

IL PRIVATO CITTADINO E LA CITTÀ IDEALE. TEORIA E STORIA DEI SERVIZI PUBBLICI*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Ideale – reale: l’eterna antinomia. 3. L’ideale come utopia. 4. La relatività dell’ideale e la possibilità del reale. 5. Conclusioni

1. Premessa.

Preliminarmente, devo complimentarmi con la prof.ssa Laura Solidoro e con il Comitato organizzatore di questo convegno, intitolato alla individuazione della città ideale.

In tempi come questi, ove campeggia l’aridità dei conti, dominati da concetti ragioneristici un po’ a tutti i livelli, con gli ingombranti e deleteri effetti che essi hanno avuto sulla nostra economia e su quella dell’intera Europa, dove la rigidità dei conti domina sul pulsare della vita condizionandola e ridimensionandola, si sente per la prima volta, da almeno un paio di anni, una voce che non riguarda lo ‘spread’ tra i ‘bund’ tedeschi e quelli italiani, il debito pubblico, l’aumento continuo delle tasse, il Ministero dell’economia, l’Agenzia delle entrate, ma un anelito, una tendenza

* Testo della relazione tenuta a Salerno il 29 gennaio 2014 in occasione dell’incontro di studio sul tema ‘La città ideale’ (Premio ‘Francesco Alfonso Brignola’. Premio ‘Ottopagine’).

a qualcosa che non è riconducibile (immediatamente o mediamente) ad un calcolo puramente matematico, quasi una sfida alla limitata dimensione umana.

E di ciò non possiamo che ringraziare, in quanto ciò ci riconcilia, quanto meno all'interno dei nostri sentimenti, con una vita che non è solo un conto di debito.

2. Ideale – reale: l'eterna antinomia.

Ideale è ciò che si pensa debba essere, vale a dire che esso si individua in una di quelle categorie irrazionali, la cui elaborazione è frutto di un desiderio, di un'elevazione dell'animo umano al di là del contingente e del reale, che anzi si sovrappone al reale, anche se necessariamente parte (e non può non partire) dal reale stesso.

In altre parole, in tanto esiste l'ideale, in quanto c'è il reale.

Anzi, più il reale è guardato con fastidio e diffidenza, più cresce la voglia dell'ideale e più forte diventa il disegno che si formula per poter raggiungere l'ideale medesimo.

Vi è quindi un'antinomia ideale-reale che parte dalla considerazione dell'ampia relatività dell'ideale: non solo quest'ultima categoria è diversa per ciascuno di noi (che vorrebbe l'ideale sempre in modo diverso, secondo la sua visione, tendenzialmente personale), ma essa è diversa e con-

Una rappresentazione irreali, inesistente in concreto, individuabile solo nell'immaginazione del singolo?

Certo, non esiste una sola città ideale, individuabile in assoluto, ma tante città ideali, quanti sono i soggetti che se la rappresentano.

Essa resta, perciò, confinata nel campo della pura utopia, mentre nella realtà ci si accontenta della città vivibile, vale a dire di quella città nella quale vengono soddisfatti i bisogni primari dell'esistenza, per cui, alla fine, la città possibile è quella dove le cose di tutti i giorni funzionano.

Ma, se questa è la realtà, dalla quale peraltro non si può sfuggire, nondimeno resta, come un anelito ineliminabile, quello della città dove tutto è perfetto e si adegua ai sogni del singolo, non come città ideale, che sa non esistere, ma come tendenza dell'animo alla ricerca della città ideale, come momento di fuga, di sogno e di abbandono.

EUGENIO MELE

Consigliere di Stato

E-mail: e.mele@giustizia-amministrativa.it

trapposta al reale esistente, derivando essenzialmente da esso e contrapponendosi al medesimo.

3. *L'ideale come utopia.*

Anche nella letteratura, chiunque si sia cimentato, nel corso della storia del pensiero, con tutto ciò che poteva considerarsi ideale e, in particolare, con la città ideale, lo ha sempre rappresentato nell'ambito di un'utopia, vale a dire di qualcosa di puramente pensato, ma di inesistente¹.

Il primo a parlare di una città ideale, puramente fantastica (e alla quale comunque tendere con il pensiero) è stato Platone nella sua Repubblica.

In quest'opera, il filosofo dell'iperuranio traccia le linee della città ideale, che è (e non poteva non essere) l'esatto opposto delle città greche dell'epoca, che tende ad una sorta di caratterizzazione dei cittadini, organizzati in una rigida organizzazione per classi, al sommo delle quali c'è quella dei filosofi, che sono i soli che possono condurre gli appartenenti alle altre classi alla felicità².

¹ Il termine 'utopia' viene dalle parole greche 'ou' e 'topos', e significa semplicemente il luogo che non c'è, che non esiste.

