

SAGGI

ROBERTO CAVALLO PERIN

L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELLA CITTÀ¹

SOMMARIO: 1. La città tra norme scritte e principi. – 2. La popolazione di città. – 3. La città come flusso di popolazioni e come ordinamento di ordinamenti. – 4. Enti e organi nei riti di città. – 5. Le periferie delle città: un'antitesi e un'immedesimazione nella relazione di complementarità. – 6. Diritti fondamentali e sicurezza nelle città.

1. La città tra norme scritte e principi

Discipline generali come la storia, la geografia, l'economia e la sociologia, alcune di settore come l'urbanistica, la storia dell'architettura, o l'ingegneria urbana, hanno da tempo studiato e descritto le città; ancora di recente l'attenzione è tornata grazie ad alcune scienze applicate che si sono dedicate alla conformazione, alle modalità d'accesso e alla fruizione quantitativa e qualitativa delle città, al riuso dei beni², portando alla ribalta alcune denomi-

¹ L'omaggio è a Santi Romano nel centenario dalla pubblicazione dell'*Ordinamento giuridico* (1917-18), ora anche in lingua inglese *The legal order*, a cura di M. Croce, Londra, Routledge, 2017. Debbo a Marco Dugato il primo impulso a ricercare nella città una dimensione giuridica *oltre il comune* e a J. B. Auby di scriverne incidentalmente: R. Cavallo Perin, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 307 ss.

² J. Rykwert, *The Idea of a Town*, 1976, tr. it., *L'idea di città*, a cura di G. Scattone, Milano, Adelphi, 2002; R. Milani, *L'arte della Città*, Bologna, il Mulino, 2015, 64 ss.; E. Guidoni, *La città europea. Formazione e significato dal IV al XI secolo*, Milano, Electa editrice, 1970; Id., *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Roma, Laterza, 1981; E. A. Gutkind, *International History of City Development*, I-VIII, Londra, The free press, 1964; *Storia di Torino*, I-IX, Torino, Einaudi, 1997-2001; K. Hassert, «*Die Städte geographisch betrachtet*», 1907, poi Londra, Forgotten Books, 2018, con un primo profilo di geografia urbana; L. Mumford, *The Culture of the city*, 1938, poi 1966, Harvest Books, Eugene Oregon, tr. it. *La cultura delle città*, Torino, Einaudi, 2007; K. Lynch, *The Image of the city*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1960, trad. it. *L'immagine della città*, a cura di G. Guarda, Venezia, Marsilio, 2010; L. Benevolo, *Storia della città*, Bari, Laterza, 1993; Id., *La città nella storia d'Europa*³, Bari, Laterza, 2001; Id., *Le origini dell'architettura moderna*, Bari, Laterza, 2000; M. Ascheri, *Le città-Stato*, Bologna, il Mulino, 2006, spec. 95 ss. 177 ss.

nazioni derivate dalle politiche europee come “Città sostenibile”, “Smart city” o “SENSEable city”³.

Solo di recente cominciano a comparire alcuni studi di diritto pubblico dedicati alla città⁴, anche se non sono mancate le disposizioni che nel tempo hanno avuto ad oggetto principale le città. Città è anzitutto il titolo

³ N. Komninos, *The Age of Intelligent Cities: Smart Environments and Innovation-for-all Strategies*, New York, Routledge, 2015; *La prossima città*, a cura di G. F. Ferrari, Milano, Mimesis, 2017; Aa.Vv., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, in *Ist. fed.*, 2014, 4; E. Carloni e M. Vaquero, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, *ivi*, 880 ss.; F. Giglioni, *La “domanda” di amministrazione delle reti intelligenti*, *ivi*, 1049 ss.; L. Sartori, *Alla ricerca della smart citizenship*, *ivi*, 2014, 927 ss.; C. Ratti, *Smart city, smart citizen*, Milano, Egea, 2013; R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 2015, 8, 4724 ss.; G. F. Ferrari, *L'idea di smart city*, in *La prossima città*, a cura di G. F. Ferrari, *passim* ed *ivi* riferimenti spec. nt. 16, 24-28; M. G. Della Scala, *Lo sviluppo sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 788 ss.; *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi e P. L. Portaluri, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, II, Firenze, Firenze University Press, 2016. Un risveglio degli studi sulla proprietà pubblica pare riaffermarsi con le trattazioni sui beni comuni: S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013; *Id.*, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Quest. giust.*, 2011, 5; *Id.*, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2018; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza, 2011; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, Bologna, il Mulino, 2007; M. Renna, *Beni “pubblici” degli enti “privatizzati”*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Annuario AIPDA 2003, Milano, Giuffrè, 2004; *Id.*, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004; M. Dugato, *Il regime dei beni pubblici. Dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. Police, Milano, Giuffrè, 2008; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli, 2014; ma già in *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, n. 2; da ultimo A. Quarta, *Non proprietà*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, 93 ss.; Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, il Mulino, 2017; F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *federalismi.it*, 2018, spec. 30 ss.; C. Ratti, *Mit Seanseable Lab*, in www.seanseable.mit.edu.

⁴ G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in 93 *Harvard Law Review* (1980) 1059 ss.; J. B. Aubry, *Droit de la ville*, Paris, Lexis Nexis, 2016; M. Cammelli, *Governo delle città: profili istituzionali*, in *Le grandi città italiane, Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, Marsilio, 2011; M. Roversi Monaco, *Le città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.* 2016, 975 ss. *Il diritto alla città storica*, (*Atti del convegno dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, Roma – 12 novembre 2018*), 2019, in <http://www.bianchibandinelli.it/newsite/wp-content/uploads/2019/01/Il-Diritto-alla-Citta-Storica.pdf>; R. Cavallo Perin, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law* (2013) 307-315; F. Giglioni, *Che cos'è il diritto delle Città*, in *Labsus* 2017, www.labsus.org/2017/05/che-cosa-e-il-diritto-delle-citta; *Città e diritto*, a cura di D. D'Orsogna, G. Lobrano e P. P. Onida, Napoli, Jovene, 2017, che tratta essenzialmente di comunità locali.

l'ordinamento giuridico della città

d'onore concesso – o riconosciuto – ai comuni insigni per ricordi e monumenti storici, o per l'attuale importanza, che è stato accolto come norma dell'ordinamento della Repubblica italiana una volta cessata la sua derivazione nobiliare, che a suo tempo conteneva espressamente una condizione essenziale ora non più riproposta: «purché abbiano provveduto lodevolmente a tutti i pubblici servizi e in particolar modo alla pubblica assistenza»⁵.

Alla città sono dedicate disposizioni considerate di rilievo costituzionale⁶ come la disciplina sulla *Conferenza Stato, città e autonomie locali*⁷; infine la città metropolitana⁸ è divenuta una degli enti costitutivi della Repubblica italiana (art. 114, c. 1 e 2, Cost.).

La disciplina legislativa primaria aveva già collocato la città metropolitana tra gli enti locali⁹, subito dopo comuni e province e prima delle relative aggregazioni¹⁰, come un ente istituito dal *comune capoluogo* con i contigui; poi come *ente territoriale di area vasta*, in sostituzione della Provincia di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria¹¹.

