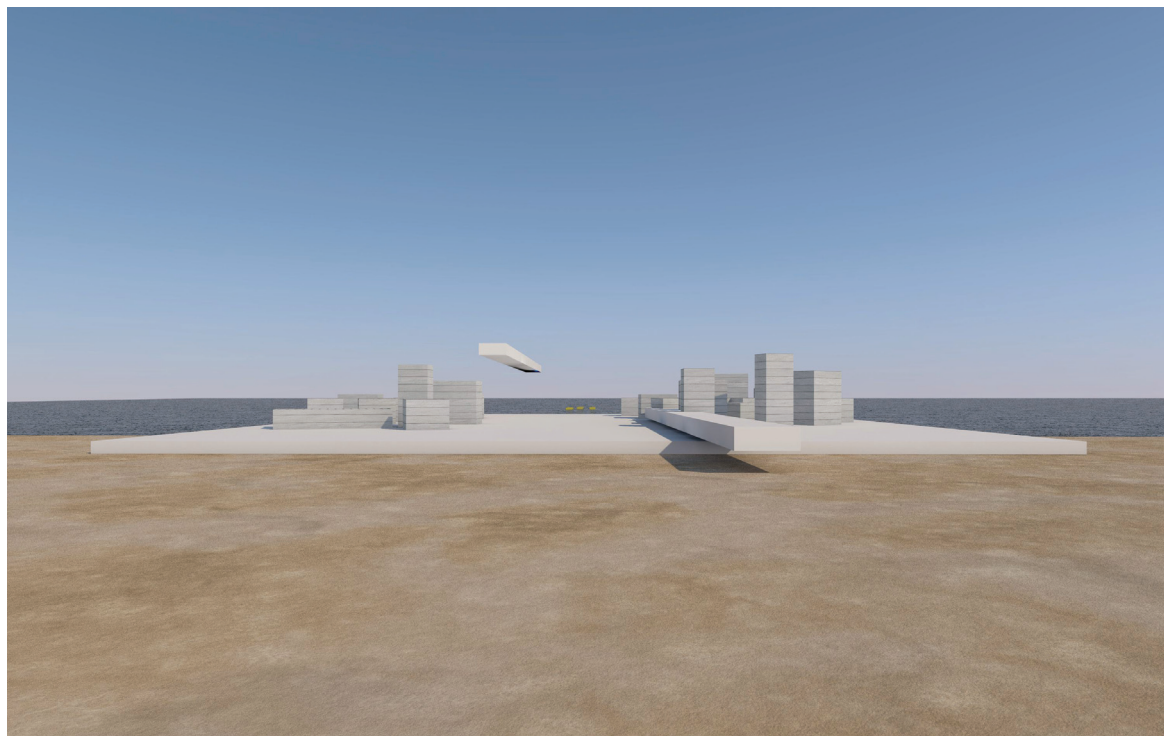


GEOGRAFIE DELLA CONVIVENZA

Diritti, memorie e forme dell'abitare urbano

**Atti del Convegno
Lecce, 15-16 dicembre 2025**



a cura di
Eliana Augusti, Virginia Amorosi, Antonio Riondino

**Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno
Collettanee**

23

 **Historia
et ius**
2026



“Historia et ius”
Associazione culturale - Roma

Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Collettanee

23

La Collana di Studi di storia del diritto medievale e moderno *Historia et Ius*, pubblicata in forma elettronica in open access, è nata per iniziativa della stessa redazione della omonima rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna. Essa si propone di costituire uno strumento di diffusione, su scala internazionale, dei risultati delle ricerche storico giuridiche e del confronto di idee e impostazioni metodologiche.

Ogni volume, così come gli articoli pubblicati nella rivista, è sottoposto a doppio referaggio cieco. La collana accoglie testi in lingua italiana, inglese, francese, spagnola e tedesca.

The Series of Studies in medieval and modern legal history *Historia et Ius*, published in electronic form in open access, was created on the initiative of the same editorial board of the homonymous history journal of the medieval and modern age. It aims to constitute an instrument of diffusion, on an international basis, of the results of historical legal research and of the comparison of ideas and methodological approaches.

Each volume, as well as the articles published in the journal, is subject to double blind peer-review. The book series receives texts in Italian, English, French, Spanish and German languages.

DIREZIONE DELLA COLLANA: Paolo Alvazzi del Frate (Università Roma Tre) - Giordano Ferri (Università di Roma Unitelma Sapienza) - Giovanni Rossi (Università di Verona) - Elio Tavilla (Università di Modena e Reggio Emilia)

CONSIGLIO SCIENTIFICO: Marco Cavina (Università di Bologna) - Eric Gojosso (Université de Poitiers) - Ulrike Müßig (Universität Passau) - Carlos Petit (Universidad de Huelva) - Laurent Pfister (Université Paris II) - Michael Rainer (Universität Salzburg) - Giuseppe Speciale (Università di Catania) - Arnaud Vergne (Université de Paris) - (†) Laurent Waelkens (Universiteit Leuven)

I saggi pubblicati sono stati sottoposti a valutazione da parte della direzione della collana.

E-mail: info@historiaetius.eu

Indirizzo postale: Prof. Paolo Alvazzi del Frate
via Ostiense 161 - 00154 Roma

Immagine di copertina: Antonio Riondino, *Xenia: la città aperta*.

Xenia è una città di invenzione: la visione estetico-strutturale di una proposizione etica.

Nella mitologia greca, *xenia* significava il sacro dovere dell'ospitalità; esso costituiva quindi il codice di una città ispirata all'accoglienza, alla protezione, all'integrazione dello straniero, dell'"altro".

Oggi, al tempo dei nuovi esodi, lo spirito di Xenia può trovare la sua forma urbana: quella di una città imperfetta, che, offrendosi all'*altrove*, fa dell'incerto, la risorsa della propria formatività.

Situata sulle rive del mare, essa è infatti programmaticamente aperta, predisposta ad assumere la "differenza" come sua matrice semantica.

Espressione ne è il varco che, collegando il mare alla terra, genera quel *lichtung* heideggeriano nel quale la città si fa soglia di accoglienza e integrazione dell'*altro*. (A. Riondino)

ISBN: 979-12-81621-21-3 - settembre 2026

ISSN: 2704-5765

GEOGRAFIE DELLA CONVIVENZA

*Diritti, memorie e forme
dell'abitare urbano*

**Atti del Convegno
Lecce, 15-16 dicembre 2025**

a cura di

Eliana Augusti, Virginia Amorosi, Antonio Riondino



"Historia et ius"

Associazione culturale - Roma



Questo volume è stato pubblicato grazie al contributo finanziario ricevuto nell'ambito del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 - Istruzione e Ricerca, Componente 2 - Dalla Ricerca all'Impresa, Investimento 1.1. "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca", finanziato dall'Unione Europea. NextGenerationEu, nell'ambito del Bando emanato con Decreto Direttoriale n. 1409 del 14 settembre 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), Titolo del progetto: *HiLArI. Histories, Laws & Architectures for Inclusion* (Codice Progetto: P2022MEAY9_001 - CUP: F53D23012060001), ammesso a finanziamento con Decreto Direttoriale MUR n. 1375 del 1° settembre 2023.

Indice

<i>Introduzione dei curatori</i>	1
<i>Prefazione di GIANDOMENICO AMENDOLA, I cento confini del mondo degli esclusi</i>	5

I. MIGRAZIONI / ATTRAVERSAMENTI

ANTONIO CINIERO, <i>Spazializzare la marginalità. Ghetti agricoli e campi rom come dispositivi socio-spaziali tra assenza e intervento pubblico</i>	13
NICOLETTA ROLLA, <i>Una città in vendita. Trasformazioni urbane, migrazioni e affitti a Torino tra Sei e Settecento</i>	33
DOLORES FREDA, <i>Occultare i migranti: la Casa degli Emigranti nella Napoli di inizio '900</i>	53
FRANCESCO ROTONDO, <i>I conventillos di Buenos Aires tra diritto e medicina positivista. Appunti per una ricerca sugli spazi giuridici dell'emigrazione italiana in Argentina di fine Ottocento</i>	71
MARJORIE CARVALHO DE SOUZA, <i>Dal nucleo ai pendii: una storia giuridica dell'emarginazione abitativa a Rio de Janeiro</i>	89
GIORGIO DE MAURO, <i>Di italiani, cinesi e africano-americani. Alle origini giurisprudenziali della segregazione residenziale dei Black Angelenos</i>	109

II. REGOLE / FORME

SARA MENZINGER, <i>Elaborazione giuridica e progettualità edilizia tra XII e XIV secolo</i>	129
ELIANA AUGUSTI, <i>Publica utilitas, pianificazione urbana e forme dell'abitare: un'indagine nell'Ottocento italiano</i>	143
STEFANO VETRANO, <i>Costruire la capitale costruendo le ferrovie: Termini e la città amministrativa</i>	171

MICHELE DI GIUSEPPE, *Governare l'antico nella città coloniale: l'amministrazione italiana dei beni archeologici in Tripolitania e Cirenaica (1911-1914)* 191

CATERINA LUCERI, *Abitare l'impero: norme edilizie, diritto coloniale e governo della città di Asmara nel primo Novecento* 209

CAROLINA ARGIROFFI, *Contadini di città. Fabbricati rurali e spazio urbano nella legislazione fiscale dell'Italia postunitaria* 223

III. MEMORIE / NUOVI ORDINI

DINO BORRI, *Dilemmi della democrazia dialogica e agentività artificiali* 247

DARIO COSTI, *Forme della vita e architettura delle relazioni* 253

ELENA TESAURO, *La città contemporanea: processi di insediamento informale* 267

UBALDO VILLANI-LUBELLI, *I confini del possesso. La proprietà privata come spazio di convivenza nel costituzionalismo tedesco del XX secolo* 281

MARCO FIORAVANTI, *Tangeri e le geografie della convivenza: diritti e conflitti in un contesto urbano internazionale* 303

ANTONIO RIONDINO, *La forma inclusiva della città multietnica. Un esperimento progettuale in area mediterranea* 317

CONCLUSIONI

CRISTINA VANO, *Convivenze disciplinari. Per un lessico della città tra diritto, architettura e storia* 337

Introduzione

Le giornate di studio *Geografie della convivenza. Forme, memorie e diritti dell'abitare urbano*, svoltesi a Lecce il 15 e 16 dicembre 2025, hanno rappresentato il momento conclusivo del progetto PRIN PNRR 2022 *HiLAri – Histories, Laws & Architectures for Inclusion*, condotto dall'Università del Salento (unità capofila), dall'Università degli Studi di Napoli “Federico II” e dal Politecnico di Bari. Più che una restituzione finale, il Convegno ha costituito un punto di condensazione e, al tempo stesso, di rilancio: un momento di confronto intenso e attraversamento critico in cui i temi, i metodi e le ipotesi maturati nel corso dei due anni di ricerca hanno trovato una prima significativa sintesi, aprendosi al dialogo con prospettive esterne e a nuovi percorsi di indagine.

Il progetto nasce da un'intuizione condivisa e progressivamente affinata, che la città non possa essere assunta come un semplice contenitore neutro dell'esperienza giuridica e sociale, ma debba essere interrogata come forma attiva, come costruzione storica e normativa, come dispositivo al tempo stesso estetico, funzionale e simbolico. In questa prospettiva, la riflessione sulle regole dell'abitare, intese tanto come forme giuridiche quanto come forme urbanistiche e architettoniche, ha costituito uno dei principali assi teorici del progetto. In entrambe le dimensioni, infatti, la formalizzazione dello spazio urbano appare come la ricaduta materiale di opzioni concettuali alternative: ordine imposto o spontaneo, ordine programmato o ideale, ordine emergente dalla contingenza e dalla necessità.

Le relazioni presentate hanno mostrato con chiarezza come la città possa ridursi a un'astrazione, fino a farsi “teatro vuoto” quando si perde il legame con le pratiche che la abitano; ma anche come essa si configuri, in controluce, come un luogo densissimo e stratificato, segnato da continuità e fratture, in cui diritto, spazio e identità non solo si incontrano, ma si producono reciprocamente. È in questo senso che la morfologia urbana si fa sintesi dei fenomeni che la inverano, struttura in cui la semantica si fa linguaggio dei principi e delle contraddizioni, delle dinamiche cioè che da sempre connaturano le sue trasformazioni sui piani etico e sociale.

Uno dei nuclei più fecondi del confronto ha riguardato, infatti, la tensione strutturale tra *urbs* e *civitas*, tra la città delle pietre e la città

delle relazioni, tra la consistenza materiale dello spazio costruito e quella simbolica e giuridica della convivenza. Fin dalle esperienze medievali, dalle mura sacralizzate in quanto inviolabili al divieto di abitare il confine, il diritto ha svolto un ruolo decisivo nel definire chi potesse stare dentro e chi dovesse restare fuori. Le espulsioni dalle mura, le regole sull'abitare, le distinzioni tra proprietari, investitori, coinquilini di lungo periodo e forestieri mostrano come l'abitare sia stato, fin dalle sue origini, un criterio di inclusione ed esclusione, un dispositivo di selezione sociale prima ancora che una questione edilizia o urbanistica. La modernità ha reso questo intreccio ancora più visibile e problematico. Con l'irrompere delle trasformazioni tecnologiche e produttive, dalla macchina a vapore alle grandi infrastrutture urbane, la città diventa luogo di flussi, di concentrazione e, paradossalmente, di invisibilità. Le grandi operazioni ottocentesche di riscrittura urbana, da Haussmann alle periferie napoleoniche, mostrano come il lessico del decoro, della sicurezza e dell'ordine sia stato frequentemente mobilitato per produrre distanza, separazione ed espulsione. La città accoglie, ma insieme divide; promette libertà, "l'aria della città rende liberi", ma costruisce nuove e persistenti forme di subordinazione.

La mobilità si è imposta come una chiave interpretativa trasversale. Le migrazioni, intese non solo come movimento di arrivo e partenza, ma anche come attraversamento, hanno inciso e continuano a incidere profondamente sull'ambiente urbano, trasformando le forme dell'abitare e, allo stesso tempo, le identità dei soggetti che lo abitano. La città moderna e contemporanea è di fatto il luogo della mobilità dei corpi, delle merci e delle informazioni, ma è anche lo spazio in cui la stanzialità viene normata, imposta e difesa. Ne derivano strategie di "rimedio" ben note: demolizioni, cancellazioni, spazi di contenimento, architetture dell'emergenza. L'abitare si configura così come un dispositivo di governo della mobilità, un modo per rendere stabili (o invisibili) soggettività percepite come eccedenti.

Il diritto all'abitare è andato così rivelandosi come un osservatorio privilegiato: dalle case degli emigranti agli ostelli, dagli asili di Stato ai ricoveri progressivamente trasformati in luoghi di controllo, fino ai modelli novecenteschi di segregazione residenziale, i contributi raccolti nella prima sezione del volume (*Migrazioni/Attraversamenti*) mostrano come lo spazio urbano sia costantemente riscritto dai movimenti e dalle pratiche dei soggetti che lo attraversano. L'architettura dell'assistenza slitta verso un'architettura della sorveglianza; la città diventa luogo di inclusione e insieme di esclusione, in cui i margini sono prodotti e riprodotti attraverso dispositivi giuridici, economici e spaziali.

La seconda sezione (*Regole/Forme*) approfondisce il nesso tra diritto e costruzione dello spazio urbano, restituendo la varietà storica delle tecniche attraverso cui l'abitare è stato disciplinato: dalla progettualità edilizia medievale alle politiche ottocentesche di pianificazione, dalle infrastrutture ferroviarie alle legislazioni fiscali, fino ai contesti coloniali e semi-coloniali, nei quali la costruzione dello spazio urbano si intreccia con pratiche di dominio e gerarchizzazione. In questi contributi emerge con particolare evidenza come la città sia il prodotto di scelte normative e progettuali che traducono in forma spaziale specifiche visioni dell'ordine sociale.

La terza sezione (*Memorie/Nuovi ordini*) rappresenta insieme il punto di arrivo e di riapertura del percorso teorico del Volume. In essa la città si presenta "aggettivata": città dell'inclusione, città dialogica, città costituzionale, città informale. Le "ri-significazioni" dell'abitare urbano prendono forma a partire da un'analisi che, muovendo dalle configurazioni materiali e attraversando le dinamiche di trasformazione, approda a una dimensione propriamente progettuale e immaginativa. La città non è più soltanto ciò che è, ma ciò che può diventare: uno spazio intrinsecamente non neutro, definito dalle relazioni che accoglie e dalle possibilità che rende praticabili. Anche nelle proposte progettuali emerge con chiarezza un diverso modo di pensare l'abitare contemporaneo, fondato sulla reinterpretazione della forma urbana come struttura composita e dinamica, capace di integrare trasformazioni tipo-morfologiche, spaziali e socio-culturali in atto. In questa prospettiva, l'approccio interdisciplinare non si configura come mera giustapposizione di saperi, ma come un metodo di indagine capace di restituire la complessità dell'abitare urbano lungo una linea storica di lunga durata. In tal modo si evita di ridurre la storia a semplice premessa dell'attualità, riconoscendole invece una piena autonomia epistemologica: è proprio a partire da questa profondità storica che il dialogo con il diritto, l'architettura e le scienze sociali acquista densità interpretativa e valore conoscitivo.

Gli Atti che seguono raccolgono contributi che, pur nella diversità di approcci e scale, condividono una stessa postura: rifiutare la linearità dei processi, interrogare la città come forma storica inemendabile ma non immobile, riconoscere la pluralità biografica e l'*agency* situata dei soggetti che la abitano. Ne emerge una visione della città, non come territorio della semplice prossimità, ma come luogo del conflitto, del mistero e dell'incompleta conoscibilità che può trovare, proprio nelle sue "soglie" (intese come confine dialettico), i luoghi per sviluppare la migliore convivenza possibile.

Ciò che questo volume intende restituire, in definitiva, è l'immagine

di una ricerca che ha scelto, sin dalle prime battute e consapevolmente, di “stare nella complessità”, di attraversare i confini disciplinari senza annullarli, di tenere insieme storia, diritto, architettura e sociologia per interrogare uno dei nodi più sensibili del nostro tempo: come abitare, oggi, città sempre più mobili e insieme segnate da nuove stanzialità forzate; come costruire forme di convivenza capaci di riconoscere la differenza senza neutralizzarla; come pensare lo spazio urbano non come luogo della paura, ma come “spazio del possibile”.

A questo percorso hanno contribuito, con generosità intellettuale e spirito di condivisione, colleghe e colleghi, amici e giovani studiosi che hanno preso parte alle giornate di studio, animando un dibattito che si è rivelato non solo luogo ideale di confronto, ma anche vivaio di nuove direttrici di ricerca. A tutti loro va il nostro più vivo ringraziamento. I contributi qui raccolti sono il frutto di una sintesi maturata in un arco temporale necessariamente ristretto: siamo pienamente consapevoli dello sforzo richiesto ai relatori e profondamente grati per la qualità e l'attenzione con cui hanno aderito a questo progetto. Resta il rammarico per non aver potuto accogliere, in questa sede, ulteriori interventi che hanno arricchito le giornate di Lecce e che, per ragioni di tempo, non sono confluiti nel volume. Essi restano tuttavia parte integrante del percorso di ricerca, tracce vive di un confronto che eccede necessariamente i confini di ogni restituzione editoriale e che continuerà ad alimentare sviluppi futuri.