² Qualcuno ha parlato, a proposito della città ideale di Platone, di un embrione di comunismo, ma lo stesso Platone sa bene che si tratta di un'utopia.

Altro scrittore del passato, molto celebrato dalla Chiesa cattolica, che tentò di individuare una città ideale è stato Tommaso Moro, che nella sua isola di Utopia³, costruisce la sua sede perfetta, dove, abolita la proprietà privata, che, secondo lo scrittore, ha condotto la Gran Bretagna alla rovina e all'abbandono del primato della Chiesa di Roma, tutti sono tenuti a lavorare e a godere dei beni della comunità.

Chi infrange le regole di Utopia viene scacciato dall'isola.

Lo stesso Moro (che scrive la sua opera peraltro in piena cattività) sa che si tratta di una mera idealità destinata a non realizzarsi mai e proprio per ciò dà alla sua isola il nome di Utopia.

Senza indugiare troppo sui vari settori dell'utopia (l'ideale è fuori del reale, è immaginabile soltanto al di fuori di esso), vale la pena di ricordare gli esponenti del socialismo utopistico⁴, che hanno caratterizzato l'era moderna senza però che alcuno dei vari elementi di tale utopia riuscisse a trovare una qualche rappresentazione nel concreto del mondo giuridico.

³ Moltissime sono le opere che hanno riguardato l'isola di Tommaso Moro. Per maggiori approfondimenti, relativi a quanto riportato nel testo, si può vedere L. DESIATO, *Il coraggio si chiama Thomas More*, Milano, 1974.

⁴ Corrente di pensiero che ebbe i suoi più illustri fautori nel XIX secolo (Fourier, con i suoi falansteri, Saint-Simon, Owen, ecc).

Ma è soprattutto nella gestione dei servizi pubblici che si manifesta nel modo più clamoroso l'accettazione o meno dell'attività posta in essere dall'ente comunale.

E ciò si comprende facilmente perché i servizi pubblici locali si concretano in quelle attività che più direttamente incidono sulla vita di tutti i giorni dei cittadini.

Tra essi, vanno menzionati naturalmente quelli che vengono chiamati necessari (o essenziali) e che sono per legge attribuiti alla competenza specifica dei comuni, e, primo fra tutti, quello dell'igiene urbana. Sarebbe già tanto che l'attività di pulimento delle nostre strade, lo svuotamento dei cassonetti, la tenuta delle discariche fosse svolta correttamente.

Ma abbiamo anche altri servizi pubblici di cui ci si lamenta frequentemente: la manutenzione delle strade, l'illuminazione pubblica, il trasporto pubblico locale, la distribuzione del latte, la manutenzione delle spiagge e quant'altro rientra in quelli che possiamo considerare i bisogni quotidiani della collettività inserita in un ambito cittadino.

5. Conclusioni.

Che dire, dunque, della città ideale?

sciato dall'Amministrazione comunale ha il carattere di certezza legale e non può essere messo in discussione da nessuno, se non con una specifica attività giudiziaria, che è la querela di falso, e si intende quindi quale sia il valore che si annette ad un corretto esercizio di tale potere.

Poi, ci sono le autorizzazioni. Si pensi alla regina di esse: il permesso di costruire.

Il cosiddetto *ius ad aedificandum* è una facoltà connessa con il diritto di proprietà (con frase ad effetto si diceva che esso poteva esercitarsi *usque ad sidera et usque ad inferos*), ma da qualche tempo essa non può essere esercitata liberamente, ma deve rispettare quelle che sono le esigenze urbanistiche ed edilizie individuate dai singoli enti comunali.

Ed ecco, quindi, il fatto desiderato: se queste esigenze della collettività sono correttamente poste a base del rilascio o del diniego del permesso di costruire e non siano, invece, come purtroppo spesso succede, soltanto al servizio di introiti finanziari del Comune o per favorire qualcuno a danno di un altro, allora l'attività pubblica è sicuramente tollerata, anche se in qualche caso negativa per i singoli individui, mentre se così non è, ecco che la città non è più accettabile e ci si prepara in qualche modo a reagire nelle sedi in cui è possibile farlo.

matrimonio e registro di cittadinanza. I registri in parola sono tenuti dagli enti locali per delega da parte dello Stato.

Al socialismo utopistico si contrappose il socialismo reale, elaborato da Marx⁵ sulla base del cosiddetto materialismo storico, che fa capo soprattutto ad Engels, entrambi provenienti dalla corrente di pensiero di Hegel, e collegati precisamente a quella che possiamo chiamare la 'sinistra hegeliana'.

Ma anche questo socialismo reale (o scientifico), alla prova della storia si è dimostrata una utopia irrealizzabile, se non momentaneamente e poliziescamente.

L'utopia comunista è nota.