⁵ Art. 18, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; già cfr. r.d. 7 giugno 1943, n. 651 (“Della prerogativa Regia e delle distinzioni nobiliari” – XXXII disposizione).

⁶ La collocazione della città tra i titoli nobiliari ne sottolinea il carattere costituzionale per tutta la vigenza dello Statuto Albertino, artt. 79-80.

⁷ Istituita con d.P.C. 2 luglio 1996, poi con d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

⁸ S. Cafiero e A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma, Giuffrè, 1970; A. Pubblica, *Città metropolitana*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, Milano, Giuffrè, 1999, 360 ss.; A. Sandulli, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 2013, 3 ss.; M. Carrer e S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, Roma, Anci, 2014; M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitana*, in *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri, 2016, 156 ss.; F. Pinto, *Città Metropolitana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV *Agg.*, Torino, Utet, 2010, 23 ss.; sulle autonomie locali in trasformazione: Aa.Vv., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, a cura di L. Vandelli, G. Gardini e C. Tubertini, Rimini, Maggioli, 2017; W. Tortorella e M. Allulli, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio, 2014, 14 ss.; A. Scaramuzza, *La Città metropolitana tra successione degli interventi normativi, pronunzie della Corte costituzionale e problematiche attuali*, in *La Città metropolitana*, a cura di G. Perulli, Torino, Giappichelli, 2014, 115 ss.; J.B. Auby, *Per lo studio del diritto delle città*, in *Il diritto che cambia*, a cura di G. Della Cananea e C. Franchini, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 205; S. Bellomia, *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma Capitale*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 103 ss.

⁹ Art. 2, c. 1, d.lgs. n. 267/2000, nel testo originario: comunità montane, isolate e unioni di comuni.

¹⁰ P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 44 ss., 122 ss., 156 ss.

¹¹ Art. 23, d.lgs. n. 267/2000; art. 1, c. 2, 5 e 6, l. 7 aprile 2014, n. 56; G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786 ss.; E. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 2015, 12, 2 ss.; C. Tubertini, *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *www.urbanit.it*, 1, 2015, 10 ss.; *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Province e città metropolitane*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015, 1 ss.

Le discipline di settore hanno valorizzato delle città capoluogo l'ambito di erogazione suburbano o extraurbano dei servizi pubblici; definiti come ambiti ottimali di gestione tra i comuni – in consorzio o convenzione – o come livello sub-provinciale di erogazione. La questione di un ambito extraterritoriale o infraterritoriale di erogazione dei servizi non è tuttavia un fatto recente, basti pensare alla *vexata quaestio* dell'ambito di operatività delle aziende municipali (poi speciali), dei consorzi tra enti locali, infine delle società legittimate alle gestioni *in house providing*¹², la cui migliore legittimazione è sempre stata ritrovata nel principio di cooperazione amministrativa tra enti pubblici, che ora i Trattati hanno assunto con norme espressa a principio base dell'organizzazione pubblica dell'Unione europea e degli Stati membri¹³ (art. 197 e s., TFUE).

Al di là dell'apparente dettaglio – dell'erogazione extraterritoriale – la questione pone in evidenza che l'organizzazione urbana e i relativi servizi seguono di necessità i flussi delle *popolazioni* che con il concentrico cittadino hanno una relazione periodica.

È noto infatti che in area europea – quanto meno a partire dal XIV e XV secolo¹⁴ – ogni città è stata definita in ragione dell'essenziale rapporto della stessa con il vicino contado o con altri centri, maggiori o minori, caratterizzando la città come il punto di collegamento di un centro: dal piccolo al grande o viceversa, oppure tra equivalenti, senza dare troppo conto alle dimensioni.

Solo di recente si è affermata in altre scienze una differente denomina-

¹² U. Pototschnig, *Legittima l'attività extraterritoriale delle aziende municipalizzate*, in *Il Constatore*, 1971, 3, 51 ss.; F. Bassi, *L'attività extraterritoriale delle aziende municipalizzate*, in *Atti del convegno regionale Dimensioni territoriali delle aziende municipalizzate del gas e dell'acqua*, Reggio Emilia, 1969, 26 ss.; N. Aicardi, *L'attività extraterritoriale delle aziende speciali nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, 136 ss.; M. Dugato, *La concorrenza e la extraterritorialità nell'azione delle società a partecipazione pubblica locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1051 ss.

¹³ D. U. Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 1689 ss.; E. Chiti, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, 45 ss.; C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, *ivi*, 256 ss.; O. Porchia, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008; L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007; R. Cavallo Perin e G. M. Racca, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, Utet, 2017, 191-208; R. Cavallo Perin, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, I, Firenze, Firenze University Press, 2016, 8 ss.

¹⁴ R. Fossier, *Enfance de l'Europe*, Paris, 1982, tr. it. *L'infanzia dell'Europa*, a cura di Tuke-ri Capra, Bologna, il Mulino, 1987, 874, 925.

l'ordinamento giuridico della città

zione delle città distinguendo tra Metropoli, Megalopoli e Città Globali, in ragione rispettivamente del grado di connessione tra centri regionali, nazionali o internazionali. Con la parola *Metropoli* s'indica quasi sempre l'insieme di città che hanno una rilevante interconnessione dovuta ai differenti *flussi* economici, sociali, o religiosi, ecc. Il rapporto tra Metropoli può definire una Megalopoli¹⁵, con un'area a dimensione regionale che si è urbanizzata in un'*organizzazione*¹⁶. Le *Città globali* sono invece quelle che si relazionano nel mondo con grande potere e influenza, poiché costituiscono uno *snodo mondiale* per i commerci, la finanza, le attività bancarie, le innovazioni e gli sbocchi economici¹⁷.

2. La popolazione di città

Si ricorda comunemente che con l'avvio del terzo millennio la popolazione mondiale delle città ha superato il numero di quella rurale: era solo il dieci per cento nel 1900 e il ventotto per cento nel 1950. Le città occupano solo il due per cento dello spazio fisico globale, consumano il settantacinque per cento delle risorse naturali e producono più del cinquanta per cento del PIL mondiale, perciò sono ritenute al centro dei sistemi socio-economici più sviluppati.

La città si distingue dal comune a cominciare dalla popolazione che è elemento costitutivo di entrambi: se il comune – urbano o rurale – è l'ente associativo della popolazione residente, la città evoca invece l'idea di flussi di popolazione che periodicamente in essa accedono o da essa ne dipartono per le più svariate ragioni, secondo andamenti normalmente non casuali ma organizzati¹⁸.

È normale perciò vedere affermato che nelle città vi sia un'alta interazione sociale¹⁹, che in esse sono concentrati o tramite esse sono raggiungibili

¹⁵ L. Mumford, *La Cultura delle Città*, cit., 261.

¹⁶ E. Turri, *La megalopoli padana*³, Venezia, 2001; *Dalla smart city alla smart land*, a cura di A. Bonomi e R. Masiero, Venezia, Marsilio, 2014.

¹⁷ S. Sassen, *Global City: introducing a Concept, 1991*, in www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf, 2005; J. Friedmann e G. Wolff, *World City Formation: An Agenda for Research and Action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 3 (1982) 319.