Desideriamo infine rivolgere un ringraziamento particolare alle dott.sse Caterina Luceri ed Elena Tesauro, che hanno affiancato la dott.ssa Marjorie Carvalho de Souza nel delicato lavoro di raccolta e adeguamento editoriale, svolto con dedizione, prontezza e autentico spirito di squadra.

Se questo volume riesce a restituire, anche solo in parte, la densità delle domande emerse e la qualità del dialogo che le ha generate, esso va inteso non come punto di arrivo, ma come tappa di un percorso di ricerca aperto, destinato a rinnovarsi nel tempo, nelle pratiche e negli sguardi che continueranno ad interrogare le forme della convivenza urbana.

Lecce, Napoli, Bari, 28 febbraio 2026

*Eliana Augusti
Virginia Amorosi
Antonio Riondino*

Giandomenico Amendola*

I cento confini del mondo degli esclusi

Tutte le città, anche quelle celesti, sono sempre state fattore e campo di visibilità dell'inclusione e dell'esclusione. La cacciata dal paradiso non è altro, del resto, che un'azione di esclusione. In molti casi l'esclusione, come si vedrà in seguito, non era visibile e neppure percepita a causa delle tradizioni e della cultura. L'esclusione non manca neppure in alcune delle città ideali delle utopie ottocentesche.

Per secoli e fino ai nostri giorni gli schiavi, per tradizione o per legge, sono stati esclusi anche spazialmente dalla vita della città. Ancora oggi il colore della pelle in molti paesi – spesso anche in contrasto con le leggi – è fattore di esclusione tanto nell'*urbs* che nella *civitas*. Ciò significa, riprendendo l'antico concetto romano di *urbs*, che nella città fisica, essi erano isolati e distanti nei quartieri e nelle strade. Mentre l'esclusione nella città fisica comportava sempre quella della città vissuta e dalla sua gente, diverso è il caso dell'esclusione dalla *civitas*. Spesso la vicinanza fisica non incide sulla distanza sociale. I poveri restano poveri ma spesso vivono accanto ai ricchi. Come in gran parte delle città europee, fino al '700 la società esclude ma la città fisica no. E' ciò che Walter Benjamin ha trovato a Napoli nel 1924. La porosità di cui parla è l'intreccio continuo tra il dentro e il fuori della casa, tra il presente e il passato, tra il sacro e il profano e, nell'abitare, tra il ricco e il povero.

Dal Medioevo sino all'inizio del Rinascimento l'esclusione riguarda la campagna che era la "non città". Una idea ricorrente era che *stadtluft macht frei*, che l'aria di città rende liberi. Chi non è in città è escluso da questa libertà. Non è neppure facile spostarsi dalla campagna alla città anche perché in questa, circondata da strette mura, c'è poco spazio per i nuovi arrivati.

A mutare lo scenario provvede l'invenzione della polvere da sparo e delle bocche da fuoco. La bombarda mostra rapidamente la fragilità delle mura alte e sottili che vengono perciò abbattute per consentire la necessaria espansione della città. Questa si amplia rapidamente grazie anche all'arrivo dalla campagna di una nuova popolazione. Nascono, però, nuovi problemi. Le diversità sociali che ora la città accoglie fanno anche

* Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura. E-mail: giandomenico.amendola@unifi.it

nascere la paura. L'altro, il diverso, può spaventare. Eloquenti in questo senso sono gli affreschi del Buongoverno dipinti da Ambrogio Lorenzetti nel 1338 nel palazzo pubblico di Siena. La città dell'affresco è ricca e felice, il commercio fiorisce, le donne ballano, l'agricoltura è fiorente come è possibile intravedere dalla porta della città. Ferve anche la costruzione di nuovi edifici perché la città si sta espandendo velocemente. Su questa città felice perché ben governata e sui suoi rigogliosi ed ordinati campi vola una figura alata dal nome *Securitas* che trascina un cartiglio con una scritta che inizia con "Senza paura ogn'uom franco camini..". Nella mano della figura c'è un delinquente impiccato ad indicare come la giustizia sia implacabile e dura con chi attenta alla sicurezza dei cittadini.

Progressivamente, a partire dal '500, due fatti nuovi disegnano in città i confini dell'inclusione e dell'esclusione. L'emigrazione, soprattutto dal '600, cresce in maniera esponenziale sia all'interno di ogni paese che diretta all'estero. In ogni paese europeo le città più grandi diventano in maniera crescente luoghi di speranza e di attrazione per chi lascia la campagna o le zone più povere del paese.

I meridionali si dirigono in prevalenza verso Milano o Torino che attraggono con le loro fabbriche e le possibilità di lavoro. Gli emigranti si spostano con quello che viene battezzato come il treno della speranza, diretto verso un mondo dove ogni sogno sembra realizzabile. Milano e Torino sono guardate e vissute come città ideali dove realizzare le proprie speranze. La vita di "Rocco e i suoi fratelli" non è però facile. Sono molto spesso isolati nei quartieri più poveri della città, nelle case a ringhiera o anche nei paesi vicini. Soprattutto, nei primi anni circola di loro un'immagine che spaventa o che li porta ad essere disprezzati.

Dolorosa e tragica fu l'emigrazione verso il Belgio a partire dal 1946 quando un trattato prevedeva lo scambio tra un lavoratore italiano che lavorasse nelle miniere ed alcuni sacchi di carbone. I lavoratori italiani venivano così trattati come merce e potevano quindi essere definiti "deportati economici, venduti dall'Italia per qualche sacco di carbone". La loro esclusione nel paese d'arrivo è totale. Vengono ospitati nelle baracche, senza elettricità e servizi igienici, di un ex campo di concentramento. Solo dopo molti anni la loro condizione abitativa migliora con il trasferimento in un povero e malandato quartierino di Charleroi, centro dell'area mineraria. La grande tragedia doveva ancora arrivare. Nel 1956 un incendio in miniera dove non esistevano mezzi adeguati di protezione provocò la morte di 262 operai. 136 erano italiani.

La grande migrazione italiana si dirige a partire dall'Ottocento

soprattutto verso gli Stati Uniti e l'Argentina. Quello che Amerigo Vespucci aveva battezzato "il mondo nuovo" divenne rapidamente il mondo in cui un futuro migliore era possibile. Arrivarono per prime alcune comunità religiose inglesi che sbarcarono nel Massachussetts seguite poi da altri europei ed in particolare da irlandesi ed italiani.

La principale destinazione erano gli Stati Uniti dove un lavoro ed una vita migliore sembravano possibili e più facili. La Statua della Libertà era il primo segno ma costituiva soprattutto il simbolo di New York, città ritenuta ideale perché poteva offrire un futuro. La metropoli salutava i nuovi arrivati con la scritta alla base della statua «Tenetevi, o antiche terre, la vostra vana pompa - grida essa [la statua] con le silenti labbra - Datemi i vostri stanchi, i vostri poveri, le vostre masse infreddolite desiderose di respirare libere, i rifiuti miserabili delle vostre coste affollate. Mandatemi loro, i senzateo, gli scossi dalle tempeste e io solleverò la mia fiaccola accanto alla porta dorata». Non tutti ma molti hanno trovato nella nuova terra il futuro migliore che sognavano.

Negli Stati Uniti i nuovi arrivati vengono immediatamente accolti, dopo il controllo ad Ellis Island, ma finiscono isolati nelle zone a loro destinate come i Five Points o Little Italy a New York, solo per citarne alcune. A New Orleans, altra destinazione principale dei nostri emigranti negli Stati Uniti, l'esclusione spaziale è meno drastica di quella di New York, ma quella sociale è dura al punto che gli italiani sono perseguitati per il solo fatto di essere italiani. Le povere zone in cui abitavano erano continuamente sorvegliate dalla polizia. Nel 1891 una folla assalì la prigione e uccise undici italiani reclusi per nessun reato accertato. Fu il linciaggio di New Orleans.

I cancelli dell'esclusione spesso si aprono portando nel mondo degli inclusi chi è riuscito a prendere l'agognato ascensore sociale inserendosi nel mondo di arrivo, acquisendo un nuovo status sociale e realizzando così il proprio sogno. L'inserimento degli italiani negli Stati Uniti o quello dei meridionali a Milano è immediatamente visibile dalla presenza di molti cognomi nazionali o regionali anche tra i livelli più alti della società.

La corsa verso le città cresce in maniera più che esponenziale soprattutto nell'Ottocento perché richiamata dal forte sviluppo dell'industria e dalla moltiplicazione delle possibilità di lavoro. Le dinamiche dei processi di inclusione ed esclusione segnano la vita di tutte le città europee e delle Americhe. Il tema della esclusione diventa centrale anche nella narrativa da Hugo a Engels e Dickens. Zola con il ciclo *Les Rougon-Macquart* percorre le vicende di una famiglia dall'esclusione all'inclusione.

Due eventi segnano simbolicamente le vicende dell'inclusione e dell'esclusione nella città dell'Ottocento. Sono la realizzazione del Central Park di New York ad opera dell'architetto Frederick Law Olmsted e la trasformazione di Parigi nel secondo impero di Napoleone III ad opera del prefetto della Senna Haussmann.

E' il 1858 quando Olmsted riceve dall'amministrazione comunale della città l'incarico di progettare e realizzare il Central Park, all'epoca abitato da piccole comunità di neri e da immigrati irlandesi e tedeschi. Ciò che è importante non è tanto guardare alla grande estensione del parco o alla qualità del progetto quanto al suo scopo. Questo era, nelle parole di Olmsted, quello di favorire l'incontro e quindi l'integrazione tra le molte compenti della popolazione di New York, diverse per etnie, cultura e livello sociale. Central Park è stato il più importante strumento per favorire l'inclusione in una metropoli tradizionalmente segnata dall'esclusione territoriale di consistenti parti della sua popolazione. Lo scopo del grande parco, scrive Olmsted, è di "aiutare la città a scoprire se stessa".

In direzione opposta si muove il massiccio intervento di Haussmann su Parigi deciso da Napoleone III che voleva una grande capitale che fosse il simbolo di una altrettanto grande Francia. Ciò che l'imperatore ha in mente è una città nuova e moderna che rifletta la nuova e potente borghesia francese e, soprattutto, la sua cultura.

Per effettuare la radicale trasformazione della città il prefetto Haussmann deve svuotare con il suo "piccone creativo" i vecchi quartieri dove secondo una prassi durata fino al '700 i poveri abitavano nello stesso isolato dei ricchi, la nobiltà accanto al proletariato. La grande trasformazione haussmanniana – oggi sarebbe definita di rigenerazione urbana - fa di Parigi una città in cui il borghese non può più abitare accanto al povero per cui a causa delle demolizioni necessarie vengono sfrattati circa 350mila abitanti che vengono esclusi dalla città e spostati in periferia.

La città si spacca, è la nascita della *banlieu*. E' la *banlieu rouge* lontana e invisibile a cui si riferisce Baudelaire con il poemetto in prosa "Gli occhi dei poveri" del 1864. Qui una coppia borghese seduta in un caffè su un boulevard della nuova Parigi viene osservata attraverso il vetro da una famiglia che l'abbigliamento fa ritenere proveniente dalla periferia. Quelli dei poveri sono sguardi pieni di curiosità perché incontrano una Parigi borghese da cui sono esclusi e che non hanno mai visto.

Dalla seconda metà del '900 l'Italia diventa un paese dove accorrono, accettando rischi e sacrifici, migliaia di maghrebini e subsahariani per

sfuggire alla fame ed alle persecuzioni. I primi ad arrivare riescono ad integrarsi acquisendo anche la cittadinanza italiana, quelli che giungono invece dall'inizio di questo secolo sono di fatto esclusi, persino a norma di legge. Il grande tema dello scontro politico diventa quello dell'accettazione degli emigranti che, però, sfidando la sorte attraversano ugualmente il Mediterraneo con barconi di fortuna. Sono molti quelli che perdono la vita, persino più numerosi quelli che finalmente in Italia ma senza permesso di soggiorno vengono inviati nei centri di raccolta per immigrati in attesa di rimpatrio. I più fortunati riescono a trovare una qualche sistemazione in abitazioni fatiscenti nelle zone più povere delle città. Migliaia di altri vivono nelle baracche come quelle di Borgo Mezzanone in provincia di Foggia per essere utilizzati con povere retribuzioni in nero nei lavori agricoli. Nel loro caso l'esclusione non è solo consuetudine ma anche legge. Alcune baracche vengono trasformate e migliorate con la muratura ma la povertà e l'esclusione restano.

La città del '900 è sempre segnata da inclusioni ed esclusioni che possono riguardare quartieri, etnie, reddito. In taluni casi tali processi non sono che l'esito delle dinamiche proprie della città, della sua economia e della sua cultura.

In città dove aumentano i dislivelli sociali ed economici le aree di esclusione si moltiplicano e si ampliano. Si può essere esclusi dall'assistenza sanitaria, dalla formazione o dall'accesso al mondo del lavoro. Si è esclusi dalla quotidianità dove il cibo non manca ed anche, spesso, dalla possibilità di avere un tetto. Nelle nostre città il numero degli esclusi cresce ogni giorno.

Così come facevano i nobili inglesi nella Londra vittoriana elevando un confine tra sé ed il resto della città, ritenuto diverso, inferiore e contagioso, oggi tale pratica è più diffusa di quanto si creda.

Gli Stati Uniti hanno una forte tradizione comunitaria che trova nuovo spazio soprattutto nelle grandi città. Spinti anche da questa tradizione negli anni 70 appaiono negli USA, diffondendosi rapidamente, le *gated communities*, *enclave* urbane chiuse all'esterno da reti e mura a cui possono accedere solo i residenti. Le *gated communities* sono isole socialmente omogenee, autentiche fortezze a sovranità limitata, esito di una dissimulata pulizia etnica, con leggi e regolamenti di polizia propri. La *Community* provvede anche ai servizi essenziali a partire dalla raccolta e dall'eliminazione dei rifiuti e della gestione delle attrezzature comuni come piscine, impianti sportivi ed aree verdi. L'associazione dei proprietari genera forme di governo della comunità e le norme – chiamate leggi – di

ammissione e di comportamento. La *Community* è una piccola città che, frutto di una programmata e ben gestita esclusione, è vissuta come ideale dagli abitanti, in gran parte appartenenti al ceto medio urbano che la considerano simbolo di status.

Gli esempi possono essere tanti ed in crescita anche per l'aumento dei flussi migratori e il forte e crescente squilibrio di reddito e di condizione sociale in tutto il mondo. Tutte le città – tranne quelle narrate dalla letteratura utopica – sono segnate da una molteplicità di confini interni invisibili ma percepiti e vissuti. L'etnia può separare così come il reddito, lo stereotipo o le vicende quotidiane.

Le linee di esclusione in continuo movimento sono quelle generate dalla paura che solo in parte coincidono con quelle del pericolo. Infatti, mentre questo è misurabile anche statisticamente con il numero di reati, denunce, ecc. la paura è assolutamente soggettiva. Essa può certamente derivare dall'esistenza di pericoli reali ma è generata anche da semplici immagini come, per esempio, quella di un gruppo di ragazzi schiamazzanti ed aggressivi o di persone di colore che affollano un giardino e possono far pensare allo spaccio della droga. È sufficiente qualche fatto di cronaca nera messo in risalto dai media per generare paura che in taluni casi, quando l'evento segna una zona della città, comporta la costruzione di un muro di esclusione destinato in molti casi a restare in piedi a lungo.

I.

MIGRAZIONI / ATTRAVERSAMENTI

Antonio Ciniero*

*Spazializzare la marginalità.
Ghetti agricoli e campi rom come dispositivi socio-spaziali
tra assenza e intervento pubblico*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Ghetti e campi rom in Italia. Una fotografia parziale – 3. Un passo indietro. Genesi dei luoghi di esclusione – 4. Spazializzazione dell'esclusione – 5. Oltre i luoghi di esclusione. Ambivalenze e limiti delle politiche di superamento – 6. Spazializzazione dell'esclusione e mutamento sociale. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il presente contributo analizza le modalità di produzione di spazi marginali, segregati o semi-segreganti, assumendoli come esiti, diretti o indiretti, delle ricadute sociali di scelte politiche, normative e amministrative, in particolare nell'ambito delle politiche migratorie e dei dispositivi di *governance* della mobilità internazionale. Come evidenziato da diversi studi in materia, tali scelte contribuiscono a strutturare percorsi differenziali di inclusione ed esclusione, dando luogo a configurazioni spaziali della marginalità relativamente stabilizzate nel tempo¹. Questa dinamica interessa in misura crescente tanto i Paesi del Nord globale quanto quelli del Sud globale². Il caso italiano, sebbene con specificità proprie e con un'intensità comparativamente più contenuta, non fa eccezione³. L'evoluzione delle politiche migratorie e delle modalità di *governance* adottate in Italia, in particolare tra la fine degli anni Ottanta e i primi Duemila⁴, offre in tal senso un osservatorio privilegiato per

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali. E-mail: antonio.ciniero@unisalento.it.

¹ A. Sisson, *Territory and territorial stigmatisation: On the production, consequences and contestation of spatial disrepute*, in «Progress in Human Geography», 45 (2021), pp. 659-681; M. Bergamaschi - V. Piro, *Processi di territorializzazione e flussi migratori. Pensare le migrazioni in prospettiva territoriale*, in «Sociologia urbana e rurale», 117 (2018), pp. 7-18.

² M. Davis, *Planet of slums*, London 2006; S. Paone - A. Petrillo - F. Chiodelli, *Governare l'ingovernabile. Politiche degli slum nel XXI secolo*, Pisa 2017.

³ D. Forgacs, *Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'Unità a oggi*, Roma-Bari 2015.

⁴ G. Sciortino - A. Vittoria, *L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia*, in «Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy», 1 (2021), pp. 19-35.

analizzare i processi di spazializzazione dell'esclusione sociale.

A partire da questo quadro, il contributo propone un'analisi comparativa della genesi e delle caratteristiche strutturali e sociali dei ghetti agricoli e dei campi rom presenti in Italia, intesi come dispositivi socio-spaziali di esclusione. L'obiettivo non è appiattirne le differenze storiche, giuridiche e sociali, ma ricostruirne convergenze e specificità, interrogando criticamente le politiche e le pratiche che ne hanno consentito la stabilizzazione nel tempo. La comparazione consente così di collocare questi spazi all'interno di un più ampio processo di trasformazione delle politiche migratorie e del welfare⁵.

L'analisi del rapporto tra intervento pubblico e produzione di tali spazi mette in luce alcune contraddizioni strutturali delle politiche pubbliche contemporanee. L'esclusione sociale non emerge come effetto di una mera assenza di intervento, ma come esito di una combinazione ambivalente di azione e non-azione istituzionale, riconducibile a una tensione costante tra attivazione e disattenzione istituzionale⁶. L'esclusione territorialmente situata può essere, quindi, analizzata lungo un *continuum* che supera l'opposizione dicotomica tra intervento e abbandono. Ai poli estremi si collocano, da un lato, forme di "esclusione costruita", riconducibili a interventi pubblici espliciti e amministrativamente codificati – come nel caso dei campi rom allestiti dalle amministrazioni comunali italiane – e, dall'altro, forme di esclusione prodotte attraverso l'assenza prolungata o selettiva di politiche strutturate, come avviene nei ghetti agricoli. In entrambi i casi, l'esclusione non è esterna all'azione pubblica, ma ne costituisce un esito strutturalmente prodotto, seppur attraverso modalità profondamente differenti.