Essa si basa sulle osservazioni di Marx relativamente ai turni di lavoro degli operai negli *slums* londinesi nel periodo del primo ottocento, nonché sulla teoria del materialismo storico di Engels, per cui era da osservare che, da un lato, non vi era corrispondenza tra l'attività prestata dal lavoratore e la mercede allo stesso corrisposta dal datore di lavoro, individuandosi, dal lato del lavoratore, un cosiddetto 'plus lavoro', e, dal lato del datore di lavoro, un cosiddetto 'plus valore', mentre, da un altro lato, si determinava nel corso del tempo un sempre maggior aumento di questi due elementi, per cui, ad un certo punto, il salario corrisposto avrebbe finito per non poter più coprire neanche le esigenze più elementari della vita, determinando necessariamente la 'rivolta' (o rivo-

⁵ L'opera principale di Karl Marx è *Il Capitale*. L'opera suddetta è stata tradotta in italiano dalla casa editrice Utet nel 1886.

luzione) dei lavoratori e l'avvento di una nuova epoca.

Nuova epoca che, nella visione di Lenin⁶, epigono di Marx, si sarebbe risolta in un'età dell'oro, con l'instaurazione della cosiddetta 'dittatura del proletariato' e la conseguente instaurazione di un'età felice.

La vicenda, come è noto dai fatti storici che si sono progressivamente determinati, si è realizzata nell'ambito della rivoluzione russa del 1917 e nella costituzione dell'Unione sovietica (Unione delle repubbliche socialiste sovietiche), ma il crollo di quella organizzazione ordinamentale, avvenuta dopo poco più di settanta anni di un sistema ampiamente poliziesco e spesso imperialista, dà a quel sistema il pieno titolo di un'idealità fallita.

Un'utopia ricorrente, molto sostenuta a livello dialettico, è quella della città ideale come città democratica.

Ma la storia della democrazia, della sua origine e del suo essere, anche attuale, dimostra che ciò non è.

Vale la pena di ricordare come nasce la democrazia, nella città che fu la sua culla, Atene⁷.

Nell'età di Pericle, gli appartenenti al 'demos' erano soggetti liberi, ma che non possedevano un

⁶ Lenin individua la rivoluzione in parola con la 'dittatura del proletariato', che ritiene possa portare ad una vera e propria 'età dell'oro'.

⁷ Si veda, sull'argomento, C. MOSSÈ, *Pericle, l'inventore della democrazia*, Bari, 2006.

La città vivibile va quindi presa in considerazione in ordine alla puntuale e precisa attività degli enti pubblici a cui si è confidata la cura degli interessi della collettività. È chiaro che, anche rispetto a tale limitazione della città ideale, vi sono delle differenze di apprezzamento da parte di ciascun individuo, ma ciò rientra nella normalità, potendosi però affermare che un comportamento che sia rispettoso delle regole di buona convivenza dell'intera società sia comunque apprezzabile e gradito dalla società stessa.

Poiché si parla in questa sede di città ideale, intesa la locuzione appunto come agglomerato sub statale, diventa rilevante prendere in considerazione ciò che sarebbe auspicabile venisse svolto dagli enti locali e, in particolare, dai comuni, a cui oggi, nel nostro ordinamento, è affidata la cura dei territori che fanno capo al tessuto urbano.

E abbiamo detto che, pur nell'attuale indifferenziazione terminologica, l'ente locale esercita funzioni ed espleta servizi: ed entrambi sono importanti per la determinazione del grado di accettazione del comportamento pubblico da parte dei cittadini.

Quali sono le funzioni più importanti svolte dal Comune?

Innanzitutto, gli atti di certificazione; si pensi ai certificati derivanti dalla tenuta dei cinque registri dello stato civile¹²: un certificato di nascita rila-

¹² I registri dello stato civile sono cinque: registro di nascita, registro di morte, registro di esistenza in vita, registro di

In fondo, i membri di un ordinamento non vogliono molto, vogliono poter vivere il meno difficilmente possibile nel momento in cui, come ben sanno, non possono avere tutto; si accontentano, perciò, di avere il necessario per poter convivere con gli altri appartenenti all'ordinamento, nel che poi consiste il rispetto di quel patto sociale su cui è sorto l'ordinamento giuridico.

Qual è questo minimo indispensabile?

Per antica consuetudine e nel rispetto della teorica giuridica invalsa soprattutto negli stati a diritto amministrativo, qual è il nostro, si suole distinguere tra funzioni e servizi, funzioni e servizi pubblici naturalmente.

