

PARTE PRIMA  
LA CITTÀ COME PROBLEMA:  
ORIZZONTI DELLA RICERCA



# ALLE RADICI DELL'IDEA DI CITTÀ<sup>1</sup>

UMBERTO CURI

Abitualmente ciò che mi muove è l'interesse a riscoprire la radice, l'origine, il significato delle parole, anche di quelle con le quali sembra che abbiamo maggiore consuetudine. In questo caso, vorrei cercare di ripercorrere la riflessione che ritroviamo nella tradizione culturale dell'Occidente a proposito dell'Idea stessa di "Città". Credo che in maniera molto schematica si possano ritrovare due modelli contrapposti e nettamente distinti di città nella tradizione culturale occidentale. Questi modelli che proverò ora a caratterizzare presentano rilevanti differenze l'uno rispetto all'altro, ma condividono un presupposto comune che va evidenziato con enfasi. Entrambe queste forme di Città vanno oltre la semplice *synoikia*.

*Che cos'è la synoikia?*

La *synoikia* è un concetto di origine greca ben chiarito in un passaggio di un dialogo di Platone. In questo dialogo (mi riferisco al "Protagora", 320c-323c), attraverso il discorso del sofista Protagora, Platone cerca di descrivere quale sia l'origine storica e concettuale della città. Per rendere più chiaramente comprensibile il suo ragionamento, il filosofo si affida al racconto di un mito, forse il più noto, importante e significativo mito dell'intero repertorio mitologico greco-latino, vale a dire quello che ha come protagonista Prometeo.

In principio – si racconta nel dialogo platonico – esistevano gli dei, ma non le stirpi mortali. Quando poi venne il momento fatale della nascita anche per le stirpi mortali, gli dei ne fanno un calco in seno alla terra, mescolando terra e fuoco e tutti gli elementi che di terra e fuoco sono composti. Ma nell'atto in cui stavano per trarre alla luce quelle stirpi, Zeus e gli altri dei ordinarono a Prometeo e al fratello gemello Epimeteo di distribuire a ciascuno facoltà naturali in modo conveniente, in modo che ciascuna specie potesse sopravvivere. Ma poiché della

---

<sup>1</sup> Il presente testo riproduce il contenuto della relazione pronunciata in sede di seminario, senza integrazioni o modifiche sostanziali. Per un ulteriore sviluppo, e un più argomentato ragionamento, intorno ai temi qui accennati, rinvio ad alcuni miei scritti: *Pensare la guerra. L'Europa e il destino della politica*, Bari, 1999; *Il farmaco della democrazia*, Milano, 2003; *Straniero*, Milano, 2010; *Endiadi. Figure della duplicità*, Milano, 2015.

distribuzione pretende di occuparsi Epimeteo (il cui nome indica “colui che vede dopo”, ed è perciò sciocco e insensato), l’intero patrimonio delle qualità utili alla sopravvivenza viene consumato, prima che sia il turno degli uomini. Accade così che proprio la stirpe umana sembra destinata all’estinzione, perché mancante di ogni qualità utile alla sopravvivenza.

Si colloca in questo passaggio l’intervento di Prometeo. Spinto da *philanthropia*, vale a dire da amore per il genere umano, e temendo per la sua cancellazione, il Titano viola la sfera ai attribuzione di Efesto e di Atena, e dona agli uomini il fuoco e il sapere tecnico, pagando poi il fio del suo sacrilegio con un supplizio al quale sarà condannato da Zeus. Con i doni ricevuti da Prometeo, gli uomini potevano certamente acquisire e sviluppare attitudini importanti; in particolare, usando le arti connesse con la tecnica, erano diventati capaci di articolare la voce in parole, e poi di procurarsi case, vesti, calzari, giacigli e il nutrimento che ci dà la terra.

Ma nonostante l’intervento “filantropico” del Titano, gli uomini vivevano sparsi perché erano privi di quell’arte – la *politikè téchne* – che può svilupparsi soltanto come espressione della *polis*, della città. Senza la *polis* non ci può essere politica – prosegue il mito – e senza politica non vi è neppure il *polemos*, la guerra, che è parte della politica. “Giocando” sulla radice etimologica dei tre termini (*polis*, *politikè téchne*, *polemos*, derivanti dalla radice indoeuropea *ptol*), il filosofo sottolinea insomma che, per poter sopravvivere il dono della tecnica è insufficiente, perché manca ciò che di gran lunga è più importante, vale a dire la *poli-tica* che può nascere solo quando vi sia una *polis*. Con la tecnica è possibile mettere vicino l’una all’altra delle case, cioè fare una *syn-oikia*. Ma la *synoikia* non coincide con la città.

Platone sostiene che affinché ci sia città non basta mettere insieme, vicine, una pluralità di case. Non è sufficiente il *syn-*, il “con”, *oikos*, quello che potremmo chiamare il “con-case”, la mera coabitazione. Affinché vi sia città, occorre che unitamente al dato architettonico, urbanistico, siano presenti alcune qualità morali.

Secondo il filosofo una città è tale solo se tra i cittadini che la costituiscono intercorrono relazioni di rispetto reciproco e di giustizia. I termini greci usati da Platone sono “*aidos*”, il rispetto reciproco, e “*dike*”, la giustizia. Insomma la città non è la semplice coabitazione, non possiamo riconoscerla dall’esistenza di un aggregato di case, perché la città scaturisce principalmente quando fra i cittadini sussistono rapporti di rispetto reciproco e giustizia.

Chiarito questo, il primo modello di città a cui vorrei ora richiamarvi è la *polis* greca.

La *polis* è il primo modello, non solo in ordine cronologico, ma è un punto di riferimento che tutt’oggi è tenuto presente per la immaginazione della città del futuro. Questo modello non viene descritto solo nei testi degli storici come Tucidide, ma trova una descrizione particolarmente suggestiva nella grande tragedia

classica, nel quinto secolo, e trova la sua espressione più compiuta nell'Atene di Pericle. Che caratteristiche ha la *polis* greca, questo modello che secondo alcuni potrebbe essere ancora oggi riproposto?