I campi rom, introdotti inizialmente negli anni Settanta per accogliere i sinti italiani impegnati in mestieri itineranti, sono stati progressivamente estesi come forma di housing alle popolazioni rom, coinvolte in cicli migratori, provenienti dal Mezzogiorno (anni Settanta), dall'ex Jugoslavia (anni Novanta) e, successivamente, dalla Romania (dalla seconda metà del Duemila)⁷. Nel tempo, quelle che erano state presentate come risposte temporanee o emergenziali di carattere umanitario si sono stabilizzate come vere e proprie infrastrutture di segregazione⁸, profondamente

⁵ L. Bifulco - T. Vitale, *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in «Sociologia urbana e rurale», 72 (2003), pp. 95-108.

⁶ L. Wacquant, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge 2007.

⁷ S. Bontempelli, *I rom. Una Storia*, Roma 2022.

⁸ I. Clough Marinaro - U. Daniele, *Roma and humanitarianism in the Eternal City* in

radicate nei sistemi di welfare locali e nelle pratiche di pianificazione urbana⁹. La gran parte dei campi rom presenti in Italia è stata pianificata, regolamentata e gestita direttamente dalle autorità pubbliche: spazi spesso recintati, sottoposti a dispositivi di controllo, collocati nelle periferie urbane e governati attraverso regimi amministrativi specifici. Alla luce di ciò, è possibile considerare i campi rom come dispositivi di *policy* istituzionalizzati, attraverso i quali popolazioni etnicizzate vengono governate al di fuori dei dispositivi ordinari dell'abitare e del welfare.

In posizione opposta lungo il *continuum* si collocano i ghetti agricoli, che puntellano il paesaggio rurale italiano come esito emblematico di una disattenzione istituzionale strutturale e continuativa. Questi nascono dalla mancata applicazione della normativa sul lavoro stagionale – che attribuisce ai datori di lavoro l'onere dell'alloggio – e dall'assenza di politiche pubbliche strutturate per l'accoglienza abitativa dei lavoratori stranieri. Queste baraccopoli hanno così colmato una carenza istituzionale persistente, fornendo una risposta informale e ambigua a un bisogno primario, quello dell'abitare, che resta privo di riconoscimento per un numero significativo di persone. Nel farlo, i ghetti agricoli cristallizzano forme di esclusione che riducono la capacità contrattuale e l'*agency* di chi vi abita e risultano funzionali alla riproduzione di un bacino di manodopera precarizzata e facilmente sfruttabile, su cui continua a reggersi una parte significativa della produzione agroalimentare italiana¹⁰.

Ricostruire la genesi e i processi di consolidamento di questi due dispositivi spaziali offre una chiave di lettura privilegiata per disvelare le dinamiche strutturali che sottendono il ricorso a interventi emergenziali, dispositivi speciali e soluzioni temporanee, oggi largamente utilizzati nell'ambito delle politiche migratorie. Tale configurazione produce un disinvestimento strutturale dalle politiche abitative e sociali ordinarie, generando effetti di segregazione che vengono successivamente trattati come problemi contingenti, piuttosto che come l'esito di un lungo processo innescato, in modo ambivalente, dalla diversa combinazione di presenza e assenza di interventi pubblici. Questa dinamica ha contribuito

«Journal of Modern Italian Studies», 16 (2011), pp. 621-636; European Roma Rights Center, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, serie «Rapporti nazionali», 9 (2000), pp. 1-38.

⁹ V. Romania - T. Bertazzo, *Romani People in Italy: The Different Shades of Segregation*, London 2025.

¹⁰ A. Ciniero, *Le politiche dell'esclusione: Centri di accoglienza, ghetti agricoli e campi rom in Italia*, Sesto San Giovanni 2024.

nel tempo a stabilizzare configurazioni spaziali che, nate come risposte provvisorie, si sono progressivamente strutturate fino a trasformare l'emergenza in una modalità (quasi) ordinaria di intervento pubblico.

2. Ghetti e campi rom in Italia. Una fotografia parziale

Provare a ricostruire la dimensione quantitativa dei ghetti agricoli e dei campi rom presenti in Italia pone immediatamente una questione metodologica centrale: disporre di dati attendibili è condizione necessaria, ma non sufficiente per un'analisi puntuale del fenomeno. La conoscenza della dimensione quantitativa della distribuzione territoriale dei ghetti e dei campi è fondamentale perché permette di sottrarre l'analisi alla retorica deformante dell'eccezione che caratterizza buona parte del discorso pubblico – politico e mediatico – su questi temi, e di collocare la riflessione su questi luoghi entro grandezze comparabili. Tuttavia, la sola quantificazione non è sufficiente, poiché tali configurazioni spaziali sfuggono ai dispositivi ordinari di rilevazione statistica. I ghetti agricoli, in particolare, non rientrano in categorie amministrative formalizzate, mentre molti campi rom oscillano tra riconoscimento istituzionale e informalità. Ne deriva una condizione di invisibilità statistica strutturale, che non rappresenta soltanto un limite conoscitivo, ma costituisce un elemento centrale del modo in cui questi spazi vengono governati o tollerati.

Le stime ad oggi disponibili sui ghetti agricoli in Italia si basano su un insieme eterogeneo di fonti, che includono ricerche accademiche, rapporti sindacali, indagini del terzo settore e attività di monitoraggio territoriale operata da Enti pubblici (Regioni, Comuni, Prefetture). Si tratta di rilevazioni che quasi mai permettono la comparabilità dei dati.

Una fotografia relativamente recente della localizzazione delle baraccopoli italiane abitate da braccianti stranieri è offerta da un'indagine condotta a livello nazionale nel 2022¹¹. L'indagine, pur presentando alcuni limiti di carattere metodologico¹², ha censito 150 insediamenti informali

¹¹ M. Giovannetti (cur.), *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare. Prima indagine nazionale*, Roma 2022.

¹² L'indagine si basa esclusivamente su un questionario informatizzato inviato a tutti i Comuni italiani, compilato da referenti istituzionali che non sempre hanno fornito informazioni puntuali e aggiornate. I dati raccolti non sono stati verificati né incrociati con attività di ricerca sul campo. Ne deriva una mappatura dei ghetti parziale e in alcuni casi distorta, che omette insediamenti esistenti e ne segnala altri non presenti. In

distribuiti tra 28 comuni del Sud, 5 del Centro e 5 del Nord del Paese. Secondo la stessa indagine, gli insediamenti di maggiori dimensioni si concentrano nell'area della Capitanata pugliese, dove si riscontrano i casi di Borgo Mezzanone, con circa 4 mila presenze, e di Rignano Garganico, con circa 2 mila. Dal punto di vista insediativo, i ghetti registrano una marcata eterogeneità: piccoli agglomerati spontanei, ex strutture produttive dismesse e baraccopoli di grandi dimensioni, spesso localizzate in aree marginali o difficilmente accessibili.

Questa fotografia quantitativa, come si diceva, resta parziale e frammentata. La conoscenza disponibile sui ghetti agricoli soffre di limiti strutturali, legati sia alla mancanza di un sistema di rilevazione stabile, sia all'approccio emergenziale che ha caratterizzato gran parte degli interventi pubblici attivati per la rilevazione dei dati. I dati, infatti, vengono rilevati quasi solo in occasione di crisi specifiche – sgomberi, incendi, emergenze sanitarie – e difficilmente confluiscono in sistemi informativi continuativi. Ne deriva una rappresentazione discontinua e intermittente del fenomeno, che contribuisce a rafforzarne la percezione come problema temporaneo, anziché come configurazione strutturale connessa all'organizzazione del lavoro agricolo e alle ricadute delle politiche migratorie.

Per quanto riguarda i campi rom, la disponibilità di dati quantitativi risulta relativamente più ampia, sebbene non priva di criticità. Secondo la mappatura più recente realizzata dall'*Associazione 21 Luglio* attraverso la piattaforma *Il Paese dei Campi*, in Italia sono censiti 102 insediamenti formali – tra baraccopoli e macroaree monoetniche – distribuiti in 75 Comuni e 13 Regioni del Paese. A queste realtà si affiancano insediamenti informali non ufficialmente riconosciuti. Le mappature nazionali e locali consentono di stimare in circa 13 mila le persone che vivono nei campi, di cui circa 11 mila vivono in insediamenti formali e circa 2 mila in quelli informali. Anche in questo caso la dimensione quantitativa restituisce solo una parte del fenomeno, lasciando in ombra le dinamiche sociali e istituzionali che ne hanno consentito la stabilizzazione nel tempo tanto da farli divenire una delle manifestazioni più visibili e durature delle politiche abitative e delle forme di esclusione di matrice istituzionale.

Dal punto di vista socio-demografico, gli abitanti dei ghetti agricoli presentano una composizione fortemente sbilanciata sul piano del genere

Puglia, ad esempio, la mappa non rileva almeno nove insediamenti individuati da un monitoraggio condotto da chi scrive nello stesso anno e, in quattro casi, segnala ghetti la cui esistenza è stata smentita dallo stesso monitoraggio. Per approfondimenti si rimanda ad A. Ciniero, *La Puglia. Rapporto Immigrazione 2022* in IDOS (cur.), *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma 2002, pp. 457-463.

e dell'età. La popolazione è prevalentemente maschile, giovane o in età lavorativa, con una presenza significativa di lavoratori stranieri impiegati in agricoltura in condizioni di precarietà contrattuale o di irregolarità di presenza. La vulnerabilità abitativa si intreccia così con quella lavorativa e giuridica, producendo condizioni di esclusione cumulativa che incidono sulle possibilità di accesso ai servizi e di costruzione di percorsi di stabilizzazione. Gli abitanti dei ghetti però non sono tutti riconducibili esclusivamente alla figura del bracciante in attesa di lavoro. Nel tempo si è prodotta una stratificazione sociale più complessa: gli insediamenti informali hanno progressivamente perso la loro funzione originaria di luoghi di concentrazione stagionale della manodopera agricola, divenendo anche spazi di rifugio e di riproduzione di forme di solidarietà intracomunitaria. Per una parte degli abitanti, le baraccopoli che sorgono nelle campagne italiane non rappresentano soltanto contesti di esclusione, ma costituiscono talvolta l'unico ambito in cui è possibile trovare protezione, relazioni di sostegno e un'accoglienza negata altrove. Pur all'interno di contesti fortemente segregati, si sviluppano legami sociali che consentono di affrontare le molteplici difficoltà quotidiane cui sono esposti soggetti resi strutturalmente invisibili da interventi pubblici inadeguati. La popolazione che vive nei ghetti agricoli appare, pertanto, composita e internamente differenziata.

I campi rom presentano, invece, una composizione socio-demografica più eterogenea, caratterizzata dalla presenza di nuclei familiari, minori e anziani. Nei campi rom istituzionali, oltre la metà della popolazione ha meno di 18 anni. Con riferimento alla cittadinanza, il 42% delle persone residenti possiede la cittadinanza di uno dei Paesi dell'ex Jugoslavia, il 47% è cittadino italiano e la restante parte è costituita prevalentemente da cittadini romeni. Questi dati indicano come una quota rilevante degli abitanti dei campi vi sia nata e cresciuta, rendendo particolarmente evidenti gli effetti di lungo periodo della permanenza in tali contesti, soprattutto sulla popolazione più giovane¹³. I dati relativi alla frequenza scolastica, alla dispersione e agli abbandoni precoci dei percorsi di istruzione, così come al conseguimento dei titoli di studio – che solo raramente superano il livello della licenza media – costituiscono uno degli indicatori più drammatici di tali effetti¹⁴.

¹³ A. Ciniero, *Prefazione*, in Associazione 21 luglio (cur.), *ASY(S)LUM Dalle "istituzioni totali" di Goffman ai "campi rom" della città di Roma*, Roma 2020, pp. 5-8.

¹⁴ R. Bortone, *La scolarizzazione dei minori rom in Italia: criticità e buone pratiche*, in «La Rivista di Servizio Sociale», 56, 2 (2016), pp. 10-27; A. Ciniero, *Percorsi di scolarizzazione*

Il confronto tra le due configurazioni mette in luce differenze rilevanti, ma anche alcuni elementi comuni: la centralità dello spazio come fattore di vulnerabilità, la produzione di stigma territoriale e la difficoltà di accesso a diritti e servizi. In entrambi i casi, la fotografia quantitativa restituisce l'immagine di popolazioni differenti, ma accomunate dall'essere inserite in dispositivi spaziali che contribuiscono a riprodurre nel tempo condizioni strutturali di marginalità.

È a partire da questa lettura comparativa, che restituisce tanto le differenze quanto le convergenze tra i due dispositivi, che diventa necessario compiere un passo indietro e ricostruirne la genesi storica e istituzionale.

3. Un passo indietro. Genesi dei luoghi di esclusione

Per comprendere la formazione e la stabilizzazione dei ghetti agricoli e dei campi rom come configurazioni ordinarie dello spazio dell'esclusione sociale, è necessario collocarli all'interno delle trasformazioni che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, hanno interessato le politiche migratorie, il mercato del lavoro e il welfare. In questa fase storica, l'Italia passa progressivamente da una gestione implicita e frammentata delle migrazioni a un sistema normativo più strutturato, caratterizzato da una crescente selettività giuridica¹⁵. L'introduzione di dispositivi che legano in modo via via più stringente il titolo di soggiorno alla posizione lavorativa contribuisce a produrre condizioni diffuse di precarietà amministrativa, rendendo l'accesso ai diritti sociali sempre più condizionato e reversibile. In questo quadro, l'abitare per i cittadini migranti giunti in Italia perde sempre più il suo carattere di diritto sociale universalistico per divenire una variabile residuale, spesso demandata a soluzioni informali o emergenziali, soprattutto per le popolazioni migranti impiegate nei segmenti più fragili del mercato del lavoro.

È all'interno di questo contesto che si colloca l'origine dei ghetti agricoli. Questi emergono come risposta informale e non pianificata all'assenza di

dei rom in Italia. Antiziganismo, approcci speciali e prospettiva universalista, in B. Coccia - L. Di Sciullo - A. Ricci (curr.), *Orizzonti condivisi. L'Italia dei giovani immigrati e con background migratorio*, Roma 2025, pp.146-153.

¹⁵ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia: dal 1945 ai nostri giorni*, Roma 2018.

politiche abitative in grado di intercettare una manodopera stagionale, mobile e spesso priva di una posizione di regolarità di presenza. I ghetti non nascono da una volontà esplicita di segregazione, ma dal combinarsi di una domanda strutturale di lavoro agricolo a basso costo con un vuoto di intervento sul piano dell'abitare. Tale vuoto viene inizialmente colmato da soluzioni auto-organizzate, in larga misura tollerate dalle istituzioni locali: da un lato perché consentono a un numero sempre crescente di lavoratori stranieri di accedere a forme minime e precarie di riparo che gli enti locali non riescono a garantire; dall'altro perché tali soluzioni risultano funzionali alle filiere produttive agricole, caratterizzate da un impiego *labour intensive* in diversi segmenti del processo produttivo, in particolare nella fase di raccolta¹⁶. È possibile leggere il ghetto agricolo non come un'anomalia del sistema, ma come un suo esito coerente: una soluzione spaziale che consente di rendere disponibile la forza lavoro senza assumerne i costi sociali e abitativi.

L'organizzazione produttiva del lavoro agricolo stagionale costituisce, in una prima fase, il principale fattore strutturante di questi insediamenti. La necessità di disporre di una manodopera flessibile, concentrata in prossimità dei luoghi di produzione e facilmente sostituibile rende l'abitare una dimensione subordinata alla prestazione lavorativa. La precarietà abitativa diventa così parte integrante del rapporto di lavoro, rafforzando condizioni di dipendenza e ricattabilità¹⁷. In questo intreccio tra sfruttamento lavorativo e insediamenti informali, il ghetto assume la funzione di dispositivo spaziale che organizza e rende possibile una specifica forma di "integrazione subalterna"¹⁸: inclusione economica attraverso il lavoro, esclusione sociale attraverso il non riconoscimento del diritto all'abitare.

L'uccisione di Jerry Essan Masslo nel 1989 rappresenta uno snodo simbolico fondamentale per comprendere la genesi dei ghetti agricoli. L'evento non segna l'inizio dello sfruttamento dei lavoratori migranti in agricoltura, ma costituisce piuttosto un momento rivelatore, che porta alla luce una condizione già diffusa, ma largamente invisibile. La forte risonanza pubblica del caso contribuisce a rendere evidente il nesso

¹⁶ A. Corrado - C. de Castro - D. Perrotta, *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, London and New York 2019.

¹⁷ P. Basso - F. Perocco (curr.), *Gli immigrati in Europa: diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano 2003; A. Ciniero, *Economia flessibile e vite precarie. Lavoro e migrazioni nel racconto dei cittadini stranieri*, Napoli 2013.

¹⁸ M. Ambrosini, *Utili invasori: l'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano 1999.

tra migrazioni, lavoro agricolo e condizioni abitative degradate, senza produrre una trasformazione strutturale delle politiche. Al contrario, le risposte istituzionali successive tendono a collocarsi entro una logica emergenziale, senza mettere in discussione i meccanismi che rendono possibile lo sfruttamento¹⁹. Da questo punto di vista, Masslo – esule politico sfuggito alla repressione dell'*apartheid* sudafricano e ucciso in un capannone abbandonato nelle campagne di Villa Literno (CE) dopo aver tentato invano di ottenere protezione in Italia – diventa una figura simbolica capace di rivelare le contraddizioni di un sistema che integra economicamente in modo subalterno ed esclude socialmente i nuovi cittadini giunti nel Paese alla ricerca di un futuro migliore.

Diversa, ma altrettanto significativa, è la genesi dei campi rom, che si colloca più esplicitamente all'interno di una razionalità istituzionale. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, la presenza rom viene progressivamente affrontata attraverso soluzioni abitative speciali, giustificate dal ricorso a categorie culturalizzanti²⁰. Il campo si afferma così come dispositivo amministrativo che consente di governare la differenza attraverso la separazione spaziale. In questo processo, la marginalità abitativa non è il risultato di un'assenza di politiche, ma l'esito di politiche attive che costruiscono spazi dedicati, sottratti alle regole ordinarie del welfare abitativo e collocati ai margini del tessuto urbano²¹.

Il paradigma del “nomadismo” svolge un ruolo centrale in questa costruzione istituzionale della differenza. La rappresentazione dei rom come popolazione intrinsecamente mobile consente di naturalizzare la precarietà abitativa e di legittimare soluzioni separate e temporanee. Si tratta di un passaggio cruciale, poiché l'associazione tra rom e vita nomade e la conseguente scelta del campo come principale forma pubblica di housing assumono progressivamente, sul piano dei rapporti politici e sociali, la valenza di ciò che Luc Boltanski e Pierre Bourdieu²² hanno

¹⁹ D. Di Sanzo, *Braccia e persone: storia dell'immigrazione in Italia ai tempi di Jerry Masslo (1980-1990)*, Torino 2020.

²⁰ A. Ciniero, *Una questione sociale, non etnica. Processi di interazione ed esclusione di tre gruppi rom nel tempo: il caso del Salento* in «Mondi Migranti», 2 (2018), pp. 169-189.

²¹ L. Piasere, *Che cos'è un campo nomadi*, in «Achab», 8 (2006), pp. 8-16; G. Maestri - T. Vitale, *A sociology of the camps' persisting architecture. Why did Rome not put an end to expensive ethnic housing policies?*, in M. M. Mendes - T. Sá - J. Cabral (curr.), *Architecture and the Social Sciences: Inter-and Multidisciplinary Approaches between Society and Space*, Cham 2017, pp. 197-218.