¹⁸ Per tutti: cfr. P. Bairoch, *Città/Campagna*, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, Einaudi, 1978, 91 ss.; L. Kotelnikova, *Città e campagna nel medioevo italiano*, Roma, Editori riuniti, 1986, 77, 88, 79.

¹⁹ M. Roncayolo, voce *Città* in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, Einaudi, 1978, 3.

tutti i beni o servizi prodotti nel mondo, che consentono di raggiungere il massimo dell'incontro e dello scambio di qualsiasi bene o servizio.

Le città sviluppano una maggiore professionalità e innovazione proprio per il carattere che è proprio di esse: l'essere un nodo o punto-rete di una pluralità di reti²⁰. Giornalmente – e non per caso – persone arrivano e se ne vanno dalla città; capitali e merci in entrata e uscita segnano differenti flussi di prodotti; flussi di servizi legano la città ad altre e alla sua immediata periferia (metropoli). Flussi in parallelo che seguono regole proprie, che nella città convivono con altri flussi, ignorandosi oppure interagendo.

Con la città si può raggiungere tutto²¹, non perché in essa vi sia tutto, ma perché è un punto-rete (hub) o “rete delle reti” (*network of networks*), più esattamente un punto-rete di una pluralità di reti che consente alle persone l'interconnessione con ogni rete, ma anche di restare indifferente alle *communities*²².

La città – in quanto organizzazione complessa – ha da sempre accolto la specializzazione (arti e mestieri) che ciascuno assolve per altri, con ciò costruendo – come vedremo (*infra* § 6) – il mito dell'habitat storico essenziale delle libertà, che solo una lettura economica *ad minus* riesce a circoscrivere alla libertà del produttore e alla libertà del consumatore, ma che notoriamente abbraccia potenzialmente ogni libertà: di pensiero, di religione, di riunione, di associazione, d'asilo per motivi politici o religiosi.

3. La città come flusso di popolazioni e come ordinamento di ordinamenti

La città è in sé pluralità e differenziazione; sia dal punto di vista soggettivo come luogo privilegiato delle molte libertà delle persone; sia dal punto di vista oggettivo, come ambito in cui l'ordinamento della città consente ad una pluralità di ordinamenti di affermarsi e svilupparsi, siano essi le corpo-

²⁰ Sulla città come nodo in una società di flussi, per tutti: P. Perulli, *La città*, Torino, 2007, 63, 65, 68-71; per questioni meno recenti: R. Fossier, *L'infanzia dell'Europa*, cit., 921-922; sul pensiero comunale in Europa da ultimo: G. Paviani e L. Pegoraro, *Municipi d'occidente*, Roma, Donzelli, 2006; Aa.Vv., *L'Europa dei comuni*, a cura di P. Dogliani e O. Gaspari, Roma, Donzelli, 2003, 63 ss., 97 ss.

²¹ R. Fossier, *L'infanzia dell'Europa*, cit., 921; centri più piccoli possono essere o non essere una città, ma la città è definita dall'essere un punto di collegamento per più reti; in tal senso la città è tutto ciò che può avere, ma anche ciò che può dare nelle relazioni con altri.

²² L. Munford, *La cultura delle città*, cit., 466, ove s'indica la ricerca da parte dell'individuo della campagna, del chiostro, del convento come luogo per il raccoglimento di sé.

L'ordinamento giuridico della città

razioni o professioni, più in genere le organizzazioni di produttori (di merci, di capitali o di servizi), tra cui nella società della conoscenza assume rilievo la scienza come arte o mestiere²³ che ha nelle università un luogo di elezione.

Liberi professionisti che hanno una disciplina speciale, un mercato regolamentato dei produttori, che sono normalmente organizzati a rete nelle città e tra le città, in una dimensione locale e in una potenzialmente globale; perciò ciascun professionista è un punto-rete per ogni consumatore: riferimento per i clienti di città, ma anche ovunque collocati, che lo raggiungono attraverso la tecnologia o per il tramite di altri professionisti²⁴, per ottenere prestazioni sempre più specializzate e su larga scala nel mercato dei consumatori. Clienti di città e clienti da fuori città, catturati dalla città che è assunta sempre più come luogo in cui s'organizza il punto rete – di interconnessione – di una pluralità di reti.

Ciò determina una periodica fruizione della città – materiale o immateriale grazie alle reti tecnologiche di connessione – che segna tempi e modalità del flusso di ciascuno²⁵, non come comportamenti di individui, ma di gruppi o comunità (anche non residenti), con una periodicità che si è ormai scoperta non casuale e che da anni è studiata come dato organizzato oggettivamente (*data analysis* o *big data*)²⁶, secondo andamenti necessitati dalle interazioni che nel tempo selezionano comportamenti organizzati.

²³ M. Weber, *Wissenschaft als Beruf*, 1919, trad. it., *La scienza come professione*, a cura di P. Volonté, Milano, Rusconi, 1997.

²⁴ Per tutti: G. Antonelli e G. Cappiello, *Smart Development in Smart Communities*, London-New York, Routledge, 2016; A. Predieri e M. Morisi, *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001, 233 ss.

²⁵ Reti in sé considerate – di lavoro, di studio, del turismo, della cultura, dello sport ecc. – o con la pluralità di reti compresenti, perciò in città si può passare da una rete all'altra, anche ove le interconnessioni siano limitate e lascino gli appartenenti a ciascuna rete normalmente del tutto estranei.

²⁶ A sostegno della oggettività, prevedibilità e riproducibilità dei flussi e della proprietà di *self-organization* dei sistemi complessi si veda A. Laszlo Barabasi, *Network Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; per l'applicazione della *big data analysis* quale strumento di governo del territorio si veda R. Kitchin, *The real time city? Big data and smart urbanism*, in 79 *GeoJournal*, (2014); L. M. A. Bettencourt, *The uses of big data in cities*, disponibile su www.researchgate.net/publication/274046137; nonché S. Ranchordas e A. Klop, *Data-driven regulation and governance in smart cities*, in *Handbook on Data Science and Law*, a cura di A. Berlee, V. Mak e E. Tjong Tjin Tai, Cheltenham, E. Elgar, 2018; sul cambiamento di paradigma della conoscenza promosso dalla *big data analysis* si veda A. Simoncini e S. Suweis, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2019, 1; J. Cowls e R. Schroeder, *Causation, correlation and Big data in social science research*, in *Policy & Internet* (2015); nonché R. Kitchin, *Big data, new epistemologies and paradigm shifts*, in *Big data & society* (2014).

Nelle scienze giuridiche e informatiche la nozione di “flusso” assume rilievo come comunità organizzata in ragione delle diverse vocazioni di città: di turisti, di fruitori d’arte o di eventi culturali, di eventi mondani o religiosi; flussi che per semplicità hanno portato talora a qualificare come dinamica la città in contrapposizione al comune che di certo è una comunità di residenti²⁷.

Dal punto di vista del diritto pubblico i flussi, comunità o reti si qualificano ciascuno come ordinamenti che coesistono e si sviluppano nella città, disciplinando e conformando l’ordinamento complessivo della città²⁸, che atti scritti o reperti storici documentano come almeno come *ius involontarium* o di necessità.