La *polis* greca è una città destinata ad accogliere persone che hanno la stessa origine. Cioè che condividono lo stesso "*ghenos*". Potremmo tradurre questo termine greco dicendo che appartengono alla stessa "stirpe". La *polis* quindi si fonda sulla comunanza di un "*ethos*", potremmo chiamarlo di una moralità, di un costume, di un'inclinazione comune. Essa si fonda sulla condivisione della stessa radice. Ciò che caratterizza questo primo modello di città è dunque l'origine comune. Ma come conseguenze inevitabili di questo modo di concepire la città vengono quattro caratteristiche che indicherò alla vostra attenzione.

La prima. Una città così concepita, cioè caratterizzata dalla comunanza dell'origine, è una città che non cresce, non si allarga ma si limita a riprodursi proprio per non allontanarsi dalla comunanza dell'origine.

Seconda caratteristica. Una città così concepita deve per necessità rinchiudersi dentro i propri confini per salvaguardare la propria identità. Ogni apertura nei confronti dell'altro rischia di contaminare la purezza di quel "*ghenos*" di quella "stirpe" che è il principio di individuazione della città. Da questo punto di vista la città greca non può che essere separata e distinta rispetto ad altre città e non può che accentuare questo aspetto di separatezza rispetto ad altre città.

Terza caratteristica. Una città così costituita ha a suo fondamento non la legge, ma la stirpe. Nell'eventuale dissidio tra l'appartenenza alla stirpe e il rispetto della legge a prevalere è la prima. Ne abbiamo un esempio particolarmente suggestivo nell'"Antigone" di Sofocle dove confliggono due principi opposti. Da una parte Antigone, la quale vorrebbe dare comunque sepoltura al cadavere del fratello caduto in combattimento. La giovane donna vorrebbe corrispondere a ciò che l'appartenenza al "*ghenos*" impone. Non importa se Polinice è venuto in armi contro la sua città di origine. Non importa se egli si sia dunque comportato come un "nemico" della sua stessa città. L'appartenenza alla stirpe fa sì – secondo la convinzione espressa da Antigone, che al fratello morto in battaglia debbano essere riconosciuti gli onori della sepoltura all'interno del territorio della *polis*. Di parere opposto è invece Creonte, lo zio di Antigone e Polinice, il sovrano reggente la città di Tebe. Egli pretende il rispetto rigoroso della legge della città, l'obbedienza rispetto al decreto da lui emanato, secondo il quale la salma del nipote che aveva avuto l'ardire di rivolgere le armi contro la sua stessa città doveva restare insepolta. Tra queste due esigenze, l'esigenza della stirpe e l'esigenza della legge, prevale l'esigenza della stirpe. I cittadini in qualche misura sentono come prevalente l'appartenenza al "*ghenos*" piuttosto che il rispetto della legge. La vera eroina della tragedia, colei che è destinata a restare come simbolo della superiorità della legge morale, rispetto alla legge positiva, è Antigone, la quale si erge a tutela della superiorità del "*ghenos*".

Ma il punto particolarmente significativo che richiede una riflessione più attenta è il quarto. Una città costruita con le caratteristiche che stavo riportando è sempre alle prese con la prospettiva della guerra. Ne abbiamo due conferme, una di carattere storico, l'altra di carattere linguistico. Le città greche sono perennemente in guerra l'una contro l'altra. Se leggiamo i testi che si riferiscono al periodo di maggior benessere economico delle *poleis* greche noi troviamo che ciò che prevale anche dal punto di vista dell'ordinamento della città in pace è il riferimento alla guerra. La città stessa, la sua organizzazione, l'educazione dei cittadini è sempre tutta in funzione delle esigenze della guerra. Ma ne abbiamo una conferma anche dal punto di vista linguistico visto che – come già si è accennato in riferimento al mito di Prometeo riletto da Platone – alla radice del termine “*polis*”, città, troviamo la stessa radice, “*ptol*”, che troviamo nel termine “*polemos*”, e cioè nel termine greco che indica la guerra. *Polis* e *polemos*, città e guerra, formano un'unità sostanzialmente indissolubile. Insomma se l'appartenenza alla stirpe è il presupposto in base al quale si costituisce la città, è inevitabile che prevalga un criterio di inclusione rigido e restrittivo. Ne consegue che questo criterio non può che configurarsi anche come pregiudiziale ostilità verso tutto ciò che risulti esterno alla città costituita sul “*ghenos*”. Quanto più rigido e restrittivo è il criterio di inclusione, tanto più bellica sarà la forma della relazione con l'altro. Insomma se assecondiamo questo modello di città dobbiamo abituarci a vivere nella costante insicurezza che è connessa con l'inscindibile relazione tra città e guerra, tra *polis* e *polemos*.

Sia pure in forma abbreviata e incidentale, si può osservare che le conseguenze inevitabilmente discriminatorie, derivanti da un'assunzione univoca e condizionante del criterio del *ghenos*, nel mondo greco antico sono in qualche misura temperate dall'istituto della *xenia*, vale a dire da quel complesso di regole non scritte e di prassi consuetudinarie che imponevano il rispetto e l'accoglienza dello *xenos*, e cioè dello straniero. Per un arco di tempo che si estende dai poemi omerici (VIII secolo a.C.) almeno fino alle *Metamorfosi* di Ovidio, lo straniero, lo *xenos*, l'*hostis*, è letteralmente sacro. “Nefando, innominabile crimine” è definito nell’“*Ecuba*” di Euripide l'atteggiamento di chi sia *echtroxenos*, “ostile allo straniero”. Sempre, in qualunque circostanza, quali che siano le condizioni, lo straniero deve essere accolto, aiutato, ospitato. Nessuna eccezione, né alcuna esenzione, è concepibile, perché per l'uomo greco lo straniero è *immediatamente anche ospite*.

