



n. 11 - 2015

Luca Caianiello

Sustainable and smart city

Resoconto della lezione tenuta dal Prof. Jean-Bernard Auby, Professeur de droit public à Sciences Politiques, Ecole de droit, Paris Sapienza - Università di Roma, 21 ottobre 2015, Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Curriculum Diritto amministrativo europeo dell'ambiente

Il 21 ottobre 2015, presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione dell'Università di Roma "Sapienza", si è tenuta una lezione del corso di Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, per il curriculum coordinato dal Prof. Angelo Clarizia.

Il Prof. Jean-Bernard Auby ha affrontato la tematica della "sustainable and smart city", nel solco di un nuovo ed interessante filone di ricerca, concernente il "diritto della città", che ha dato vita, tra l'altro, ad una sua importante pubblicazione sul tema, nel 2013, dal titolo "Le droit de la ville".

In via preliminare, il Professore definisce il metodo di analisi prescelto, suddividendo, idealmente, il lavoro in tre parti, che tengono conto: la prima, dell'evoluzione storica del "diritto urbanistico"; la seconda, della "crisi" del diritto urbanistico; la terza, delle possibili soluzioni a questa crisi. L'analisi, sebbene muova dall'esperienza francese, si rileva ricca di spunti comparatistici con l'esperienza italiana e, nondimeno, si presta a riflessioni di più ampio respiro.

Partendo, dunque, dall'analisi storica del diritto urbanistico – locuzione sostanzialmente identificativa di un complesso di istituti giuridici e norme positive che regolano le attività di uso e trasformazione del territorio, poste in essere sia da soggetti pubblici sia da soggetti privati – si sostiene che tale disciplina sia emersa nella società solo in tempi relativamente recenti. Se si guarda, infatti, all'esperienza francese (ma anche a quella italiana) ci si accorge di come la nascita del diritto urbanistico e, più in generale, dell'urbanistica – concepita dal Relatore quale strumento di "dominazione sul futuro della città" – siano da ricondurre intorno alla prima metà del secolo scorso.

Più in particolare, è del 1919 la prima legge urbanistica francese: essa risponde alla necessità preminente di “ricostruire” parte del Paese, a seguito degli avvenimenti bellici avutisi con la Prima guerra mondiale e prevede il ricorso a strumenti di natura pianificatoria. Una seconda tappa importante per il diritto urbanistico è da ricondurre al 1943, periodo in cui viene prevista la figura autorizzatoria del “permesso di costruire”. Una terza fase, poi, viene ricondotta al secondo dopoguerra e, in particolare, al periodo successivo all'avvento della Quinta Repubblica francese. Soprattutto a partire dal 1958, infatti, lo sviluppo del diritto urbanistico diviene dirompente, catalizzando sempre di più preoccupazioni di natura diversa (sociale, ambientale, ecc.). Se questo, da un lato, produce evidenti benefici alla società (basti pensare alla nascita dell’“edilizia residenziale pubblica”, anche detta “edilizia sociale”), dall'altro lato, ha l'effetto di complicare enormemente la regolamentazione delle aree urbane, data la progressiva crescita quantitativa e qualitativa degli atti di pianificazione, che, conseguentemente, diventano sempre più difficili da coordinare. In tal senso, non è infrequente che diversi enti territoriali di governo, titolari di poteri pianificatori afferenti ad una medesima porzione territoriale, diano luogo a prescrizioni tra di loro incompatibili. La progressiva espansione del diritto urbanistico, nei termini descritti, assume, poi, una dimensione particolarmente significativa intorno agli anni '80 del secolo scorso. In questo periodo, infatti, si registra una rilevante produzione di leggi e atti pianificatori, in materia; a tale situazione segue, inoltre, una crescita notevole del contenzioso giurisdizionale.

Il Prof. Auby ritiene che tale sviluppo abbia portato ad una “situazione di caos” ovvero “crisi” (normativa, ma anche giurisdizionale) e che il corpus legale francese nella disciplina urbanistica prefiguri un sistema giuridico sostanzialmente incoerente, data la compresenza di troppi obiettivi diversi tra di loro, in stato di (potenziale, ma, spesso, frequente) conflitto.

Si sostiene, più in particolare, che la disciplina urbanistica debba essere complessivamente riveduta, alla luce delle disfunzioni evidenziate e di alcune peculiari caratteristiche della società contemporanea.

In tal senso, si ritiene necessario superare la logica eminentemente “top-down” insita nell'attività di pianificazione urbanistica e valorizzare, di contro, un approccio regolatorio maggiormente inclusivo degli interessi della società civile, che emergono nelle città. Tale approccio, infatti, avrebbe il duplice pregio di implementare l'azione pubblica, per la soddisfazione di interessi generali e contenere l'influenza del potere finanziario, locale, nazionale e multinazionale, nei centri urbani, oggi particolarmente invadente e quasi sempre estraneo alle esigenze della collettività, se non, in alcuni casi, contrario ad esse.