Ogni comunità infatti assume necessariamente uno o più comportamenti come un’ottimale soddisfazione dei propri bisogni nella città e tra le città; un’istituzione – con o senza personalità giuridica – che s’organizza a tal fine e perciò solo è un ordinamento giuridico²⁹.

Se in città coesistono una pluralità di ordinamenti, si può affermare che la città è un ordinamento che consente a ciascuno di essi di coesistere³⁰ e di instaurare relazioni con altri; ordinamento dalla città la cui disciplina obiettiva – talora di soli principi – riguarda sia gli individui sia i gruppi organizzati come istituzioni. Disciplina delle relazioni con altri che interconnettono tutti coloro che sono in città: relazioni di complementarità, di cooperazione, di sinergia, tra individui o gruppi organizzati, siano essi stanziali o di coloro che la fruiscono periodicamente.

²⁷ Sul comune come ente di una popolazione di residenti: S. Romano, *Il Comune. Parte generale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. Orlando, II – Pt. I, estr., Milano, Soc. editr. libr., 1908, 21 ss.

²⁸ K. Lynch, *L’immagine della città*, cit.; R. Milani, *L’arte della città*, cit., 64.

²⁹ S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, spec. 27, 39, 41, 48; cfr. G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review* (1980) 1059 ss.; così le “reti” di professionisti, di utenti, di lavoratori, sono perciò ciascuna in sé un ordinamento giuridico, da tempo organizzate in veri e propri ordini professionali, o in sindacati a difesa dei lavoratori o degli imprenditori, più di recente in gruppi di acquisto o associazioni a tutela degli utenti e così via.

³⁰ Perciò la città ha problemi che diventano peculiari, perché in essa si creano bisogni e livelli di criticità non noti ad altri luoghi. Oltre ai problemi causati dalla connessione con altri (trasporto, telecomunicazioni, energia, ecc.), vi sono criticità ambientali e igienico sanitarie, urbanistiche e di compatibilità della viabilità di area vasta con quella interna in determinati orari, in genere bisogni e criticità dei servizi “a rete”, che se non risolti determinano problemi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica.

4. Enti e organi nei riti di città

Tra le città la *città metropolitana* è stata elevata dalla Costituzione a ente costitutivo della Repubblica italiana (art. 114, cc. 2, Cost.) senza contraddistinguere con la personalità giuridica, attribuita dal solo legislatore ordinario ai due enti territoriali minori «Le Province e i Comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico»³¹.

Il legislatore ordinario ha espressamente legittimato i comuni capoluogo a costituire la città metropolitana con i comuni contigui (art. 1, c. 6, l. 7 aprile 2014, n. 56)³² definendola per ciò solo in modo affatto differenziato, indicando altresì *ex lege* competenze ed organi che la rappresentano nel sindaco metropolitano, nella conferenza e nel consiglio metropolitano, normalmente definiti come “organi” di secondo grado, nel senso che essi si identificano, o la loro composizione è definita, dai membri di organi dei comuni che la costituiscono come territorio metropolitano.

La soluzione dell'elezione indiretta è stata considerata conforme a Costituzione in ragione di un differente tipo di ente territoriale³³, che è lecito distinguere dal comune nella struttura e nelle funzioni, in ragione del principio di differenziazione che caratterizza gli elementi costitutivi della Repubblica italiana (artt. 114 e 118, ult. c., Cost.) ed in tal senso – se non può dirsi una novità affermare che i comuni e le province corrispondano a differenti tipi di enti e di autonomie sin dalla loro concezione – si può *a fortiori* pensare che con essi sia da sempre convissuta una città nel senso che si è cercato sinora di tratteggiare, tra cui da ultimo spicca la città metropolitana, per espresso riconoscimento costituzionale e particolare importanza.

Disciplina che non smentisce – anzi conferma – quanto in sede teorica si è selezionato più in generale come carattere tipo della città, siccome differenziata dagli altri enti locali. Se si afferma che il comune è l'ente associativo

³¹ Art. 11, c. c.; cfr. art. 1, c. 130, l. n. 56/2014; già r. d. 7 ottobre 1848, n. 807, art. 1, l. 23 ottobre 1859, n. 3702; art. 10, l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. A, art. 152.

³² P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 44, ss., 122 ss., 156 ss.

³³ C. cost., 24 luglio 2003, n. 274 e C. cost., ord. 8 maggio 2009, n. 144 afferma che i principi di adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.) indicano differenti tipi di enti e organi «costitutivi della Repubblica italiana» (art. 114 Cost.); C. cost., 7 novembre 2007, n. 365, nega che il carattere di enti «costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.) e il principio autonomistico ad essi comune (art. 5 Cost.) impongano l'elezione diretta dei relativi organi di governo. C. cost., 10 luglio 1968, n. 96, nega che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno con elezioni di secondo grado già «prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

della popolazione residente, se la popolazione di città non è la popolazione del comune ma quella che ha una relazione periodica con il concentrico, se perciò l'ordinamento della città non coincide con l'ordinamento di un comune, è agevole concludere che la città ente non coincide con l'ente comune capoluogo e i suoi organi (consiglio comunale, giunta, sindaco), seppure è frequente che la città li utilizzi direttamente o indirettamente come propri.

Da tempo almeno in Italia i sindaci delle grandi città hanno normalmente assunto decisioni “strategiche” per il territorio di riferimento, riunendo all'occasione i rappresentanti delle differenti comunità territoriali o non territoriali: così i presidenti di province e sindaci dei comuni maggiori o limitrofi, i rettori d'università, i rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, di ordini o collegi professionali, di associazioni di commercianti o artigiani, ecc., non di rado anche esponenti di confessioni o organizzazioni religiose, etniche, culturali o anche solo sportive.

L'utilizzazione degli organi di altri enti non è una novità (sindaco ufficiale di governo³⁴), né lo sono le “consuetudini o convenzioni costituzionali” che riguardano fatti decisivi per l'assetto istituzionale come nel caso della formazione del governo. Del pari non si può escludere che all'occasione si sia trattato di un atto di coordinamento amministrativo esterno, o di un pubblico servizio in senso ampio³⁵, in genere che si fosse pensato ad una conferenza *de' pubblici*³⁶, con la straordinaria partecipazione di privati, talora anche alla decisione ove consentita dalla legge³⁷ o dagli statuti degli enti territoriali³⁸.

Convocazione d'incontri o riunioni, tra tutti o tra alcuni dei rappresentanti delle comunità, in successione o ripetutamente, seguendo “usi” “prassi” o “convenzioni amministrative”³⁹, che hanno segnato modi, procedimenti e

³⁴ Art. 54, d. lgs. n. 267/2000; in sede teorica la questione dell'ente i cui organi sono altre persone giuridiche è segnalata da S. Romano, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, 158 e spec. 161.

³⁵ Cfr. M. Nigro, *L'edilizia economica popolare come servizio pubblico (Considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 183.

³⁶ Basti pensare che alla storia istituzionale di molte esperienze dei consigli dei rappresentanti di autonome istituzioni che è all'origine di molte esperienze europee denominate Consigli della corona, Consigli di Stato o infine Consigli dei ministri, anch'essi inizialmente non previsti in *constitutiones*, ma non perciò meno importanti per i re e per i partecipi ai consigli, poiché tutti hanno fornito reciproca legittimazione agli altri, secondo un costrutto che da più parti è stato considerato prima una regola istituzionale poi una norma costituzionale.