Da un lato, insomma, la fondazione sul *ghenos* della *polis*, e la coappartenenza della *polis* stessa alla “famiglia” linguistica e concettuale dominata dal *polemos*, fa della città greca una realtà chiusa e autoreferenziale, esposta costantemente alle insidie della guerra con altre realtà simili. Ma, dall'altra parte, la *xenia* porta con sé una capacità di relazione e di apertura che, sia pure fino ad un certo punto, bilanciano il rigido criterio di inclusione su cui è costruita la *polis*.

Nettamente distinto rispetto al modello della *polis* greca è il modello della *civitas* romana.

La *civitas* romana è fondata, costituita ed alimentata da persone che appartengono a culture differenti le quali scelgono di assoggettarsi all'imperio della stessa legge.

Noi potremmo dire che i cittadini romani non sono uniti dalle stesse origini, cioè quelle del "*ghenos*", ma dallo stesso fine. La *civitas* romana è il confluire di diversi "*cives*" che sono tra di loro differenti per religione, cultura, etnia e che si danno tuttavia la stesse leggi e che vivono quindi nella *pax* che è assicurata dalla *concordia* romana. Questo ideale della concordia che ritroviamo nella tradizione successiva come in Sant'Ambrogio e Sant'Agostino.

Le conseguenze più rilevante di questo modello di città, città come *civitas* romana, inclusiva e non esclusiva, accomunata dal fine piuttosto che dall'origine, è che la città è sempre mobile, dinamica. Essa è sempre "*augescens*" cioè costantemente crescente e che inoltre ciò a cui essa tende è un'espansione che conduca tendenzialmente a trasformare l'"*orbis*", l'intera struttura del mondo, in "*urbs*", cioè in città. Quello che oggi potremmo chiamare l'obiettivo della globalizzazione, la trasformazione dell'"*orbis*" in "*urbs*".

Il modello della *civitas* romana, fare dell'*orbis* un *urbs*, è poi ripreso e potenziato dalla Chiesa e diviene il modello della città europea. La città dell'uomo e la città di Dio non hanno alcun fondamento etnico. La grande strategia cristiana di disfare l'impero dall'interno, senza mai scendere sul suo terreno (che mette in una luce originale anche il famoso precetto di "dare a Cesare quel che è di Cesare") porta a proiettare la *civitas mobilis augescens* nel futuro; siamo, con Agostino, *cives futuri*, nessuna radice terranea, la nostra radice è in alto: *arbor inversa*, la nostra radice, la nostra città è nei cieli. Anche se permane, contraddittoriamente, la nostalgia dell'agorà, della città dimora, delle "dimensioni umane".

In conclusione: quale riferimento scegliamo per la nostra città? Quella che si fonda sull'origine o quella che ha come principio di individuazione il fine? La città il cui legame fondamentale è la stirpe, l'appartenenza o il legame fondamentale che vogliamo costruire è la legge, la *concordia*, la *pax*? La comunità pensiamo che si formi attraverso meccanismi sempre più rigidi, discriminatori, di inclusioni che comportano esclusione, o al contrario attraverso un "*augescere*", un crescere che includa sempre più largamente? Fermo restando che anche in questo caso è necessario andare oltre al modello della *synoichia*, della semplice coabitazione.

Cosa scegliamo, la città che non cresce e che è chiusa in sé stessa, la città della paura, dell'insicurezza costante, sempre sull'orlo del *polemos*, o la città che accetta la legge e vive sotto la concordia? Io credo che questo obiettivo che oggi si nomina con il termine globalizzazione e che ha queste venerande origini nella cultura latina possa essere il nostro punto di riferimento, quello di un mondo, di un "*orbis*" che possa diventare una "*urbs*", retto sulla base del rispetto reciproco e della giustizia.



# LA CITTÀ, NUOVA FRONTIERA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO?<sup>1</sup>

JEAN-BERNARD AUBY

SOMMARIO: 1. L'ascesa alla ribalta della realtà "città". – 2. Dimensioni specifiche dell'oggetto giuridico "città". – 3. Risposta a qualche possibile obiezione. – 4. Il programma di riflessione: la città, nuova frontiera del diritto amministrativo.

L'ammissione di una nuova idea al rango di concetto strutturante di un *corpus* giuridico si realizza tramite il diritto positivo, la giurisprudenza o la dottrina (o tramite l'insieme di questi ingredienti). La prima ipotesi è la più naturale e legittima. La seconda tocca, evidentemente, la questione della creazione del diritto da parte dei giudici, ma essa non è né eccezionale né anormale. La terza presuppone che il concetto proposto riunisca opportunamente un gruppo di realtà giuridiche sufficientemente omogenee e distinte dal proprio contesto. Il concetto di origine dottrinale può trovarsi consacrato, in un secondo momento, dal diritto positivo. Questo è il cammino che ha più o meno seguito, per esempio, la nozione di servizio pubblico. Può anche restare una nozione teorica, alla quale il diritto positivo non si riferisce esplicitamente, ma che conferma nel tempo di costituire una struttura ben percepibile del diritto: per esempio, la nozione di autorità amministrativa, quella di persona pubblica, non costituiscono che apparizioni episodiche nel diritto e nella giurisprudenza, ma nessuno nega, per questo, che esse corrispondano a delle realtà identificabili e strutturanti del diritto amministrativo.

Questa considerazione preliminare, che può giudicarsi un po' semplice, non è però inutile per affrontare l'oggetto che ci siamo fissati come obiettivo da definire qui: quello dell'esistenza di un concetto efficace di diritto della città all'interno del diritto pubblico, quello della città come una sorta di nuova frontiera del diritto amministrativo.