²² L. Boltanski - P. Bourdieu, *La production de l'idéologie dominante*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 2/3 (1976), pp. 3-73.

definito *ideologia dominante*. Lo schema “rom = nomadi = campo” si consolida come paradigma interpretativo implicito, capace di generare una molteplicità di produzioni discorsive e pratiche adattabili a contesti differenti, alle quali viene attribuita – in assenza di qualsiasi fondamento scientifico – un’evidenza di senso comune. In questo modo si costruisce artificialmente un’immagine omogenea di popolazioni profondamente differenziate per stili di vita, pratiche culturali e traiettorie storiche²³ assoggettate a una specifica forma abitativa ed escluse, a priori, dalle altre possibili opzioni.

Le guerre nell’ex-Jugoslavia degli anni Novanta rappresentano uno snodo genealogico fondamentale nella stabilizzazione dei campi rom. Questa fase è caratterizzata dall’arrivo in Italia di rom provenienti dai Paesi dell’ex-Jugoslavia, in fuga dai conflitti che per tutta la decade insanguinano i Balcani. Profughi, dunque, ma raramente riconosciuti come tali. L’etichetta di “nomadi”, attribuita con facilità a soggetti che nei Paesi di origine non avevano mai sperimentato una condizione di questo tipo, finisce per produrre un “nomadismo forzato”, indotto dai continui sgomberi giustificati da motivi di sicurezza e ordine pubblico. Tali allontanamenti forzati, spesso dai tratti violenti, diventano uno degli strumenti politici principali attraverso cui viene governata la presenza rom in Italia in quegli anni²⁴.

Le politiche di accoglienza adottate in questa fase si fondano prevalentemente su soluzioni emergenziali, collocate in spazi separati e pensate come temporanee. L’emergenza tende rapidamente a cronicizzarsi: strutture nate per rispondere a bisogni contingenti si trasformano in luoghi di residenza permanente. Questo passaggio segna una discontinuità solo apparente, poiché rafforza la logica del campo come strumento ordinario di gestione dell’abitare rom, contribuendo a istituzionalizzare una forma di confinamento amministrato che combina controllo, assistenza e stigmatizzazione.

Pur seguendo traiettorie storiche differenti, ghetti agricoli e campi rom mostrano significative convergenze. Entrambi si configurano come dispositivi spaziali che rendono governabile la presenza di popolazioni considerate problematiche attraverso la separazione territoriale. In entrambi i casi, l’esclusione non è il prodotto di un rifiuto esplicito, ma il risultato

²³ L. Piasere, *Un mondo di mondi: antropologia delle culture rom*, Roma 1999.

²⁴ N. Sigona, *Campzenship: Reimagining the Camp as a Social and Political Space*, in «Citizenship Studies», IXX, 1 (2015), pp. 1-15.

di un'integrazione differenziale²⁵ che combina inclusione funzionale ed esclusione sociale. Due storie diverse, dunque, ma una medesima logica di fondo, che utilizza lo spazio come strumento di regolazione della marginalità e contribuisce a rendere strutturali configurazioni nate come soluzioni temporanee.

4. *Spazializzazione dell'esclusione*

L'analisi della genesi dei ghetti agricoli e dei campi rom consente di ricostruire le condizioni storiche e politiche che ne hanno reso possibile l'emersione. Per comprenderne la persistenza e la capacità di riprodursi nel tempo, è necessario spostare l'attenzione sul modo in cui questi luoghi funzionano come dispositivi spaziali di esclusione. Lo spazio non può essere inteso come un semplice contenitore neutro dei processi sociali, ma come una dimensione attiva del governo delle popolazioni²⁶.

Una prima caratteristica comune ai ghetti agricoli e ai campi rom riguarda la loro configurazione come spazi semisegreganti. Essi non corrispondono a forme di segregazione totale, né a enclaves completamente separate, ma a luoghi attraversati da relazioni selettive e asimmetriche. Nei ghetti agricoli, il legame con il contesto circostante è garantito principalmente dal lavoro: i residenti sono integrati in modo subalterno nei circuiti produttivi locali, restando esclusi da quelli abitativi, sociali e simbolici della cittadinanza territoriale. Nei campi rom, l'inclusione avviene prevalentemente attraverso dispositivi amministrativi e assistenziali che consentono l'accesso a servizi essenziali, al prezzo però di una forte limitazione dell'autonomia e di una regolazione continua delle pratiche quotidiane. In entrambi i casi, l'inclusione è parziale e condizionata negativamente.

Questa integrazione differenziale produce una forma specifica di marginalità che può essere letta in dialogo con la categoria di "marginalità avanzata" elaborata da Loïc Wacquant²⁷. Come nei contesti urbani segnati

²⁵ S. Mezzadra - B. Neilson, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna 2014.

²⁶ M. Bergamaschi - M. Colleoni - F. Martinelli (curr.), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana*, Milano 2009.

²⁷ L. Wacquant, *The Rise of Advanced Marginality: Notes on Its Nature and Implications*, in «Acta Sociologica», IXL, 2 (1996), pp. 121-139; L. Wacquant, *Revisiting Territories of Relegation: Class, Ethnicity and State in the Making of Advanced Marginality*, in «Urban Studies», LIII, 6 (2016), pp. 1077-1088.

dalla disgregazione del lavoro salariato e dalla ritirata del welfare, anche nei ghetti agricoli e nei campi rom la marginalità non coincide con una semplice esclusione, ma con una combinazione di precarietà economica, isolamento spaziale, stigmatizzazione simbolica e debolezza istituzionale. Rispetto ai quartieri della povertà urbana analizzati da Wacquant, questi spazi presentano tuttavia una specificità rilevante: essi sono spesso il prodotto diretto di politiche pubbliche o di vuoti di intervento, che contribuiscono a costruire la marginalità attraverso lo spazio anziché limitarla.

La collocazione territoriale di ghetti agricoli e campi rom svolge un ruolo centrale nei processi di esclusione. La distanza dai centri abitati, la localizzazione in aree periferiche, industriali dismesse o rurali isolate, insieme alla scarsa accessibilità ai trasporti pubblici e ai servizi essenziali, producono una separazione al tempo stesso materiale e simbolica. L'isolamento spaziale riduce le possibilità di interazione ordinaria con il resto della popolazione, rafforza la dipendenza da reti informali e istituzionali e contribuisce a costruire questi luoghi come "altrove" rispetto allo spazio urbano e sociale legittimo. Tale separazione non è mai totale, ma sufficientemente marcata da incidere sulle traiettorie di vita e sulle opportunità di accesso ai diritti.

Nei ghetti agricoli, la spazializzazione dell'esclusione si intreccia in modo particolarmente stretto con l'organizzazione del lavoro. La lontananza dai centri urbani rafforza rapporti di potere asimmetrici: la precarietà abitativa si traduce in maggiore ricattabilità sul piano lavorativo, mentre la dipendenza dal datore di lavoro o dai mediatori informali, i cosiddetti caporali, si estende oltre l'orario di lavoro, investendo la sfera della riproduzione quotidiana. Il ghetto si configura così come un dispositivo che lega lavoro e abitare in un circuito chiuso, limitando le possibilità di uscita e di negoziazione.

Nei campi rom, la spazializzazione dell'esclusione assume forme differenti, ma non meno incisive. Qui lo spazio è il risultato di una scelta amministrativa che costruisce luoghi separati, spesso recintati o comunque chiaramente delimitati, sottoposti a regolamenti specifici e a un controllo costante. Come mostrano diversi studi, la formalizzazione dell'abitare nei campi non coincide con una piena inclusione nel welfare urbano, ma con la costruzione di un regime abitativo speciale, caratterizzato da diritti compressi e da una forte dipendenza dalle istituzioni e dai soggetti gestori²⁸. La separazione spaziale diventa così uno strumento di governo

²⁸ P. Brunello (cur.), *L'urbanistica del Disprezzo: campi rom e società italiana*, Roma 1996; N. Sigona, *Figli del ghetto: gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Nonluoghi, Civezzano 2002; T. Vitale, *Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del*

che consente di amministrare la presenza rom mantenendola distinta, visibile e permanentemente riconoscibile come tale.

Questa logica emerge in modo particolarmente evidente nei processi di “regolarizzazione” dei campi informali, quando gli interventi istituzionali prevedono la sostituzione delle baracche autoconstruite o delle roulotte con container o moduli prefabbricati. Tali interventi, presentati come migliorativi sul piano materiale, incidono in realtà in modo profondo sull’organizzazione sociale dello spazio. Se, infatti, la disposizione delle abitazioni nei campi informali tende a riflettere la prossimità delle relazioni sociali e parentali – configurando uno spazio costruito a partire dai legami e dalle pratiche quotidiane – l’introduzione di unità abitative standardizzate, allineate e funzionalmente ordinate risponde a una logica eminentemente istituzionale, orientata al controllo, alla leggibilità amministrativa e alla gestione. Si produce così una tensione strutturale tra spazio sociale e spazio istituzionale. Il primo, modellato sulle relazioni di parentela, sulla vita comunitaria e sulla reciprocità, viene progressivamente disarticolato dal secondo, che impone una razionalità spaziale distante dalle forme di vita delle famiglie residenti. In questo processo, non viene semplicemente trasformato lo spazio fisico, ma vengono compromesse le dinamiche relazionali che sostengono la vita quotidiana nei campi. I container e i moduli abitativi risultano spesso inadeguati rispetto alle dimensioni medie delle famiglie rom e sinte – generalmente allargate e numerose – e alle loro pratiche abitative. L’assenza di spazi comuni adeguati, di ambienti in cui poter svolgere attività collettive e mantenere una vita sociale intensa, incide negativamente sulla possibilità di riprodurre legami di solidarietà e di mutuo supporto. L’intervento istituzionale sull’abitare non si limita a riorganizzare lo spazio, ma contribuisce a ridefinire – e talvolta a indebolire – lo spazio sociale stesso, producendo effetti di frammentazione e isolamento che si sommano alle condizioni di segregazione già esistenti.

Un elemento trasversale a entrambe le configurazioni è la produzione di “stigma territoriale”²⁹. Il luogo di residenza assume una funzione

consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti, in G. Bezecchi, M. Pagani, T. Vitale (curr.), *I rom e l’azione pubblica*, Milano 2008, pp. 7-42; S. Tosi Cambini, *Accesso all’abitazione e problemi di salute delle popolazioni Rom e Sinti*, in C. Saraceno - N. Sartor - G. Sciortino (curr.), *Stranieri e disuguali*, Bologna 2013; S. Pontrandolfo, *Politiche locali per rom e sinti in Italia*, Roma 2018; G. Maestri, *The contentious sovereignties of the camp: Political contention among state and non-state actors in Italian Roma camps*, in «Political Geography», 60 (2017), pp. 213-222.

²⁹ A. Sayad, *Una Nanterre algerina, terra di bidonville*, traduzione e introduzione a cura di S. Paone, A. Petrillo, Pisa 2019; F. Ferrarotti, *Vite di Baraccati. Contributo alla sociologia*

classificatoria che precede e definisce chi lo abita, indipendentemente dalle caratteristiche individuali. Vivere in un ghetto agricolo o in un campo rom significa essere associati a rappresentazioni negative legate al degrado, all'illegalità, alla pericolosità o all'incompatibilità culturale. Questo stigma non opera solo dall'esterno, ma tende a essere interiorizzato, incidendo sulle aspettative, sulle strategie di azione e sulle possibilità di progettazione del futuro. In tal senso, lo spazio contribuisce a produrre non solo esclusione materiale, ma anche forme di adattamento e auto-limitazione.

La stigmatizzazione territoriale produce effetti che eccedono i confini fisici dei ghetti e dei campi. Anche quando le persone riescono a uscirne, il marchio simbolico del luogo continua a influenzare l'accesso al lavoro, all'abitazione e alle relazioni sociali. Ciò risulta particolarmente evidente nei percorsi di superamento dei campi rom, dove l'uscita dall'insediamento non coincide automaticamente con l'inclusione, ma si scontra con resistenze del mercato immobiliare e con pratiche discriminatorie. La segregazione spaziale produce dunque effetti durevoli, che non possono essere affrontati esclusivamente attraverso interventi di ricollocazione abitativa.

La spazializzazione dell'esclusione genera inoltre effetti rilevanti sui territori circostanti. La concentrazione della marginalità in luoghi specifici consente alla società maggioritaria di "esternalizzare" il problema dell'esclusione, trasformandolo in una questione circoscritta e territorialmente delimitata. In questo modo, le disuguaglianze strutturali risultano meno visibili e più facilmente gestibili, mentre i conflitti sociali vengono contenuti attraverso la separazione spaziale. Ghetti agricoli e campi rom funzionano così anche come dispositivi di regolazione del conflitto, che permettono di mantenere l'ordine sociale senza affrontare le cause profonde che generano marginalità.

Le politiche pubbliche svolgono un ruolo centrale in questo processo. Nei ghetti agricoli, l'assenza di politiche abitative strutturate si accompagna a interventi emergenziali orientati alla gestione degli effetti più visibili, senza incidere sulle condizioni che ne consentono la riproduzione. Nei campi rom, al contrario, l'intervento pubblico è spesso pervasivo, ma prevalentemente orientato al controllo piuttosto che all'inclusione. In entrambi i casi, l'azione istituzionale contribuisce a stabilizzare configurazioni spaziali escludenti, anche quando è formalmente orientata al miglioramento delle condizioni di vita. Da questo punto di vista, la spazializzazione dell'esclusione può essere letta come l'esito strutturale di specifiche razionalità di governo: lo spazio diventa un dispositivo

della marginalità, Napoli 1974; F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Roma-Bari 1974.

attraverso cui l'esclusione viene organizzata, resa visibile e al tempo stesso normalizzata.

È importante sottolineare che analizzare questi luoghi come dispositivi spaziali di esclusione non significa negare la presenza di pratiche di solidarietà, adattamento e *agency* al loro interno. Al contrario – come si è accennato nel secondo paragrafo – tali pratiche rappresentano spesso risposte creative a condizioni strutturalmente diseguali. Tuttavia, riconoscerne l'esistenza non deve condurre a una lettura romanticizzata della marginalità. Le strategie di sopravvivenza e di auto-organizzazione si sviluppano entro margini fortemente limitati e non possono compensare gli effetti cumulativi della segregazione spaziale. È proprio questa tensione tra adattamento e vincolo strutturale a rendere ghetti agricoli e campi rom luoghi privilegiati per osservare le modalità contemporanee di produzione dell'esclusione.

La spazializzazione dell'esclusione emerge così come una chiave interpretativa fondamentale per comprendere la persistenza dei ghetti agricoli e dei campi rom. Questi luoghi non sono semplicemente il risultato di fallimenti o ritardi delle politiche pubbliche, ma esiti coerenti di un modello di governo che utilizza lo spazio per regolare in modo differenziale l'accesso ai diritti e alle risorse. È a partire da questa consapevolezza che diventa possibile interrogare criticamente le politiche di superamento e le prospettive di trasformazione, evitando di ridurre la questione a un problema meramente tecnico o emergenziale.

5. Oltre i luoghi di esclusione. Ambivalenze e limiti delle politiche di superamento

Negli ultimi anni, il superamento dei ghetti agricoli e dei campi rom è entrato stabilmente nel lessico delle politiche pubbliche, assumendo la forma di un obiettivo dichiarato e condiviso. Tale orientamento è rintracciabile, ad esempio, nell'adozione delle due diverse Strategie nazionali per l'inclusione e la partecipazione dei Rom, così come nella Misura 5 (Inclusione e Coesione) del PNRR che aveva destinato 200 milioni di euro da utilizzare per il superamento degli insediamenti informali abitati da braccianti agricoli. La crescente centralità del “superamento” di questi luoghi nel discorso istituzionale non coincide necessariamente con una trasformazione delle logiche che hanno prodotto tali luoghi. Al contrario, il ricorso a questa nozione rischia di funzionare come un

dispositivo discorsivo che sposta l'attenzione dal carattere strutturale dell'esclusione alle sue manifestazioni più visibili e territorialmente circoscritte. Sotto questo aspetto, il superamento può diventare parte integrante delle politiche dell'esclusione, contribuendo a ridefinirne le forme senza metterne in discussione i presupposti.

Un primo elemento di ambivalenza riguarda la tendenza a trattare ghetti agricoli e campi rom come problemi essenzialmente spaziali. In molte politiche di intervento, il luogo diventa il bersaglio principale dell'azione pubblica: si interviene sull'insediamento, sulla sua materialità o sulla sua localizzazione, senza incidere in modo significativo sulle condizioni economiche, giuridiche e sociali che ne hanno reso possibile l'emersione. Questa focalizzazione sullo spazio, pur presentandosi come innovativa o risolutiva, produce una riduzione analitica del problema, separando l'abitare dal lavoro, dalla precarietà giuridica e dai processi di stigmatizzazione. Il rischio è quello di una depoliticizzazione dell'esclusione, che viene così tradotta in una questione tecnica di riassetto territoriale e di gestione amministrativa, più che affrontata come esito di rapporti sociali strutturalmente diseguali.

Nel caso dei ghetti agricoli, questa riduzione emerge con particolare chiarezza nelle politiche orientate alla realizzazione di soluzioni alloggiative temporanee o di foresterie per lavoratori stagionali. Tali interventi rispondono a bisogni reali e, in alcuni contesti, contribuiscono effettivamente a migliorare le condizioni materiali di vita. Tuttavia, essi tendono a riprodurre una logica di separazione spaziale, collocando i nuovi insediamenti in aree periferiche o isolate e destinandoli esclusivamente a una popolazione definita in base alla funzione lavorativa. In questo modo, il ghetto informale rischia di essere sostituito da una forma di segregazione formalizzata, più ordinata e regolata, ma non meno funzionale alla gestione di una manodopera vulnerabile e flessibile.

Questo esito non è riconducibile semplicemente a errori di implementazione, ma va letto alla luce di processi più profondi di categorizzazione e di produzione istituzionale dello spazio. Come già avvenuto nel caso dei campi rom, anche qui la costruzione di luoghi "dedicati" si fonda su schemi interpretativi che associano specifiche popolazioni a specifiche forme abitative. Se tra gli anni Ottanta e Novanta lo schema "rom = nomadi = campo" aveva assunto lo statuto di paradigma implicito per la gestione istituzionale della presenza rom, oggi tende a riproporsi uno schema analogo, secondo cui "abitanti dei ghetti = braccianti temporanei = tendopoli o foresterie". In entrambi i

casi, la definizione amministrativa della popolazione precede e orienta la costruzione dello spazio, producendo configurazioni abitative che incorporano e riproducono l'esclusione.

La formalizzazione dell'abitare, lungi dal garantire automaticamente l'inclusione, può così configurarsi come un nuovo dispositivo di governo differenziale. Come mostrano diversi studi sui processi di istituzionalizzazione dell'informalità, il passaggio dall'insediamento spontaneo a soluzioni formalizzate non elimina le asimmetrie di potere, ma può contribuire a stabilizzarle e a renderle meno contestabili³⁰. Nel caso dei ghetti agricoli, la dipendenza dal lavoro continua a strutturare l'accesso all'alloggio, rafforzando il nesso tra prestazione lavorativa e diritto all'abitare. Il rischio è che il superamento del ghetto, in assenza di una trasformazione delle condizioni di lavoro e dei canali di regolarità, si traduca in una ricollocazione controllata della marginalità.