Questo scenario, tuttavia, secondo il Prof. Auby, richiede un radicale mutamento di prospettiva da cui osservare lo “spazio urbano”, tradizionalmente analizzato sotto la lente del diritto urbanistico. È necessario, infatti, allargare lo spettro di indagine a materie e/o discipline tradizionalmente estranee al diritto urbanistico, che richiamano alla mente elementi “tradizionali” del diritto, concernenti, ad esempio, la

proprietà, i contratti o i servizi pubblici; elementi “nuovi”, come quelli che interessano la gestione degli “spazi pubblici”; nonché elementi tradizionali affrontati in chiave del tutto innovativa, come avviene nel campo della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

In sostanza, per avere maggiore contezza delle questioni problematiche che emergono nelle città è necessario un metodo di studio di tipo “olistico”, che tenga conto di una pluralità di fattori diversi, strettamente interrelati, afferenti a discipline (giuridiche) diverse, che complessivamente incidono sulla vita del cittadino: è in questo senso che si può parlare di “diritto della città” o, meglio, di “diritto alla città”. Ciò, oltre ad offrire una visione coerente delle situazioni che emergono negli spazi urbani, consente di fare luce su dinamiche che altrimenti – con l'ausilio del solo diritto urbanistico – rischierebbero di rimanere celate; ciò consente, altresì, l'emersione di un complesso di principi coerenti, idonei ad ordinare le priorità dei cittadini, in vista di un accesso minimo garantito ai servizi principali offerti nel contesto urbano, attinenti, ad esempio, alla mobilità, all'istruzione o alla sanità.

Un simile sviluppo, ovviamente, non è scevro da possibili considerazioni critiche. La costruzione di un diritto della città, infatti, rappresenta un'operazione complessa per molteplici ragioni, legate, in particolare, alle specificità (politiche, amministrative, organizzative, economiche, ecc.) “inter-urbane” e “intra-urbane”. Ciononostante, il Relatore ritiene necessario un radicale mutamento di approccio ai problemi della città, nel senso indicato. Questi ritiene, in particolare, che la definizione del nuovo metodo di studio, finalizzato ad un complessivo ripensamento dell'azione pubblica, debba tenere conto del principio-obiettivo di “sviluppo sostenibile” – quale parametro necessario ad una lettura lungimirante dei cambiamenti futuri – e delle evoluzioni tecnologiche, che più interessano le città, quali i contatori “intelligenti” o, più in generale, le “smart grid”.

Si sostiene che uno degli aspetti più interessanti della rivoluzione tecnologica delle città – come Lione, Torino, Madrid, Barcellona – riguardi l'emersione di infrastrutture (locali), spesso espressione di partenariati pubblico-privati, idonee a contenere una molteplicità di elementi e dati, strettamente interconnessi e funzionali ad una crescita quanti-qualitativa dei servizi. Esemplicativo, al riguardo, il recente processo di sviluppo dei contatori (intelligenti) dell'acqua a Parigi.

Tali infrastrutture consentono di alimentare la produzione, trasmissione e diffusione di dati, parzialmente e/o totalmente aperti, accurati e, dunque, pubblicabili su diverse piattaforme (in primis, sui siti web istituzionali delle città), allo scopo di rendere particolarmente trasparente l'operato delle autorità competenti; allo stesso tempo, il ricorso a questa maggiore quantità di dati consente di migliorare e/o creare servizi per la collettività in diversi settori (ambientale, militare, dei trasporti o altri). Il progressivo sviluppo di “open data” ha, poi, un ulteriore rilevante utilità: accresce significativamente il potenziale informativo

dei cittadini, favorendo, pertanto, un radicale cambiamento della governance delle città sostenibili ed intelligenti e quindi anche del loro funzionamento politico-amministrativo.

Appare, dunque, evidente che questo processo di ammodernamento non possa prescindere da un radicale e globale ripensamento della regolazione dei contesti urbani, che interessa tanto gli aspetti organizzativi quanto quelli più propriamente esecutivi. Il nuovo approccio regolatorio dovrebbe, peraltro, valorizzare i fenomeni di decentramento politico-amministrativo, anche interni alle città, nonché le forme di partenariato pubblico-privato, allo scopo di consentire lo sviluppo di modelli gestionali tendenzialmente autonomi, sostenibili ed integrati (al riguardo, si pensi all'imponente intervento di trasformazione urbana in atto nel quartiere "Confluence" di Lione).

Un siffatto sviluppo presenta, comunque, risvolti problematici sul piano pratico: l'approccio prefigurato, infatti, contrasta fortemente con l'assetto giuridico tradizionale, concepito su livelli di regolazione particolarmente "alti", che vanno dalle città (si pensi agli aspetti di pianificazione urbanistica) fino alle regioni e allo Stato, per quanto attiene, ad esempio, i profili di pianificazione energetica; esso, inoltre, si inserisce in un quadro di multi-level governance, che, per sua natura, è estremamente complesso (ma, in un certo senso, inevitabile) e che può ingenerare delle inefficienze.

Cionondimeno, un radicale cambiamento di rotta, nel senso indicato, sembra possibile oltre che auspicabile. È stato notato, ad esempio, che nella città di Lione – una delle più interessanti città "intelligenti" francesi, insieme a Nizza e Rennes – si è dato vita ad un sistema (coerente) di gestione di dati, basato sul modello del partenariato pubblico-privato, in cui i dati pubblici comunali e quelli privati delle imprese vengono condivisi. Una esperienza simile sembra sia in corso nella città di Rennes, dove si sta mettendo a punto un servizio locale (municipale) di razionalizzazione, organizzazione e gestione dei dati.

Le esperienze richiamate appaiono sintomatiche di un interessante processo di trasformazione in atto dei contesti urbani, di cui sia i sociologi sia gli economisti hanno preso coscienza ormai da tempo. I giuristi, invece, scontano un certo ritardo nell'approfondimento della materia e forse è anche per questo motivo che la normativa sia francese sia italiana non sembra tenere conto, a sufficienza, di questi cambiamenti.

Da ciò ne deriva la necessità di superare questo "gap" rispetto alla dottrina economica e sociologica, allo scopo di contribuire all'edificazione di un diritto "nuovo", attraverso il quale leggere le esigenze che emergono nella società contemporanea.