---

<sup>1</sup> Pubblichiamo, su gentile concessione dell'Autore, la traduzione de "*La ville, nouvelle frontière du droit administratif?*", in *AJDA*, n. 37/2014. La traduzione è a cura di Clara Silvano. La stessa traduzione è già stata pubblicata nel n. 1/2019 *Riv. giur. urb.*

Né la città, né il concetto di diritto alla città sono previsti nel firmamento di qualche testo. Nonostante che l'ambiente urbano, l'urbanizzato o la città stessa facciano delle apparizioni regolari nella legislazione. Né il concetto di città né quello di diritto alla città sono delle nozioni che strutturerebbero questa o quella giurisprudenza di una qualche portata: allo stesso modo sia l'ambiente urbano, sia l'urbanizzazione, sia la città stessa fanno delle apparizioni regolari sulla penna del giudice amministrativo.

È quindi proprio attraverso la dottrina, almeno per ora, che i concetti di città e di diritto della città potrebbero imporsi a un livello alto nell'attuale configurazione del diritto amministrativo.

Il nostro proposito è di dimostrare qui che ci sono tutte le qualità richieste perché questo avvenga.

Tenteremo di farlo nel seguente modo. Il punto di partenza della riflessione ci sembra debba essere semplicemente la conquista del potere della realtà "città". Ma non ci si può accontentare di constatare ciò: l'importanza sociale, economica o politica di una realtà non garantisce che il diritto la consacri in quanto tale come una delle sue nozioni chiave. È probabile infatti che il diritto la ricomprenda attraverso costruzioni che scompongono o disallineano proprio ciò che la realtà sociale, economica e politica mette in luce. Non si può negare, per esempio, che il mercato sia da molto tempo un'idea fondamentale per comprendere il mondo reale: tuttavia, almeno fino allo sviluppo attuale del diritto alla concorrenza, non aveva uno statuto corrispondente nel mondo del diritto.

C'è poi una seconda verifica da fare. Concretamente, ciò di cui stiamo difendendo la consacrazione a livello dottrinale, riunisce invero realtà giuridiche che si manifestano in maniera meno evidente se non vi si fa riferimento. In altre parole, occorre che le realtà che si pretendono di esprimere attraverso questo concetto presentino un certo grado di coerenza, si distinguano senza troppe difficoltà dalle realtà giuridiche vicine, lascino trasparire una logica comune, o si rivelino soggette a principi comuni. Questo è ciò che ci sforzeremo di verificare con riguardo alla città e al diritto della città. Ci sforzeremo, poi, di rispondere a diverse possibili obiezioni, prima di illustrare le priorità del progetto di ricerca che la nostra analisi ci spinge a ritenere uno sviluppo auspicabile al fine di confermare e rinforzare il *corpus* della città e del diritto alla città.

## 1. *L'ascesa alla ribalta della realtà "città"*

C'è un destino europeo delle città, che le vede rinascere oggi dopo un periodo di eclissi che non ha fatto dimenticare il loro fiorente passato. La rinascita europea delle città è allineata ad un'evoluzione analoga a livello mondiale. Ed è da questa storia che la riflessione deve partire.

a) *Il declino storico delle città nel mondo westfaliano*

Fernand Braudel racconta tutto questo in un bel modo: “la storia d’Europa è da tempo una corsa: città contro Stato, diciamo la lepre contro la tartaruga. Ora, la lepre è più veloce, ha vinto inizialmente, e questo era logico. Ma il XV secolo, in Occidente, vede la rimonta e l’arrivo alla meta delle tartarughe lente” (*Le modèle italien*, Flammarion, 1994, 34).

Le città, che erano state un elemento chiave di strutturazione dell’Impero romano, ridivengono il cardine dell’organizzazione politica del Medio Evo: le città italiane, soprattutto, divengono la base dell’organizzazione degli apparati pubblici.

In esse si concentrano, fino all’ascesa degli Stati, la potenza economica, il potere politico, il potere culturale...

Dato ciò, esse sono anche luoghi essenziali di produzione del diritto (specialmente per tutto ciò che riguarda la vita economica) e della sua concreta applicazione.

Poi arriva – più o meno a seconda dei paesi – l’era delle “tartarughe” come dice Braudel.

Gli Stati si appropriano progressivamente del potere militare, del potere di imposizione fiscale, della dominazione politica e le città perdono, a loro detrimento, la maggior parte dell’autonomia di cui godevano.

Il declino della loro posizione all’interno del mondo del Diritto è molto ben descritto, nel contesto britannico, da un articolo classico di Gerald Frug (*The City as a Legal Concept*, *Harvard Law Review*, 1979-1980, n. 93, 1057). A ritmi diversi e lungo linee differenti, la centralizzazione legata alla costruzione dello Stato francese marginalizza le città.

Gli Stati divengono i cardini dell’organizzazione politica, come pure i detentori del potere giuridico. Nell’universo westfaliano, che segna il loro trionfo, le città occupano un posto subalterno.

b) *La rinascita contemporanea delle città*

Si osserva oggi un’ascesa delle città nel mondo intero. In Europa si tratta di una vera e propria rinascita. Peraltro questo comporta talvolta qualcosa di inedito.

Dappertutto nel mondo le città diventano – sono ridiventate – livelli essenziali dell’azione pubblica e della vita pubblica. Il fenomeno si trova descritto in una serie di bestsellers anglosassoni (not. E. Glaeser, *The Triumph of the City*, The Penguin Press, 2011) e in un’opera fondamentale di Patrick Le Galès (*Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences PO, II éd., 2011).

Le città si impongono sempre di più nell’architettura territoriale degli apparati pubblici. È il fenomeno della metropolizzazione (p.e.: *Dictionnaire de la mondialisation*, C. Ghorra – Gobin [dir.], Armand Colin, 2007, V° Métropolisation), che il sistema francese si è messo recentemente a diffondere.