In questa prospettiva, non ci si trova di fronte a cattive implementazioni di politiche potenzialmente inclusive, ma piuttosto a buone implementazioni di un "cattivo paradigma": un paradigma che continua a produrre luoghi separati per popolazioni categorizzate come temporanee, funzionali o problematiche, riproponendo, in forme aggiornate, logiche di esclusione già sperimentate in passato.

Anche nel caso dei campi rom, le politiche di superamento mostrano evidenti elementi di ambivalenza. I programmi di transizione abitativa, orientati all'uscita dal campo e all'accesso all'edilizia pubblica o al mercato privato dell'affitto, hanno prodotto risultati differenziati. Le esperienze più solide mettono in luce l'importanza di interventi gradualisti, accompagnati, basati sul coinvolgimento diretto dei destinatari e fortemente calibrati sui bisogni degli stessi. Tali percorsi però si scontrano con limiti strutturali, legati alla scarsità di alloggi disponibili, alle resistenze dei contesti locali e alla persistenza di rappresentazioni stigmatizzanti che continuano a colpire le famiglie rom anche dopo l'uscita dal campo.

Lo stigma territoriale si configura come uno degli elementi più difficili da scardinare. L'uscita dal campo non coincide automaticamente con l'uscita dallo stigma: il marchio simbolico del luogo tende a seguire gli individui, influenzando l'accesso all'abitazione, al lavoro e alle relazioni sociali. Ciò mette in discussione una visione lineare del superamento, fondata sull'idea che la trasformazione dello spazio produca di per sé inclusione. Al contrario, gli effetti della segregazione spaziale risultano

³⁰ M. Lo Cascio - V. Piro, *Ghetti e campi. La produzione istituzionale di marginalità abitativa nelle campagne siciliane*, in «Sociologia Urbana e Rurale», 117 (2018), pp. 77-97; S. Portelli, *Il diritto di restare. Espulsioni e radicamento tra Roma e Ostia*, Roma 2024.

spesso durevoli e continuano a operare anche in assenza del luogo originario.

Un ulteriore elemento critico riguarda la *governance* delle politiche di superamento. Gli interventi appaiono frequentemente frammentati, affidati a progetti a termine e privi di una cornice strategica stabile. La molteplicità degli attori coinvolti (Comuni, Regioni, Prefetture, Questure, servizi pubblici, enti del terzo settore...) non sempre si traduce in un coordinamento efficace, ma può generare discontinuità, sovrapposizioni e conflitti di competenza. Ne deriva una forte disomogeneità territoriale: esperienze di superamento avanzato che hanno registrato positivi risultati sul piano dell'inclusione sociale coesistono con interventi in cui il superamento del campo non è stato adeguatamente accompagnato e supportato da interventi di inclusione sociale o con contesti in cui i campi continuano a rappresentare la soluzione abitativa dominante, riflettendo non solo differenze di risorse utilizzabili per i processi di superamento, ma anche orientamenti politici e rappresentazioni divergenti della presenza rom³¹.

Un aspetto centrale riguarda infine la temporalità degli interventi. Molte politiche di superamento sono concepite come eventi puntuali – sgomberi, trasferimenti, aperture di nuove strutture – piuttosto che come processi di medio-lungo periodo. Questa impostazione produce interventi discontinui, dagli effetti spesso limitati e reversibili. Le esperienze più stabili condividono invece alcuni tratti ricorrenti: tempi lunghi, accompagnamento sociale e un lavoro esteso al contesto territoriale, non solo alle persone direttamente coinvolte.

Da un punto di vista teorico, queste ambivalenze invitano a interrogare criticamente il concetto stesso di superamento. Più che un obiettivo lineare, esso appare come un campo di tensioni tra razionalità differenti: riduzione del degrado visibile, gestione della conflittualità *vs* tutela dei diritti, efficienza amministrativa. Analizzare le politiche di superamento significa dunque esplorare le contraddizioni che attraversano il governo contemporaneo delle migrazioni e della povertà, evitando letture semplificate o teleologiche.

Ghetti agricoli e campi rom possono essere letti come spazi nei quali si condensano modalità specifiche di regolazione spaziale della marginalità. Il modo in cui questi luoghi vengono superati, trasformati o semplicemente spostati nello spazio offre indicazioni rilevanti sulle direzioni assunte dalle politiche pubbliche e sui limiti della loro capacità trasformativa.

³¹ A. Ciniero (cur.), *Oltre il campo. Il superamento dei campi rom in Italia. Un'analisi comparativa con "linee guida" per amministratori pubblici*, Todi 2021.

L'analisi delle politiche di superamento non conduce dunque a soluzioni predefinite, ma consente di mettere a fuoco le condizioni che rendono possibile – o, al contrario, ostacolano – una trasformazione effettiva delle logiche di esclusione.

Il superamento dei luoghi di esclusione non può essere ridotto a una questione di chiusura o di ricollocazione spaziale. Esso implica una ridefinizione più profonda dei rapporti tra spazio, lavoro, diritti e appartenenza, difficilmente affrontabile attraverso interventi settoriali o emergenziali.

6. *Spazializzazione dell'esclusione e mutamento sociale. Riflessioni conclusive*

L'analisi dei ghetti agricoli e dei campi rom consente di mettere a fuoco alcuni meccanismi strutturali di produzione dell'esclusione nelle società contemporanee. Essi non rappresentano anomalie o fallimenti occasionali delle istituzioni, ma prodotti coerenti di specifiche razionalità di governo, capaci di rispondere in modo funzionale a esigenze economiche, politiche e securitarie.

In questo senso, l'esclusione non appare come un effetto indesiderato, ma come un esito strutturale organizzato e territorializzato. Ghetti agricoli e campi rom sono caratterizzati da forme di integrazione differenziale e condizionata, che consentono l'accesso selettivo a risorse fondamentali – in primo luogo il lavoro e alcuni servizi – senza garantire una piena cittadinanza sociale. L'esclusione non si manifesta quindi come negazione totale, ma come una modalità specifica di inclusione subordinata, che rende possibile la partecipazione economica mantenendo intatte gerarchie sociali e spaziali.

In questo quadro, la dimensione spaziale assume un ruolo centrale. Lo spazio non è semplicemente il luogo in cui l'esclusione si manifesta, ma uno degli strumenti attraverso cui essa viene prodotta e governata. La collocazione territoriale, l'isolamento, la separazione dal tessuto urbano ordinario e la regolazione differenziale dell'accesso ai servizi contribuiscono a strutturare percorsi di vita segnati dalla precarietà e dalla dipendenza. La segregazione spaziale opera così come un meccanismo che rende l'esclusione visibile e, al tempo stesso, socialmente accettabile, confinandola in luoghi specifici e sottraendola, in maniera solo apparente, allo spazio della cittadinanza ordinaria.

La marginalità che attraversa ghetti agricoli e campi rom assume pertanto un carattere multidimensionale. La vulnerabilità abitativa si intreccia con la precarietà lavorativa, l'instabilità giuridica e processi di stigmatizzazione simbolica che incidono sulle rappresentazioni di sé e sulle possibilità di progettazione del futuro. Il luogo di residenza diventa una categoria classificatoria che precede l'individuo e ne condiziona l'accesso alle risorse, producendo non solo esclusione sociale, ma anche forme di adattamento e di auto-limitazione che rendono più difficile la rottura delle traiettorie di marginalità all'interno di vincoli strutturali dati³².

L'analisi delle politiche di superamento mostra come queste dinamiche non vengano automaticamente scardinate dagli interventi pubblici orientati alla trasformazione degli insediamenti. In assenza di trasformazioni strutturali, tali politiche, in non pochi casi, tendono a riprodurre le stesse logiche di esclusione che dichiarano di voler contrastare, spostando la marginalità nello spazio o formalizzandola senza modificarne i presupposti. Il superamento del luogo, in assenza di un cambiamento delle condizioni strutturali – lavoro, welfare, accesso ai diritti – rischia così di tradursi in una ricollocazione dell'esclusione, più che in una sua effettiva riduzione.

Ghetti agricoli e campi rom rendono visibili le logiche ordinarie di funzionamento delle politiche dell'esclusione e mostrano come lo spazio venga utilizzato per governare la differenza e la vulnerabilità nelle società segnate da crescenti disuguaglianze e da una progressiva ritirata del welfare.

L'analisi proposta non intende offrire soluzioni operative o modelli di *policy*, ma una chiave di lettura critica per comprendere perché questi luoghi continuino a riprodursi nonostante decenni di interventi e dichiarazioni di intenti. La loro persistenza non segnala un'incapacità contingente delle istituzioni, ma l'espressione di un modello di governo che utilizza lo spazio come strumento di regolazione dell'esclusione. È a partire da questa consapevolezza che può divenire possibile interrogare, in modo non ingenuo, le condizioni di possibilità di un mutamento sociale capace di incidere sulle disuguaglianze strutturali.

³² E. Gargiulo, *Appartenenze precarie. La residenza tra inclusione ed esclusione*, Torino 2019.

Nicoletta Rolla*

*Una città in vendita.
Trasformazioni urbane, migrazioni e affitti a Torino
tra Sei e Settecento.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Torino, città di immigrazione – 3. Nuove planimetrie per la città capitale – 4. Una capitale in vendita – 5. La città e i migranti – 6. L'emergere di un problema – 7. L'intervento dello stato e l'uso sociale di una procedura inedita – 8. Epilogo.

1. *Introduzione*

In età moderna, come oggi, la crescita economica e lo sviluppo delle città dovevano molto all'apporto dell'immigrazione. Molti dei lavoratori che ingrossavano le fila della manodopera attiva, dei consumatori che sostenevano la domanda sui mercati cittadini, e degli abitanti che alloggiavano in stanze in affitto, locande e altre strutture ricettive erano migranti. Nonostante il ruolo importante che giocavano nell'economia locale, agli occhi delle autorità cittadine e statali il loro statuto e la loro appartenenza alla città restavano incerti, rimessi continuamente in discussione da un sistema – economico, giuridico, assistenziale – che basava l'accesso alle risorse locali sul capitale sociale che gli individui erano in grado di mobilitare.

La nozione di cittadinanza è stata ampiamente discussa dagli storici sociali e delle istituzioni, alimentando un dibattito che, soprattutto a partire dagli anni Duemila, ha cambiato la nostra percezione della questione. L'idea di uno statuto omogeneo e universale, di un monopolio statale nell'attribuzione dei diritti di cittadinanza¹ è stata rimessa in discussione. Piuttosto che un insieme predefinito di diritti concessi a un individuo sulla base di criteri prestabiliti, la cittadinanza di età medievale e moderna deve essere studiata come il risultato di un processo. L'appartenenza locale si definiva non tanto, e non esclusivamente, a partire da un atto istituzionale e formale, quanto attraverso la legittimazione di capacità

* Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Storici. E-mail: nicoletta.rolla@unito.it.

¹ P. Sahlin, *Unnaturally French. Foreign citizens in the Old Regime and after*, Ithaca - London 2004.

giuridiche acquisite tramite pratiche sociali². In questa prospettiva, il riconoscimento formale è il risultato della capacità negoziale degli attori con le istituzioni, il che esclude l'idea di uniformità e di predeterminazione del contenuto della cittadinanza³. Allo stesso tempo, l'appartenenza locale e il suo contrario, l'estraneità, sono state definitivamente dissociate dall'origine geografica degli attori, e associate a una mancanza temporanea di protezione e di legami sociali⁴.

Questa prospettiva ha incoraggiato una serie di studi sulle pratiche sociali in quanto produttrici di diritti di appartenenza locale. Le ricerche si sono focalizzate di volta in volta sulle reti di relazioni sociali e di credito⁵, la fiscalità⁶, i diritti di proprietà⁷. In tutti questi casi, che si trattasse della partecipazione ai mercati locali, dell'esercizio dei diritti di proprietà, o del pagamento delle imposte, la presenza stabile e continua in un luogo rappresentava il fattore decisivo nel processo di costruzione dell'appartenenza locale.

Ora, in società composte da individui che la storiografia ha riconosciuto come estremamente mobili sulla breve e lunga distanza per brevi o lunghi periodi, quali erano le condizioni concrete che rendevano possibile risiedere stabilmente in un luogo abbastanza a lungo per costruire relazioni sociali e radicamento? L'accesso all'abitazione, ieri come oggi, rappresentava naturalmente una delle variabili cruciali in gioco. Nelle città di antico regime, la maggior parte della popolazione cittadina era costituita

² T. Herzog, *Defining Nations. Immigrants and citizens in Early modern Spain and Spanish America*, New Haven - London 2003.

³ S. Cerutti - R. Descimon - M. Prak (curr.), *Cittadinanze*, «Quaderni storici», 89 (1995); P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari 1999.

⁴ H. Sonkajärvi, *Qu'est-ce qu'un étranger? Frontières et identifications à Strasbourg (1681-1789)*, Strasbourg 2008; S. Cerutti, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien régime*, Montrouge 2012.

⁵ L. Fontaine - G. Postel-Vinay - J.L. Rosenthal (curr.), *Des personnes aux institutions. Réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve 1997; R. Ago, *Economia barocca.*, cit. ; N. Rolla, *Credito al consumo e giustizia a Torino nella prima metà del Settecento*, in «Società e Storia», 136 (2012), pp. 299-329.

⁶ M. Vallerani (cur.), *Fiscalità e cittadinanza*, «Quaderni storici», 147 (2014).

⁷ P. Grossi, *Il dominio e le cose: percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992; R. Ago (cur.), *Diritti di proprietà*, «Quaderni storici», 88 (1995); M. Barbot, *La résidence comme appartenance. Les catégories spatiales et juridiques de l'inclusion sociale dans les villes italiennes sous l'Ancien Régime*, in «Histoire urbaine», 36 (2013), pp. 29-47; S. Bargaoui - S. Cerutti - I. Grangaud, *Appartenance locale et propriété au nord et au sud de la Méditerranée*, Aix-en-Provence 2015.

da affittuari: il 90% nella Roma di inizio Cinquecento, il 93% a Milano (1610) il 94% a Venezia (1661); a Torino la percentuale di affittuari toccava il 95% all'inizio del XIX secolo⁸. Proprio in questa città un nesso esplicito tra mercato locativo e diritto alla città veniva tracciato dalle istituzioni locali: nel gennaio del 1750, per esempio, una regia patente stabiliva che “ogni persona” – senza rendite né professione – “abitante a Torino senza avervi casa affittata” dovesse consegnarsi alle autorità per venire espulsa dalla città. È quindi al mercato degli affitti che bisogna prestare attenzione per misurare le possibilità concrete dei migranti di abitare la città, costruire relazioni sociali stabili con i suoi abitanti, premessa indispensabile di un processo verso la cittadinanza⁹.

Per farlo, prendiamo in considerazione la situazione di una città italiana di medie dimensioni come Torino, capitale degli Stati dei Savoia, protagonista tra il Sei e Settecento di un importante sviluppo demografico, economico e urbanistico. A questa crescita contribuirono in modo significativo i lavoratori e le lavoratrici provenienti dal territorio del ducato e dagli stati vicini. Il loro ingresso e permanenza in città, così come l'accesso alle risorse locali, erano regolamentati, come altrove, dalle regole scritte nei manifesti di politica e polizia e da quelle non scritte delle pratiche sociali che favorivano, come si è detto, chi poteva contare su una rete di relazioni locali stabili. La necessità di abitare stabilmente in città per accedere a una serie di servizi e risorse locali si scontrò, nella prima metà del Settecento, con una crisi nel mercato degli affitti: i canoni cominciavano a crescere indiscriminatamente, provocando la fuga dalla città di una parte della popolazione attiva, necessaria all'economia cittadina.

Questo intervento si occupa di questa congiuntura negativa, e delle risposte che l'amministrazione cittadina e centrale tentarono di dare. Gli interventi del legislatore definivano una politica abitativa *ante litteram*, svelando quale idea di città stesse alla base della sua progettazione e della sua amministrazione alla fine dell'antico regime.

⁸ M. Barbot, *La résidence comme appartenance*, cit. ; N. Lyon-Caen, *L'immobilier à Paris au XVIIIe siècle. Un marché locatif*, in «Histoire Urbaine», 43 (2015), pp. 55-70.

⁹ L. Tedoldi, *Cittadinanza, locazioni e integrazione sociale nella Brescia veneta (XVII-XVIII secolo)*, in «Quaderni storici», 113 (2003), pp. 381-397.

2. Torino, città di immigrazione

Quando, nel 1563, venne scelta come capitale degli Stati sabaudi Torino era una piccola cittadina di poco più di ventimila abitanti, con un impianto romano di forma quasi quadrata, estesa su un'area di circa settecento metri per lato, e circondata da imponenti bastioni, costruiti durante la recente occupazione francese (1536-1559). La cinta muraria restò, fino alla sua demolizione nei primi anni dell'Ottocento, un elemento determinante dello sviluppo della città. Si presentava, agli occhi dei viaggiatori, come una cittadina provinciale, bella – anzi “molto bella [...] popolosissima e abbondantissima di tutto ciò che fa bisogno”¹⁰ – ma priva di una vera centralità economica o politica rispetto al territorio circostante e al resto dei possedimenti sabaudi.

A partire soprattutto dalla seconda metà del Seicento, i Savoia iniziarono una politica mercantilista di incentivi statali allo sviluppo economico del Piemonte, di cui Torino doveva essere uno dei centri trainanti. La crescita economica fu in buona parte legata allo sviluppo del settore serico, con cui il Piemonte voleva imporsi sui mercati internazionali¹¹. Grazie agli investimenti in tecnologia (e in particolare all'importazione del filatoio idraulico), alla concentrazione in filande di operazioni normalmente svolte a domicilio, il Piemonte da esportatore di seta greggia, divenne esportatore di un particolare filato, l'organzino, molto apprezzato a livello internazionale. Nel 1665 veniva costruito il primo filatoio idraulico a Torino; poco più di quarant'anni dopo, nel 1708, si contavano oltre 70 stabilimenti di questo tipo in Piemonte. A inizio Settecento Torino, per quanto riguarda la manifattura serica, può essere definita un distretto industriale *ante-litteram*, data l'elevata incidenza del settore della seta rispetto al totale delle attività economiche della zona. In una fascia esterna alle mura cittadine, in particolare a Borgo Dora, lungo il canale del Martinetto, e lungo il Po erano localizzati i filatoi idraulici, che potevano ospitare, accanto alle macchine, anche le abitazioni per gli operai. All'interno delle mura cittadine erano disseminate, in particolare nel quartiere di Po, le produzioni che non richiedevano la forza motrice idraulica, come la filatura e la tessitura.

¹⁰ A. Minucci, *La descrizione di un viaggio fatto nel 1549 da Venezia a Parigi*, in J. Bernardi (cur.), *Miscellanea di Storia italiana edita per cura della Regia Deputazione di Storia Patria*, Torino 1862, I, pp. 47-103.

¹¹ G. Chicco, *Alla periferia del sistema della moda: mercanti e tessitori nel Settecento*, in G. Ricuperati (cur.) *Storia di Torino*, IV, *La città tra crisi e ripresa (1630-1730)*, Torino 2002, pp. 911-935.

Con lo sviluppo della manifattura si pose il problema del reperimento della manodopera specializzata, che il governo tentò di superare incoraggiando l'immigrazione di artigiani specializzati, soprattutto dalle città vicine, Milano, Genova e Lione. Nel 1702, quasi la metà dei lavoratori nelle botteghe torinesi erano lionesi (101 su 231).

