, proprio nelle HRC, quei facilitatori di buona *governance* e prosperità economica che Putnam aveva rilevato nelle forme di cooperazione e di fiducia delle istituzioni locali italiane.

Se così è, allora non c’è motivo per non ritenere che, nella prospettiva costituzionale qui proposta, le “human rights cities” abbiano tutte le caratteristiche per divenire sempre più l’autentico “promising vehicle for making rights a reality”¹¹².

¹¹² E. Van Den Berg, *Co-creating Human Rights in the City – Civil Society and Human Rights Cities in the Netherlands*, in AA.VV., *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, cit., 41.