Le città si impongono sempre di più come fornitori essenziali di servizi collettivi. Il nostro benessere dipende sempre di più da queste; si può dire che siano attori chiave della solidarietà nei nostri sistemi.

Sono sempre di più luoghi strategici della democrazia vivente: al loro interno, essenzialmente, si inventano le nuove forme di democrazia partecipativa, che vengono rese possibili, in particolare, dalle nuove tecnologie.

Esse sono – le grandi città almeno – sempre di più attori della vita internazionale, sempre più coinvolte nei processi di globalizzazione. Esse sviluppano sempre di più diplomazie parallele a quelle degli Stati cui appartengono.

Non ci si dimentichi che metà dell'umanità vive in città, e circa l'80% degli Europei. Questa realtà sociologica impressionante supporta naturalmente la loro crescita di importanza.

Prima di entrare maggiormente nei dettagli, notiamo subito che di questa ascesa sociale, economica e politica delle città il diritto reca già traccia.

Ciò consiste nella creazione di uno statuto della città metropolitana per le città più importanti in Francia, come in Italia. Ciò si esplica nella concentrazione del potere amministrativo e finanziario che si produce oggi nelle aree urbane intercomunali: comunità dei centri urbani, comunità urbane, metropoli (senza dimenticare la metropoli di Grand Lyon che, come si sa, ha lo statuto di una collettività territoriale *sui generis*).

C'è anche l'emersione progressiva delle città nel diritto internazionale, di cui esse sono sempre più soggetti attivi e passivi mentre la relazione era tradizionalmente mediata dallo Stato – accanto al folklore dei gemellaggi (Y. Blank, *The City and the World*, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2005-2006, n. 44, 856).

## 2. Dimensioni specifiche dell'oggetto giuridico "città"

Tutto ciò che precede dimostra che la realtà giuridica "città" emerge necessariamente all'interno del diritto, ma ciò non implica che debba costituire in tale ambito un oggetto importante, meritevole di attenzione in quanto tale. Potrebbe trattarsi, per dire le cose crudamente, di un avatar fra le altre forme di decentralizzazione territoriale.

Si proverà a dimostrare che è molto più di questo: che l'oggetto "città" corrisponde a un gruppo di realtà specifiche sufficientemente coerenti, nel cui ambito si possono riconoscere logiche comuni, ovvero principi comuni. Questa è la convinzione in noi maturata durante il corso "diritto della città", tenuto negli ultimi dieci anni, e dalla scrittura, a questo connessa, del libro *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville* (LexisNexis, II éd., 2016).

Per fare ciò dovremo interrogare quattro ordini di realtà che sono essenziali

per il funzionamento giuridico della città: gli spazi pubblici, le infrastrutture e i servizi pubblici, la regolazione dell'uso del suolo e il governo della città.

A proposito di ciascuna di queste quattro realtà, ci porremo le seguenti domande: quali dimensioni concrete specifiche assume la questione all'interno delle città? Quali sono le componenti di diritto ad essa applicabili? Quali sono i problemi principali che tale questione comporta nelle città di oggi e quali sono le risposte di base che il diritto offre loro? Si possono intravedere concetti e principi specifici?

#### a) *Gli spazi pubblici urbani*

Gli spazi pubblici non sono certo una realtà esclusivamente urbana; e tuttavia essi presentano nel contesto urbano caratteristiche piuttosto particolari. Nel complesso si distinguono meglio dagli spazi privati: nei territori rurali, gli spazi pubblici e privati sono maggiormente aperti gli uni agli altri. Sono maggiormente interconnessi: il funzionamento delle città è naturalmente più sistematico, non foss'altro per la necessità di regolare i flussi di circolazione. Essi ospitano certe funzioni in maniera nettamente più marcata: per esempio, gli stati maggiori pubblici e privati sono quasi esclusivamente qui localizzati. Essi hanno, in generale, un valore economico più grande, ma, inversamente, un valore ecologico minore. Globalmente c'è una concorrenza più grande per la loro utilizzazione: che si parli del loro utilizzo economico o di altri tipi di uso, come semplicemente gli spostamenti.

Il diritto che regola gli spazi pubblici urbani attinge essenzialmente al diritto del demanio pubblico e a quello della proprietà privata, che disciplina il settore privato e i suoi rapporti con gli spazi privati. A ciò si aggiunge la polizia amministrativa, sotto diverse forme che si riferiscono principalmente alla polizia locale, senza dipenderne del tutto: per esempio, dalla giurisprudenza si ricava che il sindaco deve lasciare il ministro dei trasporti a regolare la circolazione aerea al di sopra del territorio comunale, anche se può limitare l'utilizzo di apparecchi di aeromodellismo al fine di assicurare la tranquillità e la sicurezza degli abitanti (CE 8 mars 1993, n. 102027, *Commune des Molières*, Lebon 655; D. 1994.110, obs. D. Maillard Desgéés du Loû).

Gli spazi pubblici urbani sono oggi oggetto di tensioni molto forti: sono certamente una delle principali zone di conflitto nell'organizzazione giuridica urbana.

Sono sempre di più intrecciati con gli spazi privati: su una "lastra" urbana, ai margini di un centro commerciale, spesso non si sa bene quando si passa dalla proprietà pubblica a quella privata.

La concorrenza per il loro utilizzo raggiunge livelli parossistici. Che si parli di concorrenza per la loro utilizzazione economica – per la costruzione, per la consegna di beni, per i servizi di trasporti alle persone – della loro utilizzazione per la mobilità non necessariamente economica – sono apparsi i mezzi di trasporto più

vari e conquistano le strade in tutte le loro parti – del loro uso per il divertimento – la città di Lione ha suscitato scalpore quando ha deciso di bandire lo skating in un posto da sempre a ciò dedicato (*Le project Cœur Presqu'île fâche les skateurs, Les Echos*, 18 janv. 2017).