³⁷ Cfr. art. 14-*quinquies*, l. 7 agosto 1990, n. 241.

³⁸ Art. 8, d.lgs. 267/2000, che riserva allo statuto la disciplina sulla partecipazione.

³⁹ Parla per le città di prassi lasciata erroneamente all'irrelevanza giuridica: F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 1, spec. 35; *La rigenerazione di beni e spazi*

L'ordinamento giuridico della città

formalità che nel tempo hanno assunto una riconoscibilità (ordine di precedenza, lettere preparatorie o di riscontro, ecc.), che taluno non esiterebbe a definire come veri e propri “riti”⁴⁰, che danno forma giuridica alla funzione esercitata («che ne godono secondo gli usi»: art. 11, c. c.), distinguendola dagli incontri “privati”, detti perciò non a caso anche “irrituali”.

Riti di comunità che – in questo come in altri casi di usi o consuetudini istituzionali – hanno una natura giuridica pubblica, anche se di essi mancano prescrizioni sulla modalità di convocazione, sulla composizione e sulle maggioranze o altre formalità procedurali con cui sono assunte le decisioni; decisioni cui si perviene quasi sempre “all’unanimità dei pari”, anche se gli enti partecipi pari non sono: né per legittimazione, né per rappresentanza, né per raffronto, né per la diversa pubblicità e trasparenza imposta dai rispettivi ordinamenti a atti e comportamenti dei singoli enti⁴¹.

Decisioni che trovano conferma nei successivi atti o comportamenti legali assunti dagli enti secondo le procedure e le competenze proprie di ciascuno di essi, scelte che sono state da tutti ritenute necessarie alla città e alle comunità di riferimento. La decisione appare data per presupposta o implicita⁴², talora è ricordata nelle premesse degli atti che ne danno attuazione⁴³.

5. Le periferie delle città: un’antitesi e un’immedesimazione nella relazione di complementarietà

Le città evocano immediatamente la contrapposizione tra centro e periferia, ma la periferia può essere riferita all’intero (es. periferia del mondo, dell’universo), ad una parte (es. d’Europa), alle relazioni tra organizzazioni

urbani, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, cit., 2017; E. Chiti, *La rigenerazione degli spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, *ivi*; A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, *ivi*; F. Di Lascio, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condita*, *ivi*.

⁴⁰ Parla di riti con riferimento alle città: J. Rykwert, *L’idea di città*, cit., 15, 70, 95, 196; più in generale il riferimento è a: D. I. Kertzer, *Rituals, Politics and Power*, New York, Yale University Press, 1988, tr. it. *Riti e simboli del potere*, a cura di V. Giacomini, Bari, Sagittari-Laterza, 1989, spec. 9, 18; per il rito come forma che costruisce il potere se ne veda i riferimenti in: P. Scarduelli, *I riti del potere*, Roma, Cacocci, 2014, 35-36.

⁴¹ E. Ruffini, *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976, spec. 28 e 66.

⁴² Sugli atti impliciti da ultimo: Cons. St., sez. V, 24 gennaio 2019, n. 589.

⁴³ È presa d’atto di fatti che sono giuridici di necessità: S. Romano, *Sui decreti legge e lo Stato di Assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, 251 ss., poi in *Scritti Minori*, I, Milano, Giuffrè, 1990, 357; Id., *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1946, 92.

(es. controllate di un gruppo) o ad una rete d'infrastrutture (ferroviaria, telefonica, aeroportuale, ecc.), o tra individui (es. consumatori).

La parola periferia non esprime necessariamente una determinata posizione nel tempo (mattino-pomeriggio; vecchio-nuovo) o nello spazio (concentrico o eccentrico); una *zona periferica* può anche essere situata *nel centro storico*⁴⁴; un centro può essere geograficamente eccentrico, come avviene per molte delle capitali di Stati diversi dalla Repubblica italiana: Atene, Pechino, Washington, Berlino, Mosca, Londra, Parigi, Tokio, Vienna.

Le periferie delle città si contrappongono al centro per taluni elementi⁴⁵, ma essenzialmente per un carattere che le contraddistingue: nelle città le periferie hanno ciò che in centro manca e viceversa⁴⁶, per differenze urbanistiche o logistiche, infrastrutturali, culturali o economico-sociali. Le periferie delle città si contrappongono alla cultura dominante del centro, anche se è vero che verso i terzi con essa s'identificano, poiché si può affermare che i distinguo interni alla relazione finiscono inevitabilmente per essere recessivi nel confronto con altri; più esattamente si può affermare l'idea che la relazione – opporsi al centro, assumendone l'identità dominante nelle relazioni con i terzi – si caratterizza come rapporto complementare o di complementarità.

La relazione centro-periferia è una specie della più generale relazione di complementarità tra enti o ordinamenti: per le città ciò che è altro dal centro è ad esso indispensabile⁴⁷. L'endiadi si può specificare dal punto di

⁴⁴ G.Vesperini, *Centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 809; G. della Cananea, *Gli invariati rapporti finanziari tra centro e periferia*, *ivi*, 2003, 213; A. Truini, *Federalismo e regionalismo – In Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto*, I, *Principi e modelli*, Padova, Cedam, 2003; M. Cammelli, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato*, in *Dir. pubb.*, 1999, 765; B. G. Mattarella e G.Vesperini, *La ripartizione degli oneri finanziari tra centro e periferia negli Stati Uniti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 491; F. Merloni, *L'amministrazione periferica dello Stato in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 1008; S. Cassese, *Centro e periferia in Italia – I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 594; Istituto per la Scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP), *Le relazioni centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 1984.

⁴⁵ Sulla nuova centralità delle periferie secondo il punto di vista dell'urbanistica: G. Gambirasio, *La riqualificazione delle periferie nelle città della Lombardia*, in G. Gambirasio, R. Guiducci, U. La Pietra e R. Menghi, *Da periferie a città. Ricerche per la qualificazione delle periferie*, Milano, Istituto editoriale universitario cisalpino, 1990, 20.

⁴⁶ *Indagine sulle periferie. Viaggio nei labirinti delle metropoli dove si giocano le partite decisive per il futuro dell'Italia e del mondo*, in *Limes*, 2016, 4; F. Ferrarotti, *Spazio e convivenza. Come nasce la marginalità urbana*, Roma, Armando Editore, 2009; ID., *Roma da capitale a periferia*, Bari, Laterza, 1971; P. Burke, *Il Rinascimento europeo: centri e periferie*, Bari, Laterza, 2009; *Periferia e periferie*, a cura di L. Fregolent, Roma, Aracne, 2008.