L'immigrazione ingrossava le fila della manodopera attiva non solo nel settore tessile, ma in tutti i settori produttivi e dei servizi. Il nuovo ruolo politico ed economico della città determinò infatti anche il suo mutamento sociale. Rispetto ad altri centri urbani europei, nel Settecento Torino crebbe a ritmi più elevati, anche in conseguenza della promozione del ducato al rango di regno – quello di Sicilia prima e di Sardegna poi – in ottemperanza agli accordi raggiunti con la pace di Utrecht (1713). Ne conseguirono un potenziamento dell'apparato burocratico e dei servizi e un programma di interventi urbanistici volti ad adeguare la capitale alle nuove necessità di rappresentanza che, insieme alla politica di incentivi allo sviluppo economico della città, ebbero l'effetto di attrarre popolazione. L'elezione a capitale politica ed amministrativa aveva naturalmente attirato a Torino nobiltà e alta borghesia, che tenevano alta la domanda di beni di lusso e di servizi. Mentre le élite impiegavano un numero importante di domestici, le manifatture e l'edilizia, cresciute grazie agli incentivi statali, richiamavano manodopera, sostenendo la domanda di beni di prima necessità sul mercato locale.

Per tutto il Seicento e il Settecento la popolazione di Torino e dei suoi sobborghi crebbe costantemente. Da circa 24 500 abitanti negli anni Dieci del Seicento la popolazione raddoppiò in cent'anni, arrivando a circa 47 500 negli anni Dieci del Settecento¹². La crescita venne momentaneamente interrotta dalla partecipazione del Ducato di Savoia alla guerra di Successione spagnola (1701-11) e a quella di Successione austriaca (1740-48) e da due crisi congiunturali a metà degli anni Trenta e degli anni Quaranta del Settecento. Ma dopo ogni crisi la crescita riprese a ritmi sostenuti e la città arrivò ad accogliere più di 70 000 abitanti alla fine degli anni Novanta, crescendo ogni vent'anni di circa il 10%¹³.

A Torino come in altre città europee, la popolazione cresceva in buona misura grazie all'arrivo di immigrati dal regno e, in misura minore, dagli

¹² G. Levi, *Centro e periferia di uno stato assoluto. Tre saggi su Piemonte e Liguria in età moderna*, Torino 1985, pp. 13 e 53.

¹³ *Ivi*, p. 39; D. Balani, *Sviluppo demografico e trasformazioni sociali nel Settecento*, in G. Ricuperati, *Storia di Torino, V, Dalla città razionale alla crisi dello Stato d'Antico Regime (1730-1798)*, Torino 2002, pp. 625-688.

stati limitrofi. Un'analisi condotta sull'origine degli sposi in due tra i quartieri più popolosi della città ha permesso a Giovanni Levi di mostrare come in alcune zone la popolazione fosse composta in maggioranza da immigrati che rappresentavano il 51,6% degli sposi nel primo decennio del secolo e il 68,1% degli sposi nel decennio centrale (1740- 1749)¹⁴. Il dato rispecchia la situazione registrata dal censimento della città del 1705, quando diversi quartieri risultavano abitati da una maggioranza di immigrati: a modo di esempio, il 65% dei capifamiglia residenti nel quartiere di San Cristoforo e il 60% di quelli residenti nel quartiere di San Giovenale dichiararono di non essere originari di Torino¹⁵.

3. Nuove planimetrie per la città capitale

Il nuovo ruolo politico della capitale, il suo sviluppo economico e la crescita demografica innescarono profonde trasformazioni nella morfologia della città, a partire soprattutto dalla prima metà del Seicento. La città si trasformò a livello macro e micro, nei grandi progetti che coinvolgevano interi quartieri, come nei suoi interstizi. Sono state le grandi trasformazioni quelle che hanno lasciato maggiori tracce nella documentazione: analizzarle rappresenta un passo preliminare necessario per comprendere l'impatto della politica sulla possibilità concreta di abitare la città. La fase di progettazione della città da parte degli organi statali preparò il terreno all'appropriazione dello spazio urbano da parte delle élite economiche che l'apparato governativo spesso rappresentava.

Fin dal Seicento lo sviluppo urbanistico di Torino venne pianificato dall'alto, regolamentando e sottoponendo al controllo centrale anche le iniziative private¹⁶. Nel 1621 venne istituito il Magistrato sopra le Fabbriche, sostituito nel 1635 dal Consiglio delle Fabbriche e Fortificazioni: organo di governo nato con il compito di controllo sui cantieri ducali, venne presto incaricato di seguire e dirimere tutte le questioni in materia edilizia della città, mentre la scelta e l'approvazione dei progetti, su scala

¹⁴ Levi, *Centro e periferia*, cit., pp. 13-35.

¹⁵ Archivio di Stato di Torino (d'ora in avanti ASTo), Sezioni Riunite (d'ora in avanti S.R.), articolo 530, mazzo 1 (1613-14; 1705).

¹⁶ C. Cuneo, *La costruzione della città di Torino tra Sei e Settecento: le norme, il cantiere, le professioni*, in A. Casamento (cur.), *Il cantiere della città. Strumenti, maestranze e tecniche dal Medioevo al Novecento*, Roma 2014, pp. 179-198.

urbana o edilizia, rimaneva esclusiva del duca.

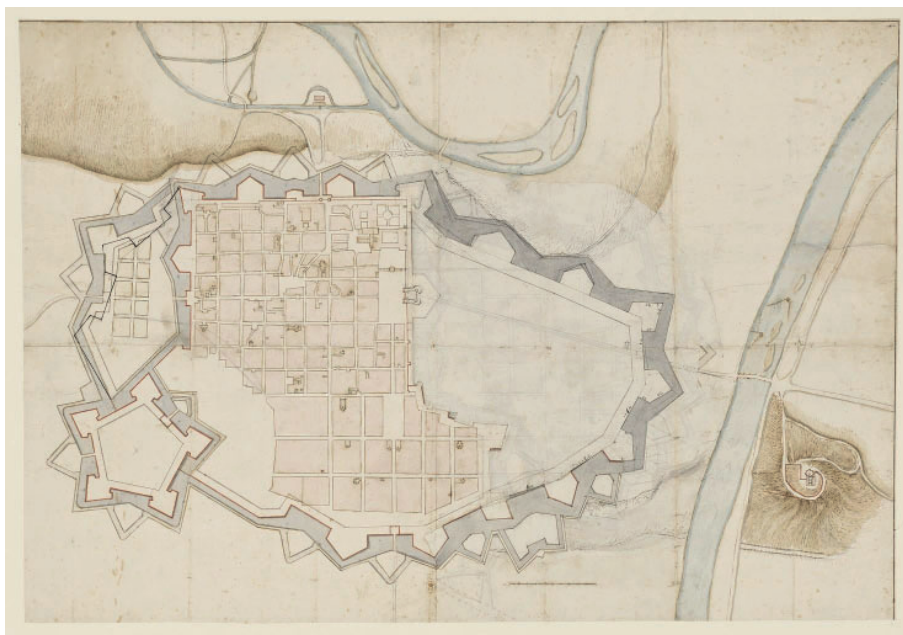
Tra gli anni Venti del Seicento e gli anni Trenta del Settecento, vennero programmati tre importanti interventi di ingrandimento, dettati da ragioni politiche e demografiche, e modellati sulle esigenze militari della città¹⁷. Un primo ampliamento venne pensato già verso gli anni Ottanta del Cinquecento, ma realizzato solo intorno agli anni Venti del secolo successivo, dopo la conclusione della guerra del Monferrato e alla vigilia di quella dei Trent'anni. L'allargamento delle mura verso sud venne accompagnato dall'edificazione di un nuovo quartiere, intorno all'asse di contrada Nuova (odierna via Roma), dove trovò spazio una nuova piazza Reale (l'odierna piazza San Carlo), affidata a Carlo di Castellamonte (1560-1640).

Su questo primo ampliamento della città si innestò negli anni Settanta del Seicento il proseguimento delle fortificazioni verso il Po, incorporando nel territorio urbano un'ampia zona, in parte già edificata. Nel 1673 venne conclusa la costruzione delle fortificazioni orientali all'interno delle quali troverà spazio il secondo ampliamento della città, lungo l'asse di contrada di Po (odierna via Po). È interessante notare che in una delle planimetrie che illustrano il progetto di ampliamento delle mura verso il fiume Po (figura 1), l'autore anonimo non prese in conto le abitazioni che pure esistevano lungo l'asse viario che portava dal fiume verso Porta Fibellona (che diventerà contrada di Po), e che una volta incluse nel perimetro urbano subiranno, come vedremo, trasformazioni importanti.

I lavori di ampliamento della città erano ancora in corso durante la reggenza di Maria Giovanna Battista (1665-1675) e il ducato di Vittorio Amedeo II (1675-1730), che aprirono a loro volta una nuova fase di trasformazione della città. La fine della guerra di successione spagnola (1701-1711) e la pace di Utrecht (1713) segnarono un passaggio cruciale nella storia della dinastia Savoia e di Torino: l'assegnazione della Sicilia portò infatti in dote ai duchi il titolo regio, dando nuovo impulso alla realizzazione di un programma al tempo stesso urbanistico e politico, affidato al siciliano Filippo Juvarra, attivo a Torino a partire dal 1714 con il titolo di «Primo Architetto Civile». A lui si devono, tra gli altri, i progetti di riqualificazione di interi quartieri della città vecchia: il drizzamento di contrada di Porta Palazzo e quello di contrada di Dora Grossa, *decumanus maximus* dell'impianto romano, dovevano migliorare la viabilità delle due principali vie di accesso in città e restituire decoro al centro cittadino¹⁸.

¹⁷ V. Comoli Mandracci, *Torino*, Roma-Bari 1983.

¹⁸ E. Piccoli, *Il drizzamento della contrada di Dora Grossa e il problema della riconoscibilità odierna delle "isole" cittadine settecentesche*, in M. Carassi, G. Gritella (curr.), *Il Re e*



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Fig. 1. Plan de la ville de Turin et de la citadelle, 1650-1700. Fonte: Gallica.fr.

A partire dal 1719, con la fine delle ostilità, iniziarono i lavori per il nuovo ampliamento, il terzo dopo quelli degli anni Venti (con la Città nuova) e degli anni Settanta (con la Città nuova di Po) del Seicento, secondo un programma già discusso in concomitanza con il secondo ampliamento: nel settore occidentale della città vennero ampliate le mura e realizzati diciotto nuovi isolati, vicino alla cittadella militare e a Porta Susa¹⁹.

l'Architetto, Torino 2013.

¹⁹ G. Zorino, *Il terzo ampliamento di Torino: 1715-1729. La città negoziata, tra trasformazione e consolidamento*, Tesi di laurea specialistica, Relatore: Edoardo Piccoli, Politecnico di Torino, a.a. 2008/2009.

4. *Una capitale in vendita*

Se i tre ampliamenti furono il risultato di una programmazione urbanistica centralizzata, la loro realizzazione fu possibile grazie al contributo del capitale privato. È in occasione di queste trasformazioni urbane che grossi investitori cominciarono a vedere nell'edilizia civile una fonte importante di guadagno. La crescita di domanda di alloggi in una città in cui le possibilità di espansione erano comunque limitate dalla cinta fortificata, dava la garanzia del mantenimento del valore del suolo e della sicura rendita degli immobili. Già a partire dal primo ampliamento, quello di città Nuova, si conobbero i primi esempi di edifici concepiti "come strumento economico, cioè come macchina da reddito commisurata ad un capitale"²⁰, ovvero le prime case pensate come cellule di affitto destinate ad una popolazione in crescita. Il modello della casa d'affitto verrà impiegato, rinnovato e perfezionato anche nei due successivi ampliamenti e nei progetti di allineamento, alimentando un mercato redditizio.

L'affermazione dell'edilizia come terreno di speculazione venne apertamente incentivata dalla politica statale che in diverse occasioni intervenne direttamente per favorire i grandi investitori a discapito dei piccoli proprietari. L'intervento dello Stato si fece sentire già con il secondo ampliamento, quando l'allargamento della cinta muraria comportò la trasformazione di terreni da rurali a urbani. Una parte dei "siti dentro e fuori della vecchia fortificatione" divennero "a libera disposizione di Sua Altezza Reale"²¹. Alcuni vennero donati a importanti famiglie della nobiltà e della ricca borghesia, per favorire gli investimenti nella costruzione dei nuovi edifici.

I terreni che con l'allargamento delle mura erano stati inclusi nell'area urbana erano in parte privati, alcuni già edificati. Lungo l'asse stradale che univa la vecchia Porta Fibellona al fiume, e che sarebbe diventato via Po, sorgevano abitazioni che si addensavano in prossimità del fiume nel nucleo abitato di Borgo Po. Questa arteria doveva diventare, secondo il progetto di Amedeo di Castellamonte, la nuova contrada di Po, concepita come un fronte di edifici dal disegno unitario e regolare, a cui tutte le abitazioni esistenti dovevano essere sacrificate. I proprietari degli immobili preesistenti

²⁰ A. Cavallari Murat (cur.), *Forma urbana e architettura nella Torino barocca*, Torino 1968, I, t. 1, p. 620.

²¹ ASTo, S.R., Camera dei conti di Piemonte, Consegne diverse, Articolo 552, *Inventari di titoli e scritture per gli acquisti dei siti per l'ingrandimento di Torino da Porta Castello a Po*, Mazzo 1, fasc. 4.

furono obbligati “ad erigere [...] i nuovi edifici secondo il piano uniforme ed approvato dai delegati speciali o dal consiglio delle fortificazioni e fabbriche, ovvero a vendere i loro terreni a chi possedesse i capitali occorrenti per le nuove costruzioni”²². Ai proprietari i cui beni venivano demoliti per far spazio al nuovo progetto veniva pagato un indennizzo, tenendo conto del valore del fabbricato e obbligando i proprietari a ricevere “in sconto dell’indennizzo, i materiali cavati dalle demolizioni ad un prezzo non piccolo”²³, calcolato tra il 10 e il 30 per cento del valore della stima della casa.

Una volta nel recinto delle nuove mura, anche gli altri immobili inclusi e i terreni erano destinati ad acquisire valore, che lo Stato volle prontamente tassare. I proprietari vennero sottoposti al pagamento dei “tre quinti della maggiore valenza dei siti”, ovvero ad un “contributo uguale ai tre quinti della differenza di valore (“valenza”) che i terreni situati nel nuovo ingrandimento acquistarono passando dalla condizione di terreni suburbani a quella di aree edilizie urbane”²⁴. Le stime, ovviamente, venivano fatte da periti pubblici “in cifre che rappresentavano di solito un salto assai brusco dai valori antichi ai valori nuovi”²⁵. Chi non poteva pagare, era costretto a vendere o veniva espropriato del suo bene.

L’allargamento delle mura cittadine, la pianificazione edilizia operata dal Consiglio delle Fabbriche e Fortificazioni, il nuovo contributo dei tre quinti della maggior valenza e le confische, resero disponibili molti beni e terreni sul mercato immobiliare di Torino. A investire nella costruzione di palazzi e case nel secondo ingrandimento furono alcune famiglie di funzionari e nobili in ascesa²⁶. Questi grandi investitori erano stati chiaramente favoriti dalla politica del sovrano, che in questo modo si garantiva la costruzione di edifici che dessero lustro e prestigio alla capitale.

La linea politica inaugurata con il secondo ampliamento venne ribadita anche al momento della realizzazione dei cantieri di “drizzamento” (allineamento) delle contrade di Dora Grossa (attuale via Garibaldi) e di Porta Palazzo (attuale via Milano), la cui realizzazione implicava forti investimen-

²² L. Einaudi, *La finanza sabauda all’aprirsi del sec. XVIII e durante la guerra di successione spagnuola*, Torino 1908, p. 48.

²³ *Ivi*, p. 50.

²⁴ *Ivi*, p. 48.

²⁵ *Ivi*, p. 82.

²⁶ ASTo, S.R., Camera dei conti di Piemonte, Consegne diverse, Articolo 552, Inventari di titoli e scritture per gli acquisti dei siti per l’ingrandimento di Torino da Porta Castello a Po, m. 1, *passim*.

ti da parte dei proprietari²⁷. Alcuni interventi legislativi mirati obbligarono ancora una volta i proprietari che non avevano i mezzi economici per sobbarcarsi le spese di demolizione e ricostruzione degli edifici interessati dal progetto, a vendere i propri immobili a chi poteva garantire gli investimenti necessari. Queste vendite forzose rappresentarono importanti opportunità per i grossi investitori, favorendo la concentrazione della proprietà²⁸.

Con procedure diverse, si assistette alla stessa polarizzazione del mercato immobiliare anche nel terzo ingrandimento, quello verso Porta Susina. In questo caso, ad essere messi in vendita furono i lotti di terreni divenuti disponibili ed edificabili dopo l'ampliamento della cinta muraria nella parte nord-occidentale della città. A investire, in questo caso, furono soprattutto quegli impresari edili – piemontesi, milanesi e svizzeri – che negli anni erano riusciti a imporsi sul mercato delle commesse pubbliche costruendo delle fortune. Questi acquistarono i lotti meno prestigiosi del quartiere in costruzione, mentre nobili e funzionari furono invitati e favoriti a investire nell'acquisto ed edificazione di quelli che, nella nuova configurazione cittadina, si affacciavano sull'arteria principale, quella destinata ad essere percorsa dalle ambasciate delle corti europee per raggiungere piazza Castello²⁹.

Come si comprende, i progetti dei nuovi quartieri inclusi nei successivi ingrandimenti non si limitavano a disegnare i nuovi spazi della città, ma ne definivano anche il contenuto sociale, specchio del prestigio della dinastia regnante e del ceto dirigente. Come avviene ancora oggi nelle operazioni di "riqualificazione" di interi quartieri, una buona parte della popolazione residente nei borghi che ora venivano inclusi nelle mura cittadine venne espulsa per lasciare spazio a investitori che potessero garantire i capitali necessari ai progetti voluti dal sovrano, spinti dalle prospettive di guadagno che la crescita demografica e le nuove case da reddito promettevano.

²⁷ Cavallari Murat, *Forma urbana e architettura*, cit., p. 623; C. Roggero Bardelli, *Risanamento urbanistico nella Torino del '700*, in «Cronache economiche», XXX, 9-10 (1977), p. 7.

²⁸ C. Olmo, *Une architecture imparfaite. La reconstruction de la via Dora Grossa à Turin (1736-1776)*, in «Annales ESC», 3 (1991), pp. 651-667; Piccoli, *Il drizzamento della contrada di Dora Grossa*, cit.

²⁹ Zorino, *Il terzo ampliamento di Torino*, cit.

5. *La città e i migranti*

L'espansione urbana rispondeva alla necessità di dare alloggi ad una città la cui popolazione era in costante crescita grazie, come si è visto, all'apporto dell'immigrazione. Per le autorità cittadine e statali i nuovi arrivati rappresentavano una risorsa in termini di manodopera più o meno specializzata, impiegata nelle manifatture, nelle botteghe e nei servizi. Ma in molti settori – come quelli serico o edile, trainanti l'economia cittadina – gli impieghi non erano stabili, esposti non solo alle congiunture economiche o alla stagionalità di alcune mansioni, ma anche all'alta volatilità della manodopera. Il connubio tra immigrazione e disoccupazione era percepito dalle autorità locali e statali come un problema di ordine pubblico e di gestione delle risorse locali.