Nei paesi a rischio terrorismo come il nostro, le questioni legate alla sicurezza sono diventate un problema più grande.

Si vuole infine dire qualche cosa sulla preoccupazione relativa alla neutralità degli spazi pubblici. Questi sono un luogo privilegiato di espressione delle idee: processioni, manifestazioni, spettacoli di strada... Oggi si ha l'impressione che una certa forma di saturazione simbolica degli spazi pubblici crei uno stato di tensione inedito, del quale il diritto si deve preoccupare: non è il senso profondo del divieto stabilito dalla l. dell'11 ottobre 2010 di portare, negli spazi pubblici, una tenuta che copra il viso?

In tutto questo si vedono ben all'opera delle logiche specifiche, che il tempo amplifica: logiche di interconnessione, di concorrenza, di concentrazione simbolica. Il diritto si deve adattare a ciò che queste logiche rappresentano di nuovo o di amplificato. Si vedono germogliare dei principi nuovi, o almeno un nuovo equilibrio di valori. La tradizionale libertà di utilizzo del demanio pubblico deve contemperarsi con una presenza sempre più pregnante dei principi della concorrenza che impongono di modificare le procedure di accesso agli spazi pubblici e fanno sorgere una nuova regolamentazione della loro utilizzazione. Essa dovrà fare la propria parte rispetto alle esigenze crescenti di neutralità degli spazi pubblici che fissano dei limiti al sovraccarico simbolico cui sono soggetti.

#### b) *Le infrastrutture e i servizi pubblici urbani*

Ci si convincerà abbastanza facilmente che le infrastrutture e i servizi urbani non sono esattamente quelli che si trovano fuori dal territorio urbano.

Le infrastrutture urbane hanno, evidentemente, una particolare densità. Presentano anche esse il carattere di essere relativamente interconnesse. In ogni caso esse tendono sempre di più a essere, nell'evoluzione attuale, ciò che descrive l'idea di "città intelligente": le "smart cities" sono quelle città in cui le funzioni urbane sono rinnovate dalle nuove tecnologie, che le fanno funzionare in maniera più integrata – le infrastrutture energetiche qui sono sempre più interrelate alle infrastrutture dei trasporti, agli impianti di sicurezza, ecc. – sulla base di una metastruttura numerica.

La gamma dei servizi pubblici urbani non è così differente da quella che si trova nei territori non urbani, senza dubbio, e tuttavia esistono delle innegabili differenze.

Certi servizi pubblici sono maggiormente presenti nelle città – quelli che interessano i trasporti, per esempio – certi si trovano solo in città – servizio di noleggio bici e di auto self-service, il *wifi* comunale. Nelle "smart cities" nascono tutti

questi nuovi servizi che assumono la forma di applicazione numerica. Si potrebbe ancora aggiungere che i grandi attori economici coinvolti nella gestione dei servizi pubblici sono maggiormente disposti a farlo nelle città.

Il diritto che regge tradizionalmente le infrastrutture e i servizi pubblici urbani è un insieme di implicazioni del principio della libertà di commercio e dell'industria – i quali delimitano la possibile creazione di servizi pubblici a carattere economico –, del diritto dei contratti pubblici – perché al tempo stesso la creazione e la gestione di impianti e servizi pubblici urbani genera una grande quantità di appalti pubblici e perché essi sono spesso oggetto di esternalizzazione per via contrattuale –, del diritto dei finanziamenti locali e delle regole proprie del regime dei servizi pubblici – principi generali e regole che disciplinano in maniera specifica i servizi pubblici.

Quali sono le questioni più importanti che sorgono in questo insieme? La più evidente è quella che riguarda i contratti. Nessun altro settore del diritto amministrativo ha conosciuto dei cambiamenti così considerevoli nel passato più recente. Il meccanismo di formazione dei principali contratti pubblici – appalti e concessioni – è stato interamente trasformato soprattutto per l'influenza del diritto europeo. Il contenzioso dei contratti pubblici è stato esso stesso rivoluzionato negli ultimi anni per opera della giurisprudenza. Queste evoluzioni, certo, non sono proprie del contesto urbano: ma qui esse trovano chiaramente il loro principale campo di applicazione.

Nel contesto urbano sono egualmente molto accentuate le tensioni che riguardano il finanziamento di impianti e servizi pubblici. Le difficoltà finanziarie in cui si trova la maggior parte delle città, sulla scia della crisi economica, mettono sempre più in discussione un modello che si fonda prevalentemente, per non dire esclusivamente sull'imposta. Nella difficoltà, le città sono costrette a cercare forme nuove di pagamento da parte degli utenti – che, in quanto contribuenti, hanno raggiunto la soglia di saturazione. A questo fenomeno è sensibile, per esempio, il settore dei trasporti.

Queste logiche comuni portano avanti certi valori, certi principi. Il principio della concorrenza inquadra attualmente tutto il funzionamento concreto delle città. La crisi ha loro imposto un'esigenza di equilibrio finanziario ben al di là di quella risultante tradizionalmente dal semplice obbligo di equilibrio del budget delle comunità locali.

### c) *La regolazione dell'utilizzo del suolo urbano*

È un modo alquanto semplicistico quello per cui abbiamo l'abitudine di considerare che i problemi di regolazione dell'utilizzo del suolo sono più o meno gli stessi dappertutto: il codice urbanistico si applica fuori dalla città. Tuttavia, i contesti urbani presentano in materia delle specificità molto marcate. Certe modalità di utilizzazione del suolo sono più presenti di altre – abitazioni, uffici – mentre

altre sono al contrario meno frequenti – destinazione agricola. Alcuni problemi di pianificazione raggiungono in città il massimo della gravità: quello abitativo e dei trasporti. Qui certi meccanismi di urbanizzazione sono di una frequenza e di un'ampiezza non comparabili: le operazioni di pianificazione sono più complesse, più costose in media, non fosse altro perché esse comportano spesso la necessità di rifare il tessuto urbano e perché qui il suolo è più caro.