⁴⁷ L. Munford, *La cultura delle città*, cit., 467, che porta l'esempio dalla rete elettrica che consente di prelevare più energia dal sistema unicamente perché al contempo altri ne cedono

L'ordinamento giuridico della città

vista storico, economico, sociale o geografico⁴⁸. Se di norma la descrizione indica un unico centro e molte periferie, la relazione di complementarità può essere policentrica; anzi si può affermare che una stessa realtà dal punto di vista esterno è normalmente considerata con un unico centro, anche se dal punto di vista interno la stessa realtà sia certamente policentrica. Ciò che assume rilevanza nella relazione di complementarità è che vi sono tanti punti di vista quanti sono i poli che caratterizzano la relazione medesima.

Ad esempio nel trattare del rapporto centro-periferia si deve decidere il punto di vista da cui prendere in considerazione la relazione complementare: se il centro o la periferia. Se assumo il punto di vista del centro affermerò che il centro è ricco e la periferia povera, che il centro è agiato e la periferia disagiata, che il centro è sicuro e la periferia insicura. Se assumo la periferia come punto d'analisi si può affermare che il centro è costoso mentre le periferie sono accessibili, il centro è elitario mentre la periferia è aperta ai molti, il centro è noto e la periferia è sconosciuta, il centro è più formale e la periferia informale, il centro è monoculturale e la periferia è plurima, il centro è percepito come chiuso e la periferia è invece ritenuta aperta alle diversità⁴⁹.

Diverse culture, diverse abitudini, ricavano spazi che sono limiti e ambiti di libertà, la cui agibilità e sicurezza dipende da ciascuna comunità-ordinamento, in particolare dai doveri che la stessa impone ai suoi componenti; sicché dal punto di vista dei diritti fondamentali ogni periferia si afferma in quanto tale come incubatore di differenti doveri, obblighi e libertà, perché conformati dai differenti ordinamenti che in città esistono, si affermano e convivono anche in parallelo come comunità-istituzioni dif-

l'eccesso; cfr. S. Romano, *Corso di diritto coloniale*, Roma, Athenaeum, 1918, 128 ss.; U. Borsi, *Corso di diritto coloniale*, Padova, Cedam, 1937, 223 ss.

⁴⁸ A. Ciuffetti, *Immagini delle periferie nel romanzo italiano del Novecento*, in *Racconti e città. Tra prosa e architettura*, a cura di R. Giannantonio, Milano, 2015, 335; P. Ciorra, *La fine delle periferie. XXI secolo*, in *Enc. Treccani*, 2010, ora www.treccani.it/enciclopedia/la-fine-delle-periferie_%28XXI-Secolo%29/; P. Di Biagi, *La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea*, in *Oltre la città. Pensare la periferia*, a cura di A. Belli, Napoli, 2006; F. Martinelli, *Periferie sociali: estese, diffuse*, Napoli, 2004; R. Ingersoll, *Sprawl town. Cercando la città in periferia*, Roma, 2004; S. Albertazzi, B. Maj, R. Vecchi, *Periferie della storia. Il passato come rappresentazione nelle culture omeoglotte*, Macerata, 2004; A. Spagnoletti, *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, in *Il Mezzogiorno preunitario*, a cura di A. Massafra, Bari, 1988, 379; G. Levi, *Centro e periferia di uno Stato assoluto*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1985.

⁴⁹ *Periferie dell'impero. Poteri globali e controllo sociale*, a cura di S. Ciappi, Roma, DeriveApprodi, 2003; V. Cesareo e R. Bichi, *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Milano, Franco Angeli, 2010.

ferenziate, che tuttavia hanno un forte legame di complementarità con un'unica cultura identitaria comune che definisce la città⁵⁰.

6. Diritti fondamentali e sicurezza nelle città

Si è detto che la città ha liberato l'individuo dai tradizionali doveri verso il signore medievale e verso la comunità; da ciò il mito che "l'aria di città rende liberi"⁵¹, con un'efficace affermazione di sintesi che merita tuttavia d'essere approfondita.

In senso soggettivo il diritto alla città può essere inteso come il diritto dell'individuo a partecipare all'organizzazione complessa, alla complessità⁵², così come il diritto all'oblio è stato considerato il diritto collegato all'esperienza agreste⁵³.

Nella città si è detto non s'affermano solo i diritti d'individui, ma assumono rilievo i diritti fondamentali delle comunità organizzate che nelle periferie sono anzitutto diritti di vere e proprie istituzioni: della famiglia, di libertà (in forma) associata, di manifestazione del culto, di associazione, di riunione in luoghi pubblici o aperti al pubblico, libertà delle comunità che si affermano talora prima dello stesso esercizio individuale delle libertà individuali (di pensiero, di credo religioso, di circolazione, ecc.).

Trattandosi di diritti di comunità⁵⁴ – organizzate in istituzioni – gli stessi sono anzitutto diritto oggettivo, cioè veri e propri ordinamenti che

⁵⁰ E. Bianchi, *Io sono stato straniero*, in *Vedere gli stranieri*, Senato Della Repubblica Italiana, 3 Ottobre 2016; G. Angioni, *Fare, dire, sentire. L'identico e il diverso nelle culture*, Nuoro, Il maestrale, 2011; P. Ricoeur, *Straniero, io stesso. Il dovere dell'ospitalità*, in *Vita e Pensiero*, 2013, n. 5, 39 ss.; J. Derrida, A. Dufourmantelle, *De l'hospitalité*, Paris, Calmann-Lévy, 1997, trad. it. *Sull'ospitalità. Le riflessioni di uno dei massimi filosofi contemporanei sulle società multietniche*, Milano, Baldini&Castoldi, 2000.

⁵¹ Da ultimo: C. Pacchi, *L'aria di Città rende liberi? Riflessioni sulla dimensione politica delle città in un contesto multiculturale*, 2014, www.researchgate.net/publication/269400824_L'aria_della_citta_rende_liberi_Riflessioni_sulla_dimensione_politica_delle_citta_in_un_contesto_multiculturale; *La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali*, a cura di S. Moroni, Torino, IBL Libri, 2012.

⁵² In città i diritti dell'uomo richiamano immediatamente la complessità: se non si soddisfano i diritti all'igiene o alla circolazione individuale e collettiva, sorgono subito problemi di ordine e sicurezza pubblica, sicché più esattamente si può affermare che in città i diritti dell'uomo sono coesenziali alla definizione di sicurezza e ordine pubblico, esattamente come indicato nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 ove il "diritto alla sicurezza" completa la definizione dei diritti di libertà (art. 2 e art. 12).

⁵³ L. Mumford, *La Cultura delle Città*, cit., 466.

⁵⁴ *Il diritto di abitare*, a cura di G. Gilardi, in *Quest. giust.*, 2008, 1.

L'ordinamento giuridico della città

definiscono propri diritti, poteri, obblighi e doveri che legittimano comportamenti considerati a vario titolo, o non considerati affatto, dall'ordinamento statale. In tal senso non è una novità che la libertà di associazione (art. 18, Cost.), di religione (art. 19, Cost.), o di riunione (art. 17, Cost.), sono dalla Costituzione protette anche come ordinamenti differenziati di una confessione religiosa (art. 7 e 8, Cost.), di un'associazione culturale, o anche solo di riunioni periodiche in uno spazio pubblico o privato⁵⁵. Le periferie – come luoghi d'insediamento dei nuovi flussi di popolazione – sono territori che possono dirsi d'accoglienza delle diversità, ma al tempo stesso anche di separazione, ove si affermino come ordinamenti paralleli a quello ufficiale e nella tendenziale indifferenza reciproca: pur sapendo dell'altro, provano a non interagire, sicché tendono ad evolvere con una scarsa integrazione⁵⁶. Questo proliferare di pluralità di ordinamenti giuridici all'interno della città, con caratteri alternativi all'identità dominante del centro, non agevola l'integrazione: sia nel senso che il conflitto è tra organizzazioni, che sono più resistenti degli individui; sia nel senso che la convivenza in parallelo – seppure delimita i conflitti (indifferenza) – non induce all'assimilazione.