Dagli anni Dieci del Settecento si susseguirono interventi legislativi che contribuirono a definire i criteri dell'accesso ad alcune risorse locali e, in definitiva, a disegnare i perimetri dell'inclusione e dell'esclusione dalla comunità cittadina. L'esempio della riforma dell'assistenza pubblica, e in particolare del principale ospedale cittadino, è in questo senso paradigmatico. Fondato nel 1649, l'Ospedale della carità accoglieva i poveri dei due sessi e forniva aiuti alimentari alle famiglie in difficoltà. Era dotato di una manifattura e "affinché l'ospedale non si riempia di persone inutili", l'età minima di ammissione alla struttura era di 7 anni "nella quale età si può essere capace d'istruzione, e d'imparare qualche mestiere"³⁰. Una parte importante dei posti disponibili e degli aiuti erano destinati alle famiglie di artigiani caduti in disgrazia, che potessero garantire un apporto di manodopera specializzata alla manifattura dell'ospedale³¹. Inoltre, tra i poveri erano privilegiati i cosiddetti "poveri vergognosi"³² e quelli che potevano mobilitare un circuito di protezione clientelare. Era l'iscrizione ad una rete di relazioni stabili, legata necessariamente alla residenza prolungata in città, a garantire un accesso preferenziale al sistema assistenziale. Questi criteri, che erano rimasti a lungo impliciti nella gestione dell'Ospedale, vennero formalmente definiti dalla riforma del

³⁰ F. A. Duboin, *Raccolta delle leggi editti patenti manifesti della Real Casa di Savoia*, Torino 1826-54, vol. XIV, p. 296.

³¹ S. Cavallo, « Conceptions of poverty and poor-relief in Turin in the second half of the eighteenth century », in C. Woolf (cur.), *Domestic Strategies: Work and Family in France and Italy 1600-1800*, Cambridge-Paris 1991, pp. 148-199.

³² G. Ricci, *Povert , vergogna e povert  vergognosa*, «Societ  e storia», 5, 1979, pp. 305-337.

1716. In nome di una razionalizzazione dell'assistenza venne infatti stabilito che l'accesso all'ospedale fosse riservato ai torinesi, ossia ai residenti a Torino da almeno tre anni. I bisognosi che non riempissero questo criterio erano invitati a lasciare la città e rivolgersi alle istituzioni assistenziali dei loro paesi di origine. L'ospedale veniva dotato di otto guardie che insieme a quelle del Vicariato avevano l'ordine di arrestare i vagabondi e sfaccendati che non si erano sottomessi spontaneamente per espellerli dalla città.

La residenza stabile rappresentava quindi un criterio fondamentale di inclusione nella comunità cittadina. Lo era, implicitamente, anche per altre risorse fondamentali come il credito, in particolare quello al consumo³³. Lo studio dei mercati cittadini ha mostrato come le dilazioni dei pagamenti fossero una pratica estremamente diffusa, data la scarsa circolazione di moneta nelle economie di antico regime. Il ricorso al credito era la norma soprattutto negli scambi quotidiani di beni di prima necessità, che si basavano principalmente su accordi orali e, in definitiva, sulla fiducia. In un contesto di questo tipo, l'accesso ai mercati e ai beni primari era quindi riservato a chi era inserito in una rete di legami stabili.

La fama rivestiva poi un'importanza particolare nei sistemi giuridici delle città di antico regime. A Torino, ad esempio, il semplice sospetto di reato bastava da solo a giustificare un arresto da parte delle guardie del Vicariato. Poteva colpire, ad esempio, chi fosse in possesso di beni che «non convenissero al grado e stato» suo, chi non godesse di buona considerazione, o coloro la cui fama non potesse essere provata da nessuno³⁴. Di converso, una denuncia veniva considerata attendibile attraverso la semplice dichiarazione di una persona «notoriamente proba, e veridica, o che tale si provi, ed avuto riguardo al di lui stato», che godesse, insomma, di buona fama.

Questi pochi esempi vogliono mostrare sinteticamente quanto fosse importante poter contare su una rete di relazioni sociali locali per poter vantare una credibilità in giustizia, ottenere credito sui mercati cittadini, accedere all'assistenza: tutti aspetti cruciali della vita quotidiana di cui, in definitiva, potevano godere solo coloro che risiedevano stabilmente in città. La possibilità di poter sostenere le spese per un'abitazione diventava quindi una condizione fondamentale per accedere alle risorse cittadine.

³³ R. Ago, *Economia barocca*, cit.; N. Rolla, *La piazza e il palazzo. I mercati e il Vicariato di Torino nel Settecento*, Pisa 2010.

³⁴ F. A. Duboin, *Raccolta delle leggi editti patenti manifesti*, cit., vol. VIII, p. 117.

6. *L'emergere di un problema*

La concentrazione della proprietà immobiliare nelle mani di un numero relativamente ridotto di proprietari, la crescita demografica e la carenza cronica di abitazioni ebbero senza sorpresa l'effetto di far lievitare i prezzi degli affitti. Emergono i primi sintomi di tensioni dalla lettura di una fonte giudiziaria, le ordinanze civili del Vicariato di Torino. Organo di politica e polizia e tribunale di prima istanza, il Vicariato giudicava sulle vertenze che potevano o dovevano essere risolte con procedura sommaria su alcune materie specifiche, compreso "qual si voglia reddito" che spettasse alla Città di Torino, tra cui, appunto, gli affitti dei suoi beni immobili. Purtroppo, la documentazione rende conto in modo completo della sua attività giudiziaria soltanto per un breve periodo, tra il 1724 e il 1730, focalizzandosi su un segmento specifico del mercato degli affitti (quello dei beni immobili della Città), i cui aspetti conflittuali sono filtrati dal linguaggio scarno della procedura sommaria. Nonostante i suoi limiti, la fonte permette di individuare nelle cause per mancato pagamento degli affitti uno dei problemi che impegnarono la giustizia cittadina in quegli ann, in particolare nei periodi a ridosso delle scadenze, intorno a Pasqua e a San Michele, quando il 30% delle cause discusse riguardavano gli affitti³⁵.

Le somme richieste dai procuratori della città variavano molto, da qualche decina a qualche centinaio di lire, così come l'entità del bene in locazione, che poteva comportare una semplice stanza o un intero corpo di casa. Quando a portare istanza al Vicariato era la Città, attraverso un procuratore, le somme richieste erano ingenti e corrispondevano al canone di affitto per beni immobili di ampie dimensioni o interi corpi di casa. Così, nell'agosto del 1726 il procuratore Giovanni Antonio Odazzo citò in giudizio Francesco Maffei chiedendo il pagamento di 990 lire "per il fitto di casa del semestre corrente"³⁶. Al Vicariato facevano ricorso anche i privati per richiedere il pagamento di affitti arretrati. Il già nominato Francesco Maffei, quindici giorni dopo aver risposto alla domanda della Città, citò a sua volta in giudizio Giovanni Antonio Gribaud, chiedendogli la somma di 70 lire per "il fitto di due botteghe con stanze e membri esistenti al quartiere del Macellaio di Porta di Po, per il semestre maturato al San Michele"³⁷. Questa, come le altre cause per affitti per istanza di

³⁵ ASTo, S.R., Vicariato, *Atti e ordinanze civili*, voll. 6-11 (1724-1730).

³⁶ *Ivi*, v. 8, f. 247v.

³⁷ *Ivi*, ff. 247v-248r, 262v.

privati, porta allo scoperto una pratica estremamente diffusa, quella del subaffitto: interi immobili o corpi di casa venivano dati in affitto a intermediari, gli *affittavoli*, che si occupavano di subaffittarne le parti cercando di ricavarne un utile. Il proprietario, fosse esso un ente o una persona fisica, si liberava in questo modo di tutte le incombenze legate alla gestione dell'immobile, limitandosi a riscuotere l'affitto da un solo affittuario. Il mercato degli affitti, in questo modo, finì per essere controllato da pochi *affittavoli* che gestendo interi corpi di casa e subaffittandone le singole parti potevano fissare i canoni in una sorta di regime di monopolio. Gli *affittavoli* non rappresentavano l'ultimo anello nella catena del mercato degli affitti. Molto diffuso era anche il subaffitto praticato dagli inquilini che, naturalmente, faceva lievitare ulteriormente i prezzi.

7. *L'intervento dello stato e l'uso sociale di una procedura inedita*

La situazione attirò l'attenzione delle autorità quando gli effetti dell'aumento degli affitti si sommarono a quelli di una serie di congiunture economiche negative tra gli anni Trenta e Quaranta, colpendo i lavoratori di alcuni settori produttivi trainanti, come quello serico. L'offerta di locali in affitto restava insufficiente per un settore in crescita e a partire dal 1710 il governo tentò di porvi rimedio concedendo alla Fabbrica reale l'uso della Casa Ropolo, un edificio a tre piani fuori terra e 60 locali, in cui avrebbero potuto vivere e lavorare 134 tessitori³⁸. La casa Ropolo poteva ospitare circa un terzo dei telai in funzione in città in quel momento ma, nonostante le sue dimensioni, non riuscì a soddisfare completamente la forte domanda che veniva dai mastri. Per molto tempo, questa fu l'unica iniziativa presa dal governo, nonostante l'intensificarsi delle richieste e la presentazione di diversi progetti. Nel marzo del 1747, in un momento di acuta crisi, i sindaci dell'Università dei fabbricatori di stoffe di seta, oro, ed argento inviarono una supplica al sovrano denunciando la difficoltà per i lavoratori del settore di trovare alloggio, per la scarsità di abitazioni disponibili e per "la difficoltà che molti fanno di dare camere in affitto a velutaj" al punto che "diversi di essi sono già stati obbligati per tal cagione

³⁸ L. Palmucci Quaglino, *Lo spazio del lavoro: filatoi, filande e manifatture da seta a Torino tra Settecento e Ottocento*, in G. Bracco (cur.), *Torino sul filo della seta*, Torino 1992, pp. 203-246, in particolare pp. 222-229.

di abbandonare la professione”³⁹. I sindaci chiedevano quindi che venisse conferita all’ufficio del vicario l’autorità di obbligare i proprietari delle case da Porta Palazzo a Porta di Po, dove si concentravano le botteghe dei fabbricatori di sete, ad affittare le stanze “ad un prezzo moderato e conveniente”, fissato dopo un arbitraggio con lo stesso vicario. La supplica veniva dai rappresentanti di uno dei settori produttivi su cui, come si è visto, il governo aveva riposto le sue ambizioni di crescita economica e di prestigio internazionale. Negli anni successivi la situazione degli addetti del settore serico continuò a peggiorare. Un’indagine dell’Università dei mastri fabbricatori di stoffe di seta nel 1749 recensiva 80 mastri e famiglie, 99 lavoratori, 37 “lavorante” senza lavoro, mentre 36 lavoratori avevano ormai lasciato la professione o addirittura la città⁴⁰.

È in questo contesto di aumento generalizzato degli affitti e di rischio di fuga dei lavoratori specializzati che le autorità intervennero direttamente. Nel luglio del 1749 con una regia patente, il sovrano prese atto dell’aumento eccessivo dei prezzi degli affitti e ne attribuì la responsabilità al “indebito negozio che da diverse persone si è introdotto di prendere in affitto un corpo intero di casa per subaffittarne i membri con ingordigia di guadagno e aggravio del pubblico, e massimamente de’ poveri”⁴¹. Incaricò quindi il Vicariato di Torino di “conoscere e provvedere” riguardo a tutti i contenziosi che potevano nascere dall’eccessivo aumento degli affitti e di procedere, dove necessario alla “tassa de’ luoghi appigionati” ovvero alla riduzione del canone.

Il 2 novembre dell’anno successivo (1750), il sovrano tornò sulla questione degli affitti, per definire con maggiore precisione le competenze del Vicario e la procedura da seguire nella regolazione dei canoni: la procedura doveva infatti avere inizio dietro istanza degli inquilini, seguita da un sopralluogo da parte dei misuratori e degli ufficiali del Vicariato, il quale sulla base delle stime fatte avrebbe informato i proprietari o gli *affittavoli* dell’entità della riduzione del canone⁴².

Venti giorni dopo un estimatore pubblico, in compagnia del luogotenente del vicario di politica e polizia di Torino, iniziò il primo sopralluogo nella casa di proprietà del Marchese di Caraglio, nell’isolato di Santa Croce, vicino a porta Palatina, e alla cattedrale della città⁴³. L’operazione

³⁹ ASTo, Camera dei conti, Commercio, cat. IV, m. 8, fasc. 32.

⁴⁰ *Ivi*, m. 9, fasc. 8.

⁴¹ F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti*, cit., Torino 1827, vol. V, p. 1518.

⁴² *Ivi*, p. 1528.

⁴³ ASTo, S.R., Vicariato, *Relazioni estimi fitti case*, vol. 102, ff. 1-13v.

durò tre giorni, a conclusione della quale l'estimatore stese una minuziosa relazione e rese il proprio parere riguardo ai canoni di affitto praticati, decidendo per la revisione al ribasso di alcuni di loro. La nuova valutazione comportava una riduzione media dei canoni di oltre il 10%, che passarono da un totale di 503 lire a 447 lire. Era l'esordio di un'operazione su larga scala che toccherà un numero importante di abitazioni. Le istanze portate al Vicariato assunsero rapidamente un'ampiezza tale che nei mesi successivi la procedura si estese a macchia d'olio. In soli sei mesi, tra la fine di novembre del 1750 l'inizio di giugno del 1751, vennero visitati circa 180 immobili o "corpi" di case, con le relative abitazioni di varie composizione e ampiezza, in una sessantina di isole della città⁴⁴. Se, come ha notato Michael Sonenscher per il mondo del lavoro⁴⁵, le proteste in antico regime si consumavano nelle aule dei tribunali più che nelle piazze, bisogna riconoscere che quella che si produsse a Torino intorno al 1750 fu una vera e propria mobilitazione collettiva per ottenere canoni di affitto più accessibili.

I sopralluoghi degli ufficiali pubblici nelle abitazioni private rappresentavano una procedura inedita per una città che non era mai stata sottoposta a catasto, perché esente da imposte sugli immobili. Le operazioni continuarono negli anni successivi arrivando a coprire gran parte della città. L'azione del vicario stimolò una riflessione più generale sul valore degli immobili che portò alla redazione, verso la fine del Settecento, di uno dei primi manuali in materia, le "Istruzioni pratiche per l'estimo dei beni stabili e mobili" di Tommaso Beria (1796)⁴⁶.

La decisione del perito non chiudeva la procedura, ma, al contrario, apriva un processo di negoziazione tra le parti, in cui proprietari ed *affittavoli* tentavano di dimostrare la legittimità del canone praticato con diversi argomenti. È da questa fase del procedimento che emergono quei criteri "sociali" che permeano l'economia di antico regime e che incidono sull'accessibilità al mercato degli affitti⁴⁷. Così, per esempio, si scopre che il proprietario di un immobile visitato, il Principe di Francavilla, aveva imposto agli *affittavoli* un canone ridotto a favore di alcuni coinquilini privilegiati,

⁴⁴ ASTo, S.R., Vicariato, *Relazioni estimi fitti case*, voll. 102 e 103.

⁴⁵ M. Sonenscher, *Journeyman, the Courts and the French Trades 1781-1791*, in «Past and Present», 114 (1987), pp. 77-109.

⁴⁶ T. Beria, *Istruzioni pratiche per l'estimo de' beni stabili e mobili...*, Torino 1796.

⁴⁷ J.-F. Chauvard, *Rendita, diritto e morale. Proprietari e inquilini in età moderna*, in «Quaderni storici», 113 (2003), pp. 305-323.

come la Marchesa di Beaufort e per l'ingegnere Castelli⁴⁸; o ancora, che gli affitti venivano concordati individualmente con gli inquilini, facendo valere necessariamente il peso delle relazioni sociali sul prezzo di mercato.

Negli interventi legislativi e nelle argomentazioni delle parti, emerge inoltre la nozione centrale di "onesto guadagno". Nell'editto del 1750, il legislatore raccomandava al vicario che, nello stabilire una diminuzione degli affitti, non togliesse ai proprietari "l'onesta libertà di ricavare un moderato e convenevole reddito delle medesime". Quello del "giusto guadagno" era un tema ricorrente nell'etica economica di antico regime. Secondo alcuni moralisti il guadagno del mercante era legittimo ed era giustificato non solo dalla necessità di sovvenire ai bisogni propri e della propria famiglia secondo la sua posizione sociale, ma anche in virtù *dell'industriam* e *sollecitudinem* che dimostrava nel suo lavoro, e dei rischi che correva⁴⁹. A questi argomenti, andava aggiunto quello dell'utilità sociale del suo lavoro. Secondo l'etica economica cristiana, maturata nel XIII secolo ma ancora viva cinque secoli più tardi, ciò che rendeva legittimi il commercio e il guadagno che ne derivava, era l'impiego che del profitto veniva fatto, quando questo si rivelasse di utilità pubblica⁵⁰. Si comprende allora perché, nel preambolo all'editto del 1750, il legislatore si compiacesse che i proprietari "ritrovassero anche essi un onesto aumento" negli affitti "da cui allettati cercassero ogni mezzo per moltiplicarne le abitazioni"⁵¹. Nello stesso editto ad essere considerati "indebiti" erano invece i profitti che ne traevano coloro che affittavano interi immobili e parti di essi "per subaffittarli in tutto o in parte con esuberante guadagno e con aggravio de' sublocatori". Lo stesso criterio dell'utilità pubblica non si applicava, quindi, agli "affittavoli" i cui profitti non venivano reinvestiti in nuove operazioni immobiliari e che per questo diventavano il bersaglio principale dei decreti regi e delle procedure del vicario.

⁴⁸ ASTo, S.R., Vicariato, *Relazioni estimi fitti case*, vol. 102 (1750-51), f. 40.

⁴⁹ Il riferimento è a Duns Scoto (1266-1308), commentatore di Pier Lombardo, e a Gabriel Biel (1420-1495) citati da Martinat, *Chi sa quale prezzo è giusto*, cit., p. 834.

⁵⁰ G. Todeschini, *La riflessione etica sulle attività economiche*, in R. Greci, G. Pinto, G. Todeschini (curr.), *Economie urbane ed etica economica nell'Italia medievale*, Bologna 2005, pp. 151-228, e in particolare 203 e sgg.

⁵¹ F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti*, cit., vol. V, p. 1528.

8. *Epilogo*

La stretta sugli affitti voluta dal sovrano con l'editto del 1750 ebbe effetti immediati e imprevisi, se l'anno successivo il legislatore dovette tornare sulla questione, ingiungendo gli *affittavoli* a cui era stata imposta una riduzione del canone a non recidere i contratti con i sublocatari⁵². In seguito all'editto del 1750, infatti, molti contratti di affitto erano stati risolti prima della scadenza, e sostituiti con accordi orali su base annuale, precarizzando gli inquilini più vulnerabili. Nel 1752, per rendere più capillare il controllo sul mercato degli affitti, il vicario venne affiancato dai capitani di quartiere ai quali i proprietari e gli *affittavoli* dovevano comunicare i contratti di affitto in essere⁵³. La questione venne ripresa una decina di anni più tardi, nel 1762, quando un editto regio vietò “ai proprietari delle case il licenziare alcun conduttore”, preferendoli anche in caso di rinnovo di un contratto giunto al termine “massimamente se il conduttore sia puntuale nel pagare la pigione, non porti alcun danno con la sua negligenza alli membri da lui tenuti in affitto, e viva onestamente e in pace coi vicini”⁵⁴. Il decreto regio intendeva applicarsi particolarmente in difesa di “negozianti, e bottegaj alli quali, oltre la spesa del trasporto de' mobili, sarebbe di troppo grave danno il dover abbandonare quelle botteghe, nelle quali hanno un avviamento già stabilito”⁵⁵.