Il diritto corrispondente è il diritto urbanistico con, a sua volta, i suoi associati meccanismi di base di funzionamento – pianificazione, autorizzazioni, mezzi di acquisto dei suoli, procedure operative di urbanizzazione – e le innumerevoli diramazioni che l'hanno condotto ad attraccare su legislazioni periferiche, aventi oggetti differenti o parzialmente differenti, tutti che portano a limiti di utilizzo del suolo: legislazione relativa all'igiene e alla sicurezza degli immobili, alla protezione del patrimonio, ai rischi, alla protezione dell'ambiente in tutti i suoi diversi aspetti, alle abitazioni...

I problemi che emergono da questa complessità urbana nel *corpus* giuridico del diritto urbanistico sono, al tempo stesso, operativi e di tecnica giuridica. Sui problemi operativi, il sistema essendo costantemente alla ricerca del livello più pertinente per comprendere il vortice delle poste in gioco – ultimo avatar: la diffusione dei piani locali di urbanizzazione intercomunale – e alla ricerca di un modo migliore di articolare i diversi obiettivi che si è deciso di raggiungere.

Queste sfide hanno il loro equivalente nella tecnologia del diritto urbanistico, che crea qui e là delle figure giuridiche nuove – le norme e i documenti urbanistici impongono a quelli che devono rispettarle di essere nei loro confronti in un rapporto di conformità, di compatibilità o di presa in considerazione, a seconda dei casi – e stravolge le proprie regole del contenzioso per limitare i rischi giuridici che tale complessità genera.

In tutto questo, si possono ricavare dei principi costanti attraverso i quali si articola la regolazione dell'utilizzazione del suolo urbano? Certamente un principio giuridico-politico relativamente recente ma, senza alcun dubbio, destinato a rimanere tenuto conto del ritmo crescente della crescita delle città è il principio di urbanizzazione, opposto alla tendenza alla suddivisione, e il suo corollario dato dal principio di rinnovamento – la città si trasforma su sé stessa.

In contrappunto, una sorta di principio di mutabilità, le città si trasformano a un ritmo sempre più intenso, che il movimento verso le “città intelligenti” non fermerà, tutt'altro.

#### d) *Il governo della città*

Il governo delle entità urbane mostra delle caratteristiche assai particolari. Queste strutture amministrative di base che rimangono ancora i comuni non coincidono con le realtà urbane, esse non sono generalmente alla giusta scala. È stato necessario trovare delle formule del governo “multilivello” di cui lo stru-

mento necessario è costituito dalle intercomunalità: nel frattempo, ma questo non è ancora del tutto compiuto, perlomeno non in tutti i casi, la struttura locale di base diventa l'intercomunalità stessa.

Il rapporto con i cittadini è particolare, per certi aspetti paradossale: posto che sono più numerosi, gli abitanti delle città hanno un rapporto più anonimo con i responsabili degli uffici pubblici, allo stesso tempo i circuiti di comunicazione che li collegano sono più numerosi e fitti.

Il diritto che disciplina il governo della città è costituito essenzialmente da due parti: il diritto dell'organizzazione amministrativa territoriale e il diritto comune dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione (il procedimento amministrativo, i meccanismi di trasparenza, di partecipazione...).

Questo sistema è attraversato essenzialmente da tre linee di tensione. In primo luogo, ciò che riguarda l'interminabile riforma del territorio, che cerca da qualche decennio un equilibrio istituzionale durevole per le strutture locali di base.

In secondo luogo, un'evidente pressione nel senso di sviluppo della democrazia diretta urbana, di cui è testimone, tra gli altri, lo sviluppo del budget partecipativo, di cui la città di Parigi offre un'importante testimonianza. Infine, ciò che proviene dal progresso dell'azione pubblica sotto il profilo numerico e del movimento delle "smart cities", che vi è connesso: in particolare ciò che, attraverso gli "open data", ha per conseguenza quella di equilibrare in maniera diversa la relazione tra le autorità locali e i cittadini ben più informati.

Dietro queste evoluzioni, due principi sembrano farsi strada. Il primo nel senso di un approfondimento costante del rapporto democratico nelle città: esse si impongono sempre di più come laboratorio privilegiato di una possibile rinascita della democrazia rappresentativa in crisi. Il secondo, che prende la forma del "diritto alla città", mette sotto una nuova luce il rapporto cittadino urbano che parte dall'idea di garantire a tutti gli abitanti della città un accesso minimo ai beni che la città offre: abitazione, sicurezza, mobilità, accesso ai servizi domestici essenziali – energia, acqua –.

### *3. Risposta a qualche possibile obiezione*

Le città sono indiscutibilmente realtà economiche, sociali e politiche di primo piano nell'epoca contemporanea. A noi sembra anche che il diritto porti traccia di questa nascita/rinascita qua e là. Esso costruisce progressivamente attorno a essa degli oggetti a parte, delle problematiche particolari, dei principi specifici. Ne abbiamo identificato la traccia in quattro ambiti essenziali.

Naturalmente, si può argomentare in senso contrario: che, se c'è un'ascesa alla ribalta delle città, gli altri livelli dell'azione pubblica restano essenziali per assicurare certe funzioni – lo Stato, ma anche, secondo il loro particolare registro,

l'Unione europea, persino le Regioni –; che la maggior parte delle istituzioni giuridiche essenziali di cui si nutre il funzionamento della città vengono dal diritto (pubblico, un po' dal diritto privato) generale; che la demarcazione consistente nel mettere in evidenza il particolarismo giuridico delle città potrebbe nascondere una sorta di disprezzo nei confronti del diritto del non urbano.