Diverse culture, tradizioni o semplici abitudini delle famiglie d'origine obbligano a conformare diversamente gli esercizi e i servizi pubblici, il trasporto, le cure mediche⁵⁷, la scuola⁵⁸, gli insediamenti commer-

⁵⁵ Il richiamo ai principi posto in materia di diritti fondamentali pare portare la soluzione dei conflitti tra ordinamenti verso valori che si vorrebbe universali; così la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e dell'ONU del 1948. Valori un tempo solo d'occidente i quali toccavano altre culture in ragione di un'esperienza storica coloniale o imperiale che ha segnato una relazione di complementarità, nel senso sopra precisato e che non può oggi non tenere conto di una rilevanza policentrica nella definizione dei diritti fondamentali dell'uomo, sia essa nella cultura laica o di carattere religioso

⁵⁶ Per la contrapposizione: M. Ambrosini, *Integrazione e multiculturalismo: una falsa alternativa*, in *Mondi Migranti*, 2007, 213; H. Lagrange e M. Oberti, *Emeutes et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006; U. Melotti, *Le banlieues. Immigrazione e conflitti urbani in Europa*, Roma, Meltemi Editore, 2007; A. Gazzola, *Intorno alla città: problemi delle periferie in Europa e in Italia*, Napoli, Liguori, 2008. Sul rapporto tra Costituzione e multiculturalismo: G. Azzariti, *Multiculturalismo e costituzione, in federalismi.it*, 24, 2015.

⁵⁷ Per la salute sono diffuse pratiche di auto-organizzazione di talune prestazioni sanitarie, ritenute dal nostro ordinamento lecite (circoncisione maschile accessibile anche attraverso il servizio sanitario pubblico) oppure illecite (circoncisione femminile o infibulazione, che costituisce reato: art. 583-bis c.p.).

⁵⁸ A partire dai servizi educativi per l'infanzia e gli asili nido l'accesso alla scuola è collegato alla residenza nel comune e all'abitare nella circoscrizione: cfr. R. Cavallo Perin, *Il nido un servizio sul territorio*, in *L'asilo nido un diritto delle bambine e dei bambini* (Torino 17-24 aprile 1993), a cura del Coordinamento Genitori, Nidi, Materne, Elementari e Medie, Torino, 1993, 68-75.

ciali⁵⁹, secondo modalità differenziate e forme di auto-organizzazione a volte in parallelo, che offrono un'accezione particolare del principio di sussidiarietà.

In tali casi l'esercizio delle libertà o l'adempimento dei doveri ad essi correlati – tra cui quello di solidarietà tra i componenti la comunità – sono rafforzati dai caratteri collettivi di una cultura organizzata, di una religione, di tradizioni, che conforma i diritti dell'uomo in modo affatto peculiare (artt. 17, 18, 19, 33, 38, ecc., Cost.). Ciò è vero sia per le libertà in senso proprio, sia per la sicurezza nelle città; sicurezza che sin dal 1789 appartiene alla definizione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo⁶⁰.

Non deve stupire infatti che in periferia una gestione più lasca della sicurezza e dell'ordine pubblico⁶¹ non sia affatto percepita dagli abitanti come anomia, poiché è frequente che le forze di polizia lascino all'autorganizzazione istituzionale delle differenti comunità – con i relativi doveri ed obbli-

⁵⁹ Gli insediamenti commerciali si sviluppano e modificano in modo omogeneo rispetto alla popolazione e sono, del pari, polarizzati.

⁶⁰ «Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione» (art. 2). Considerano la sicurezza come un diritto alla persona: S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. amm.*, 2006, 747; la sicurezza è un diritto fondamentale di natura costituzionale, nonché presupposto degli altri diritti costituzionali e indispensabile al godimento di tutte le libertà individuali: G. Cerrina Ferroni e G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 1, 31; M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *I diversi volti della sicurezza, Atti del convegno 4 giugno 2009*, a cura di G. Cocco, Milano, Giuffrè, 2012, 3. Ricorda la distinzione tra la sicurezza pubblica intesa come diritto dell'individuo e come interesse collettivo all'ordinato vivere civile: M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 193 ss.

⁶¹ Per una disamina dell'endiadi sicurezza e ordine pubblico già: O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, 999; sulle ordinanze di necessità in materia di sicurezza delle città: A. Pajno, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti ed inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, in *www.astrid-online.it*, Rimini, Maggioli, 2010, 24; sulla distinzione tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana: C. cost., 1° luglio 2009, n. 196, su cui L. Vandelli, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in *www.astrid-online.it.*; G. Caia, *La «sicurezza urbana» e l'evoluzione oggettiva delle istituzioni*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 1096 ss.; ID., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Milano, 2003, 281 ss.; G. Tropea, *La polizia amministrativa e la sicurezza pubblica nel quadro del riparto di competenze Stato – regioni – autonomie locali*, in *Ius Publicum*, 2011, 1, 3 ss., *www.ius-publicum.com*; ID., *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, 96 ss., 212, 221 ss. Da ultimo sulla distinzione tra sicurezza e ordine pubblico nella disciplina sull'immigrazione: M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, 2016, 39 ss.

l'ordinamento giuridico della città

ghi – il compito di assicurare la convivenza sociale, la cui effettività è assicurata talora con esercizio di veri e propri poteri di “polizia di comunità”⁶².

L'amministrazione delle libertà e reciprocamente della sicurezza appare sempre più differenziata, con il solo limite che nella relazione di complementarietà dato nella cultura d'occidente dai diritti universali dell'uomo, così come ogniqualevolta enunciati dai principi costituzionali, sovranazionali o internazionali, in una composizione o riduzione ad unità che appare sempre più difficile per la messa in crisi della identità che traeva sostegno dal mito della identificazione tra Popolo e Nazione, tra Nazione e Stato. Messa in crisi che lascia emergere i differenti caratteri di «specialità delle comunità»⁶³.

Certo le diversità culturali, sociali, di ciascuna comunità non sono di norma accolte dall'ordinamento come disciplina speciale di un determinato territorio, né di una determinata comunità, anche ove le norme in deroga potrebbero porre opzioni alternative che possono essere indifferenti per l'ordinamento generale: come nell'astensione dall'assunzione di determinati cibi e bevande, in assoluto o in giorni particolari, o nell'assunzione di cibi prodotti nel rispetto di talune regole agricole e alimentari di carattere religioso (*ramadan*)⁶⁴. Se la non territorialità delle diversità può apparire

⁶² Sulla nozione di polizia amministrativa: G. Manfredi, in *Ius publicum*, 2011, www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_07_2011_15_27_Manfredi_IT.pdf.