La distinzione è nota, ed anche in tempi di indifferenziazione terminologica, quali sono quelli attuali, essa continua a sussistere: le funzioni pubbliche sono attività autoritative che non possono che essere svolte da una pubblica autorità, mentre i servizi pubblici potrebbero anche essere svolti da privati (e in tal caso non sarebbero pubblici), ma vengono svolti da una pubblica amministrazione per essere esercitati in modo tale da soddisfare equitativamente anche le esigenze di soggetti non abbienti ovvero ove è necessario un costo cosiddetto 'politico'.

giuridico non è tenuto a soddisfare gli interessi dei singoli individui che lo compongono, ma gli interessi di tutti, in una sintesi di valutazioni nella quale è quasi certo che una aliquota di interessi singolari può essere sicuramente pretermessa.

patrimonio, per cui gli stessi non potevano essere eletti all'Assemblea, in quanto era costume che gli eletti all'organo suddetto dovessero finanziare dei giochi a titolo di festeggiamento e di ringraziamento agli dei.

Allora Pericle ebbe un'idea: vi era un enorme tesoro che le città della lega achea versavano ad Atene e custodito nel tempio di Apollo nell'isola di Delo, che doveva servire ad Atene ad allestire una flotta nel caso di una nuova invasione dei persiani.

Pericle pensò allora che era stupido tenere inutilizzata tale fortuna e decise conseguentemente di utilizzare tale tesoro, attribuendone una parte (quella che bastava per finanziare i giochi) a quei soggetti, appartenenti al 'demos', che fossero stati eletti all'Assemblea; se, poi, ce ne fosse stato bisogno, e cioè nel caso di una nuova invasione persiana, si sarebbe comunque provveduto ad armare una flotta.

Questa attribuzione di chiamò 'mistoforia'⁸.

Di qui la democrazia, vale a dire il governo del 'demos', tradotto superficialmente come governo del popolo.

Si capisce, quindi, e la storia ce lo conferma, che questa democrazia non fu nient'altro che un'operazione clientelare, che garantì a Pericle la riconferma più volte a 'strategos' della città.

⁸ La mistoforia si può considerare, in un certo senso, l'antenata dell'attuale indennità attribuita ai membri del parlamento.

4. *La relatività dell'ideale e la possibilità del reale.*

Quanto si è detto finora nel breve *excursus* storico effettuato ha dato ampia e puntuale rappresentazione di come l'ideale sia stato sempre confinato nell'utopia, cosa che ha conseguentemente ingigantito fino al limite del sogno gli interessi intellettuali e sentimentali degli uomini, ma che non è mai riuscito a trovare una eco nel mondo del reale.

Del resto, come si è già accennato, non esiste un ideale assoluto, una città ideale che possa standardizzarsi in un preciso archetipo, ognuno di noi ha la sua individuazione di città ideale, qualche volta nebulosamente intravista, qualche altra volta più dettagliatamente precisata, sempre peraltro in evoluzione con i gusti, le preferenze, le necessità, che di volta in volta vengono in rilievo.

Pertanto, possiamo dire che non esiste un modello di città ideale, ma tanti modelli di città ideale per quanti sono i soggetti che pensano di individuarla.

Passando alle necessità della vita quotidiana, sembra più credibile parlare non di città ideale, ma di città possibile o, meglio ancora, di città vivibile.

Questa non è il sublime ideale che ogni tanto si presenta nei nostri desideri, ma è la città reale nella quale siamo pur costretti a vivere, potrem-

mo quindi dire che si tratta di una città reale integrata al minimo dell'ideale e al massimo del reale.

E allora il discorso non può non cadere sui servizi pubblici e sulle funzioni pubbliche.

Se un ordinamento giuridico deriva da un contratto sociale, come non è dubbio che sia⁹, è evidente che i contraenti di esso si sono impegnati in qualche modo a dare a tale ordinamento un carattere di stabilità e di tendenziale perpetuità, il che ha luogo mediante la cosiddetta 'pace sociale' (*ne cives ad arma ruant*), ma anche mediante un clima di serenità e di soddisfazione.

Questa soddisfazione consiste, primariamente, nel poter riporre nell'ordinamento e negli enti pubblici nei quali esso si sostanzia in concreto, ogni più ampia fiducia nell'avere tutti quegli interventi che possano portare alla migliore cura degli interessi pubblici della collettività di riferimento¹⁰.

Ed ecco che la sostanza di questi interventi si concentra, nel nostro tempo, nell'attività della pubblica amministrazione, tendente a risolvere i problemi dell'esistenza quotidiana¹¹.

⁹ Si sono occupati del contratto sociale, come base volontaria dell'ordinamento giuridico, sia Tommaso Hobbes, nel suo *Leviatano*, che Jean Jacques Rousseau, nel celeberrimo *Contratto sociale*.

¹⁰ La cosiddetta 'felicità', di cui parla la costituzione degli Stati Uniti d'America, è, all'evidenza, una felicità ordinamentale.

¹¹ Anche relativamente a questi interessi pubblici, si capisce che non c'è posto per l'idealità. Infatti, l'ordinamento