Ma questi argomenti non possono controbilanciare la constatazione di un particolarismo giuridico che è sempre più marcato. Non possono niente contro il fatto che le realtà amministrative di domani saranno quasi esclusivamente urbane: il diritto dello spazio urbano non potrà, quindi, fare a meno d'essere il fulcro della gestione degli affari pubblici locali, a costo del resto di incitare o obbligare le città a prendersi in carico in tutto o in parte i problemi del loro ambiente non urbano.

A ciò si può aggiungere che le città non cessano e non cesseranno di divenire i luoghi dell'azione pubblica concreta, mentre gli altri livelli (Stato, regioni) sono piuttosto destinati a garantire la sicurezza, ad assicurare diverse forme di protezione (difesa, controllo dell'immigrazione) e a vegliare su certi equilibri (ambientali, tra le regioni, che attengono più largamente alla solidarietà nazionale).

Si può affermare che il diritto della città non presenta, oggi, il grado di coerenza e di specificità che le farebbero meritare di essere oggetto specifico di legislazione, di creazione giurisprudenziale, di ricerca e di insegnamento?

Crediamo – e abbiamo fornito i nostri argomenti – che sostenere ciò è non voler vedere una realtà in formazione perché il diritto positivo – scritto e giurisprudenziale – non ha ancora formalmente apposto l'etichetta sotto cui meriterebbe di essere posta.

Poniamo senza indugio il seguente quesito. Una legge sulla città, che riguardasse in particolare i quattro gruppi di questioni che abbiamo abbozzato, e si articolasse sulla base dei principi che abbiamo evocato, avrebbe un senso? A noi sembra difficile non rispondere positivamente. L'elaborazione di una simile legge farebbe certamente progredire la gestione pubblica locale, se non altro perché obbligherebbe a riunire, sintetizzare, tutta una serie di meccanismi e di tematiche attualmente dispersi.

Naturalmente, ci si dovrebbe chiedere cosa diventerebbe il diritto della gestione dei territori non urbani e se abbia degli attributi analoghi di specificità e coerenza. Molto dipenderà da cosa avremo finalmente deciso con riguardo alle istituzioni e ai principi di questa gestione (v. per esempio, le pubblicazioni del Commissariato generale per l'eguaglianza delle regioni, nelle quali ciò rappresenta una preoccupazione ricorrente). Si può pensare, tuttavia, che comuni preoccupazioni l'animeranno in modo del tutto durevole. Almeno la protezione degli spazi naturali più sensibili – soprattutto litorali e montagne – la necessità dell'intermediazione del livello istituzionale superiore – dipartimenti, demanio regionale? – per sostenere, fornire competenze, contribuire alla circolazione dei dossier verso la sfera statale ed europea, l'inserimento particolarmente necessario nei meccanismi di solidarietà e perequazione.

#### *4. Il programma di riflessione: la città, nuova frontiera del diritto amministrativo*

Se si vuole perseguire in quanto si è mostrato, una delle domande che si pongono allora è quella di sapere in quale direzione dovrà svilupparsi la riflessione giuridica per far crescere questo oggetto “diritto della città”, e riconoscergli il posto che merita. A noi pare di poter proporre quattro serie di suggerimenti.

Il primo è, molto semplicemente, quello di far sviluppare la riflessione sugli oggetti elementari del diritto della città: quelli che riguardano gli spazi pubblici, le infrastrutture e i servizi pubblici, la regolazione dell'utilizzo del suolo e il governo della città. Essi non sono affatto nuovi, si dirà, e sono dei settori già molto studiati: noi riteniamo che l'osservarli sistematicamente attraverso il prisma urbano e connetterli ulteriormente tra di loro farà progredire l'analisi.

A ciò si aggiungerà che alcuni tra questi sono meno approfonditi di altri. Questo ci pare chiaramente il caso della questione relativa agli spazi pubblici, che corrisponde in parte a una tematica moderna, e si trova senza dubbi troppo immersa dentro la teoria della demanialità pubblica di cui non è sicuro che sia invecchiata bene.

In secondo luogo, occorre guardare attentamente all'analisi dell'insieme di questioni che si possono riunire sotto l'idea di “diritto della città”, alla luce dell'evoluzione molto importante che riguarda oggi l'azione pubblica. In particolare sono in causa qui gli effetti della globalizzazione e l'intrusione massiccia del numerico nell'azione pubblica, con il movimento verso le “città intelligenti”.

Ci si dovrà domandare, in terzo luogo, molto più di quanto fatto fin d'ora, se esistono dei modelli giuridici distinti di città. Si sarebbe tentati di trattare la questione con scetticismo, sulla base della convinzione che le realtà urbane evolvano oggi verso una stessa direzione, quale che sia il contesto.

Questa sarebbe una posizione troppo semplice. Le città di oggi sono più o meno iscritte nella mondializzazione, fanno uno spazio variabile all'informale, hanno un'organizzazione più o meno concentrata, attingono a storie diverse. C'è certamente un divario, per quanto rinnovato.

La questione che si porrà, in quarto luogo, sarà di sapere quale ruolo si dovrà dare alla città e al suo diritto all'interno dell'apparato teorico del nostro diritto pubblico.

Nuova frontiera, senza dubbio, ma di quale livello porta le chiavi? La nostra risposta tenderebbe ad andare in due direzioni complementari.

A noi pare che la città possa essere un concetto chiave del diritto amministrativo organico: in quanto luogo centrale dell'azione pubblica locale, in quanto nuovo livello specifico dell'azione pubblica – che svolge funzioni diverse rispetto a quelle che assumono, al livello superiore, le regioni, lo Stato e l'Unione europea –.

A noi sembra anche che potrebbe occupare un posto privilegiato all'interno di

un diritto amministrativo che cerchi di articolarsi maggiormente su realtà concrete – e tra queste la città lo è al massimo grado, ma anche l'amministrazione stessa dello Stato, come la giustizia amministrativa – più che di sostenere le proprie costruzioni su principi astratti – i pubblici servizi, la decentralizzazione...