⁶³ Per il caso di una peculiare interpretazione di un diritto fondamentale in ragione dello Stato di riferimento: C. eur. dir. uomo, *Dogni c. France*, sentenza del 4 dicembre 2008; C. eur. dir. uomo, *Ebrahimian c. France*, sentenza del 26 novembre 2015; ove la libertà religiosa è interpretata alla luce del principio di neutralità del *service public* e di laicità che caratterizza l'ordinamento francese («Selon le modèle français, qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier en tant que tel, la neutralité de l'État s'impose aux agents qui le représentent»). Si veda G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1976, 485 ss., 496-497, sulla vicenda storica delle codificazioni come depurazione degli elementi soggettivi o d'appartenenza delle libertà.

⁶⁴ La disciplina locale sulla macellazione è norma speciale rispetto alla disciplina generale, che appare unitaria ma che invece apre alle diverse modalità di macellazione (*halal* e *shechita*), dei divieti di commercializzazione o di una robusta limitazione di alcuni alimenti consumati da determinate popolazioni (uova dei cent'anni, spaghetti di soia); dell'utilizzo alternativo alle posate di altri strumenti. Per la macellazione «secondo i riti religiosi ebraico e islamico»: d.m. 11 giugno 1980; ma si veda già r.d. 20 dicembre 1928, n. 3298, *Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni*, art. 9, c. 4; per il rinvio alle prescrizioni dei «riti religiosi» nel diritto europeo: reg. Ce n. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, art. 4, § 4. In tema cfr. C. Giust. UE, grande sez., *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)*, causa C-497/17, sentenza del 26 febbraio 2019; C. Giust. UE, grande sez., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e a.*, causa C-426/16, sentenza del 29 maggio 2018.

rassicurante della sovranità, che in ciò non è minacciata di frantumazione; all'opposto non si può non notare che la pluralità è data in via crescente da ordinamenti o istituzioni il cui carattere costitutivo non è quello territoriale, quindi non è naturale per essi trovare sintesi nell'organizzazione territoriale delle autonomie (comuni, province città metropolitane, regione, Stato).

Da ciò la crescente importanza dei principi istituzionali come sintesi di ciascuna istituzione; come riduzione ad unità che ad essa si riferisce, ma che per ciò solo contribuisce a definire gli ordinamenti che disciplinano altri ordinamenti, di cui le città sono un esempio rilevante, ove i principi istituzionali di quest'ultime sono una riduzione ad unità di una complessità più ampia, costituita da istituzioni territoriali o corporative, o da quelle altre che da ultimo sono dette *communities*, che nella tecnologia sono nate e si sono sviluppate, ponendo norme di partecipazione e fruizione delle medesime che hanno più un carattere istituzionale che non pattizio.

Complessità che giuridicamente si riafferma come pluralismo degli ordinamenti con inevitabile riduzione ad unità ad opera dei principi istituzionali degli ordinamenti di ordinamenti, sino a raggiungere da ultimo quelli costitutivi della sovranità; con l'avvertenza che all'unità ultima – o di grado più ampio – appare sempre più indispensabile una selezione, che dei conflitti assuma solo quelli che sono rilevanti per la complessità presa in considerazione, lasciando all'indifferenza le restanti relazioni tra ordinamenti⁶⁵.

Certo, secondo la tradizione del diritto scritto, si possono prevedere norme speciali per determinati luoghi o comunità⁶⁶, sia permissive sia di divieto, con riaffermazione del principio all'uguaglianza sostanziale e parziale attenuazione della portata del principio d'uguaglianza formale⁶⁷; tenendo

⁶⁵ Sulla capacità di cogliere relazioni non altrimenti conoscibili se non per mezzo dell'*Internet of things* e della *big data analysis*, si veda R. Kitchin, T. P. Lauriault e G. Mc Ardle, *Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards*, in *Regional Studies, Regional Science*, 2015; R. Kitchin, *The real time city?*, cit.

⁶⁶ In genere sul fondamento della potestà regolamentare dei comuni, da ultimo: M. C. Romano, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, Jovene, 2012, 155 ss.; S. Cassese, *I paradossi dell'emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, 223; *amplius* in R. Cavallo Perin, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit., 8 ss.; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 839; B. Gagliardi, *La polizia locale dei comuni*, Napoli, Jovene, 2006, 57 ss.

⁶⁷ C. cost., 2 dicembre 2005, n. 432, sul diritto al trasporto pubblico gratuito anche per stranieri totalmente invalidi; C. cost., 17 giugno 1997, n. 203, sul c.d. ricongiungimento "a rovescio"; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo Unico delle norme in materia d'immigrazione*, art. 29 e art. 31, c. 3; sul velo, *niqab e burqa*: C. eur. dir. uomo, Grande Chambre, S.A.S. c. Francia, ri-

l'ordinamento giuridico della città

presente che molto invece può essere considerato addirittura irrilevante per l'ordinamento ulteriore, che così non prende posizione, eleggendo la nostra Costituzione Repubblicana come fondamento di un'unità ultima di un pluralismo ordinamentale più vasto.

Ciò è tuttavia possibile solo avendo chiaro che l'ordinamento italiano e la sua Costituzione pongono – *rectius* sono – limiti irrinunciabili di un'identità-unità che non possono venire meno se si vuole che lo stesso continui ad esistere come indivisibile, seppure giovando del suo pluralismo: non solo territoriale ma anche culturale e religioso; senza dover sempre prendere posizione e ammettendo invece utili lacune o aree di indifferenza costituzionale o legislativa; grazie infine a quella vitale evoluzione che dei principi immutabili sa offrire l'indispensabile attuale interpretazione.

Abstract

The article deals with the concept of City as a complex legal system, where plurality and distinction coexist due to daily flow of people that, for many reasons, come and go.

Material and immaterial services offered by the City promote periodic and dynamic relationship between the territory of the City and people: the City becomes a hub as well as a network of networks and, consequently, it represents a place where rights may be exercised.

In the City individual and collective rights coexist and each community organizes itself for satisfying individual's needs and, for this reason, it becomes a legal order.

Finally, plurality and distinction in the City bring out the idea of City as a plurality of legal order, joined by the limit of reduction to units.

corso n. 43835/11, sentenza del 1° luglio 2014, ove si afferma che non violi la libertà religiosa (art. 9 CEDU) il divieto al pubblico funzionario di indossare il velo islamico; sulla poligamia: Tribunal Supremo, 25 Jenero 2006, RJ 2006/4338; P. Juárez Péez, *Jurisdicción española y poligamia islámica: ¿Un matrimonio forzoso?*, in *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, (www.reei.org), 31 e A. Quiñones Escámez, *Derecho e inmigración: el repudio islámico en Europa*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2000, 180-181. Ley Orgánica de 11 de Enero 2000, n. 4, *Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, art. 17, noviembre 2015, n. 64846/11, *Mme Ebrahimian c. Francia*. Sulla c.d. *Representative Bureaucracy*, F. Delpérée, *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge*, in *Revue Française d'administration publique (RFAP)*, 2006, n. 2, n. 118, 310 ss.: F. Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Ed. la Découverte, 2000, 191.