La legislazione degli anni Cinquanta del Settecento e l'intervento del Vicariato non furono risolutivi nemmeno per i lavoratori della seta, che con la loro supplica avevano contribuito a sollecitare un intervento da parte del legislatore. Nel 1755 venne concesso ad uso dei “mastri vellutai che non ritrovano alloggio in città” l'uso di un edificio, già di proprietà del conte Fontanella di Baldissero, posto nei pressi della Cittadella, ma la distanza da quello che ormai si era andato definendo come il distretto della seta a Torino scoraggiò gli artigiani che lo abbandonarono progressivamente. Ancora negli anni Settanta la situazione per loro restava critica, aggravata da una crisi del settore serico che costringeva gli operai a lasciare la città: nel 1773, il Consolato di Commercio riferiva che per mancanza di lavoro erano già partiti 40 giovani lavoratori del settore serico, “se non tutti, molti ammogliati con famiglia per disperazione, non avendo dai

⁵² *Ivi*, pp. 1533-1534.

⁵³ *Ivi*, p. 1539.

⁵⁴ *Ivi*, p. 1560-1561.

⁵⁵ *Ibidem*.

padroni mastri lavoro; e che più di 60 sono risolti partirsi, e abbandonare le loro mogli e figlioli”⁵⁶. Per risolvere la situazione venne dato avvio, nel 1781, alla costruzione di un edificio destinato ad ospitare 55 famiglie di tessitori, con i loro telai, in Piazza Carlina, nelle adiacenze del quartiere di Po dove già si trovava la maggiore concentrazione di lavoratori di questo settore⁵⁷. Ancora una volta, le autorità tentavano di intervenire per trattenere quella parte della popolazione che veniva considerata utile al benessere, ossia alla crescita economica, della città.

L'intervento del legislatore in materia di affitti e di politiche abitative fa emergere soprattutto un'idea di città alla base della sua progettazione e della sua gestione, e mostra l'esistenza di una gerarchia della legittimità ad abitare la città, dell'inclusione e dell'esclusione. Venivano difesi gli interessi dei grossi investitori, vicini al sovrano; si privilegiavano alcuni inquilini su altri, quelli protetti dal proprio *status* o che esercitavano una professione o un commercio considerati cruciali per l'economia cittadina, non esitando invece a sacrificare e ad espellere altri abitanti. In questo processo entravano ampiamente in gioco i fattori extraeconomici e le relazioni sociali, propri dell'*embeddedness* e dell'etica mercantile che permeavano le economie di antico regime⁵⁸. A legittimare questa gerarchia veniva mobilitato un consolidato apparato ideologico, che trovava in un non meglio precisato e strumentale “interesse comune” la chiave di lettura della politica statale.

⁵⁶ ASTo, Corte, Commercio, Cat. IV, m. 10, *Parere sopra le provvidenze che si potevano dare provisionalmente*, 1773, citato da G. Chicco, *Alla periferia del sistema della moda: mercanti e tessitori nel Settecento*, in G. Ricuperati, *Storia di Torino*, IV, *La città tra crisi e ripresa* (1630-1730), Torino 2002, p. 932.

⁵⁷ *Ivi*, pp. 911-935; Palmucci Quaglino, *Lo spazio del lavoro*, cit., pp. 203-246, in particolare pp. 222-229.

⁵⁸ K. Polany, *The Great Transformation*, New York 1944.

Dolores Freda*

*Occultare i migranti:
la Casa degli Emigranti nella Napoli di inizio '900*

SOMMARIO: 1. I ricoveri per gli emigranti – 2. Il degrado del porto di Napoli – 3. Il problema dell'alloggio degli emigranti: le locande – 4. L'emigrazione e i ricoveri: il dibattito – 5. La lunga gestazione della Casa degli Emigranti – 6. Occultare i migranti: il "ghetto" del porto.

1. I ricoveri per gli emigranti

«Un regolamento, da approvarsi e da modificarsi ove occorra, con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato, conterrà le norme (...) per regolare la tutela degli emigranti nel porto d'imbarco, anche mediante l'istituzione di ricoveri da costruirsi, via via che i mezzi lo consentano, nei porti di Genova, di Napoli e di Palermo; e per determinare le modalità dell'ammissione in tali ricoveri, le visite mediche, i bagni, etc.»: così l'art. 32 del Capo I, *Disposizioni generali*, della Legge n. 23 del 1901¹. La legge, nonostante molte delle sue disposizioni fossero destinate a rimanere lungamente sulla carta, costituiva il primo tentativo di regolamentazione organica del fenomeno migratorio²: emanata nel

* Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: dolores.freda@unina.it.

¹ Legge 31 gennaio 1901, n. 23, art. 32.

² La legge del 1901 sarebbe stata modificata, corretta e integrata da ulteriori provvedimenti normativi: tra i principali, la Legge 1 febbraio 1901, n. 24, sulla tutela delle rimesse degli emigrati; la Legge 17 luglio 1910, n. 538, che avrebbe riordinato e rafforzato il Commissariato Generale dell'Emigrazione e gli altri organi, precisandone i compiti; la Legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana, che avrebbe agevolato la posizione giuridica degli italiani all'estero; la Legge n. 1075 del 1913 (poi modificata dalla Legge 24 gennaio 1915, n. 173, per la tutela giuridica degli emigranti, dal Decreto legge luogotenenziale 29 agosto 1918, n. 1379, e Decreto ministeriale 6 gennaio 1919, n. 1643), che avrebbe riformato le commissioni arbitrali dell'emigrazione; e, soprattutto, il Testo Unico approvato con il Regio Decreto 13 novembre 1919, n. 2205 (convertito poi nella Legge n. 473 del 1925), che avrebbe raccolto, riordinato, coordinato, e integrato tutta la disciplina precedente in materia, attuando un'ampia ristrutturazione dei servizi dell'emigrazione e dando luogo a un vero e proprio "Codice italiano dell'emigrazione". Ulteriori provvedimenti normativi: il Regio Decreto 14 marzo 1909, n. 130, relativo

periodo di massima emigrazione dal paese (la c.d. “Grande Emigrazione”, ricompresa dalla storiografia tra il 1901 e il 1920, terminata alla vigilia della prima guerra mondiale³, emigrazione prettamente meridionale e prevalentemente diretta negli Stati Uniti), era espressione del nuovo clima liberale e riformista dell’età giolittiana. Il provvedimento costituiva il frutto di una mutata sensibilità nei confronti del fenomeno migratorio, ora caratterizzato da un notevole ingrossamento dei flussi rispetto agli anni precedenti, e del passaggio, da parte della politica, da un atteggiamento di recisa condanna a uno di maggiore tolleranza nei confronti degli espatri, derivante dalla presa d’atto dell’impossibilità di impedirli o arginarli, accompagnata – quanto meno teoricamente - dalla volontà di tutelare le masse di diseredati che lasciavano il paese⁴.

Tra le misure dirette allo scopo, la “legge sociale” di inizio secolo prevedeva la costruzione nei principali porti di emigrazione di ricoveri per gli emigranti dipendenti dal Commissariato Generale dell’Emigrazione, istituito dallo stesso provvedimento a tutela dell’emigrazione, demandandone la regolamentazione a un futuro regolamento di attuazione (il Regio Decreto n. 375 dello stesso anno⁵). La spesa per la costruzione dei ricoveri avrebbe dovuto gravare sul Fondo per l’Emigrazione, anch’esso introdotto dalla legge, in cui confluiva una percentuale del prezzo del biglietto pagato dagli emigranti per il viaggio transoceanico. Sulla gestione del Fondo esisteva però un profondo disaccordo tra il Commissariato Generale e il Ministero degli Interni, da cui il primo dipendeva, che si vedeva sottratte diverse competenze in materia migratoria, il che avrebbe contribuito ad animare il dibattito e a rendere il progetto di difficile

all’armamento dei piroscafi destinati al trasporto di emigranti; il *Regio Decreto 16 maggio 1912, n. 556*, concernente la gestione amministrativa e contabile del Fondo per l’Emigrazione; il *Decreto legge luogotenenziale 18 maggio 1919, n. 1093*, riguardante l’obbligo di passaporto per gli emigranti. In totale, trentasei testi positivi emanati tra il 1901 e il 1925.

³ Le partenze annuali, sia pure nella consapevolezza dell’incompletezza dei dati statistici, ufficialmente disponibili soltanto dal 1876, erano salite, da una media di 191.000 negli anni ’60 e ’70 dell’Ottocento a ben 603.000 tra il 1901 e il 1913 (con un picco di 873.000 espatri in tale ultimo anno), per poi scendere progressivamente a circa 70.000 tra il 1931 e il 1940: ulteriori dati in A. Golini - F. Amato, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in P. Bevilacqua - A. De Clementi - E. Franzina (curr.), *Storia dell’emigrazione italiana*, I, *Partenze*, Roma 2001, p. 49 ss.

⁴ Per un esame più ampio dell’evoluzione del dibattito sull’emigrazione e dei provvedimenti che ne costituiscono l’esito, si rinvia a D. Freda, *Governare i migranti. La legge dell’emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino 2017.

⁵ *Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375*.

realizzazione. Il contrasto era, inoltre, fondato sull'idea che la questione dell'assistenza dei migranti nei porti d'imbarco avrebbe dovuto riguardare esclusivamente le città portuali interessate, responsabili del reperimento delle soluzioni più idonee⁶.

Del dibattito, estremamente acceso e protrattosi per più di un ventennio, è consistente traccia nel *Bollettino dell'Emigrazione*, periodico del Commissariato Generale dell'Emigrazione rivolto agli addetti ai lavori. Lo spoglio del Bollettino, condotto per l'intera durata degli anni della pubblicazione (1902-1928, poi esso confluirà nel *Bollettino del Real Ministero degli Affari Esteri* a seguito della soppressione, nel 1927, del Commissariato stesso, già accorpato al Ministero degli Esteri a partire dal 1923), si è rivelato prezioso, in quanto contenente i verbali delle sedute del Consiglio dell'Emigrazione, altro organo istituito dalla legge con funzioni consultive del Commissariato Generale, nelle quali una delle questioni maggiormente dibattute, finora scarsamente indagata dalla storiografia, è proprio quella della costruzione dei ricoveri nei porti.

2. Il degrado del porto di Napoli

I porti italiani di inizio Novecento versavano in una situazione di assoluto degrado, e non disponevano di strutture adeguate a far fronte alle nuove esigenze del trasporto marittimo. Pochi i pontili d'attracco, troppo stretti i bacini di carenaggio per navi di grande tonnellaggio, illuminazione insufficiente: per tali ragioni, frequenti erano le collisioni tra i piroscafi e gli incidenti, con emigranti caduti in mare e annegati o gravemente feriti al momento dell'imbarco. Mentre i grandi porti europei si erano rapidamente adeguati alle nuove istanze poste dal traffico di emigrazione con l'ammodernamento delle proprie infrastrutture, poco o nulla fu fatto in Italia, le uniche strutture a essere predisposte per gli emigranti essendo quelle adibite ai controlli igienico-sanitari⁷: nelle stazioni marittime, infatti,

⁶ Più ampiamente, sul dibattito intorno alla costruzione dei ricoveri nei porti, A. Molinari, *Porti, trasporti compagnie*, in Bevilacqua - De Clementi - Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, I, *Partenze*, cit., pp. 253-255.

⁷ A. Molinari, *Medicina e sanità a Genova nel primo Novecento*, Milano 1996, p. 25 ss., ha sottolineato che, mentre nel porto di Marsiglia era stato aperto un nuovo bacino di ancoraggio fin dal 1844, nel porto di Rotterdam nel 1875 sette nuovi bacini erano stati collegati alla rete ferroviaria e in quello di Brema era stato creato nel 1866 uno dei bacini di approdo più moderni d'Europa, nel porto di Genova, ancora nel 1890, c'era un solo

essi erano sottoposti a visita medica e i loro bagagli a disinfezione presso le c.d. “stufe” di disinfezione. Per il resto, espletate queste operazioni, gli emigranti non avevano altra scelta che rimanere a bivaccare accampandosi sulle banchine per ore o anche per giorni.

Se Genova aveva costituito il più grande e antico porto di emigrazione in Italia fino alla fine del XIX secolo⁸, a seguito dell’incremento dei flussi migratori dal Meridione il porto di Napoli, da cui si imbarcavano in prevalenza gli emigranti delle regioni meridionali (rappresentanti il 70% dei flussi), era divenuto, oltre che il primo porto di scalo del Mediterraneo, il più importante porto europeo continentale di emigrazione transoceanica (diretta, per una quota pari al 45%, negli Stati Uniti) trovandosi a gestire, tra fine Ottocento e inizi Novecento, un traffico di emigrazione di proporzioni mai sperimentate prima⁹. Basti pensare che, nei primi anni del nuovo secolo, ben settanta erano le società di navigazione che facevano scalo a Napoli e avevano una propria rappresentanza nella città partenopea.

Sebbene gli espatri di massa contribuissero a rivitalizzare i porti italiani, la situazione a Napoli rimaneva molto critica e l’incremento dei traffici dovuti al trasporto degli emigranti non rappresentò un’occasione di ripresa e di sviluppo economico né per il porto, né per la città. La storiografia ha sottolineato come la mancanza di collegamenti ferroviari con le principali aree di emigrazione del Sud Italia e l’arretratezza dell’industria napoletana costituissero dei gravi ostacoli alla trasformazione delle attività portuali e marittime in un settore trainante dell’economia locale. Limitandoci alla situazione del porto, ancora nel 1900 esso mancava sia di un bacino di carenaggio, che di una stazione marittima. Nonostante i finanziamenti previsti dalla «legge speciale» per Napoli del 1904¹⁰ avessero dato avvio a una serie di lavori per il risanamento, la riqualificazione, l’ampliamento e la modernizzazione dell’area portuale, gli impianti continuavano a essere deficitari, mentre i ritardi nello stanziamento e nell’erogazione dei fondi

porto di imbarco per i passeggeri, posto a notevole distanza dalla stazione ferroviaria e privo di strutture di sosta per gli emigranti in attesa d’imbarco.

⁸ È stato stimato che tra il 1876 e il 1901 il 61% delle partenze transoceaniche avesse luogo proprio dalla città ligure, con una media annua di 73.960 imbarchi.

⁹ Nel 1913, anno in cui secondo le statistiche dell’epoca abbiamo l’apice dei flussi migratori transoceanici, le partenze da Napoli si attestavano sulle 209.835 unità, a fronte delle 138.166 da Genova (quasi la metà), e alle 62.145 da Palermo. I dati riportati sono tratti da Molinari, *Porti, trasporti compagnie*, cit., p. 247.

¹⁰ *Legge 8 luglio 1904, n. 351, recante provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli.*

e le pratiche clientelari nella loro gestione ritardarono a tal punto i lavori da impedirne il completamento ancora alla vigilia della prima guerra mondiale¹¹. In realtà, la situazione del porto rispecchiava la decadenza della città a cavallo del nuovo secolo: l'epidemia di colera del 1884, il discusso risanamento, l'inchiesta Saredo avevano costituito le tappe del suo inesorabile declino¹².

Il porto partenopeo, carente di qualsivoglia struttura rivolta agli emigranti (salvo una stufa di disinfezione ubicata presso il molo San Vincenzo), versava, dunque, in uno stato di assoluta incuria, decadenza e abbandono, costituendo un ambiente ostile e inospitale, un vero e proprio "centro di malaffare"¹³. Al suo interno gli emigranti, bisognosi e sprovveduti, erano esposti a truffe e raggiri, furti e violenze da parte di un affollato e assai variegato sottobosco di intermediari e faccendieri, speculatori di ogni genere che si aggiravano in tutti i porti di emigrazione allo scopo di lucrare sulla loro permanenza e sul loro passaggio – non di rado anche con la connivenza delle autorità locali, che ne tolleravano le attività –, e che nel capoluogo campano assumeva dimensioni di particolare rilievo¹⁴.

¹¹ Sulla fragilità delle iniziative industriali a Napoli, M. Marmo, *L'economia napoletana alla svolta dell'inchiesta Saredo e la legge dell'8 luglio 1904 per l'incremento industriale di Napoli*, in «Rivista storica italiana», LXXXI (1969). La crescita della corruzione e collusione dell'amministrazione napoletana con la camorra sarebbe stata oggetto, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo, di un'inchiesta e della relazione del commissario prefettizio Giuseppe Saredo del 1891. Rilevanza nazionale avrebbe assunto, sul finire del 1899, lo scandalo che avrebbe investito il deputato napoletano Alberto Aniello Casale, condannato per la gestione camorristica della città partenopea e costretto alle dimissioni. Ne sarebbe seguito lo scioglimento dell'amministrazione comunale e il suo commissariamento da parte del Consigliere di Stato Carlo Guala, insieme alla nomina da parte del governo Saracco, nel novembre del 1900, di una Commissione d'inchiesta sull'amministrazione comunale di Napoli presieduta dallo stesso Saredo, presidente del Consiglio di Stato.

¹² Per un'analisi più ampia e approfondita delle cause del declino napoletano, legato anche alla scarsa presenza di una borghesia produttiva, si vedano G. Galasso (cur.), *Napoli*, Roma-Bari 1987; C. Petraccone, *Napoli moderna e contemporanea*, Napoli 1981; M. Marmo, *Il proletariato industriale a Napoli in età liberale (1880-1914)*, Napoli 1978; G. Aliberti, *Profilo dell'economia napoletana dall'Unità al fascismo*, in AA.VV., *Storia di Napoli*, Napoli 1971, X; F.M. Snowden, *Naples in the time of cholera, 1884-1911*, Cambridge 1995.

¹³ P. Frascani, *Strutture e traffici nel porto di Napoli: 1860-1960*, in «Memoria e Ricerca», XI (2002).

¹⁴ Come è noto, fu Francesco Nitti, in uno studio rigorosamente documentato e contenente le più aggiornate statistiche nazionali e internazionali relative al traffico marittimo, a richiamare per primo l'attenzione sullo scalo napoletano, sottolineandone

3. *Il problema dell'alloggio degli emigranti: le locande*

Strettamente connesso al problema del degrado dei porti quello dell'alloggio degli emigranti in partenza. L'art. 22, Capo II, della Legge del 1901 prevedeva che «il vitto e l'alloggio di qualunque emigrante, giunto al porto d'imbarco, sono a carico del vettore dal mezzodì del giorno anteriore a quello stabilito per la partenza nel biglietto, fino al giorno in cui la partenza avvenga, qualunque sia la causa dei ritardi»¹⁵. La mancanza di strutture pubbliche destinate agli emigranti determinava il proliferare di un gran numero di locande, alcune delle quali veri e propri tuguri privi dei minimi requisiti igienico-sanitari prescritti dalla legge, in cui aveva luogo ogni genere di speculazione ai danni degli emigranti, che vi erano condotti da agenti e subagenti pronti ad attenderli fin nelle stazioni e nei porti, i quali percepivano provvigioni ulteriori per il servizio prestato. Se i vettori cercavano di contenere al minimo gli esborsi loro richiesti dalla legge alloggiando i migranti in luoghi degradati, talvolta le spese di vitto e alloggio venivano dai locandieri addebitate agli emigranti, spesso totalmente ignari dei propri diritti, il che consentiva ai gestori degli alloggi, i cui interessi si intrecciavano a quelli dei vettori e degli intermediari, di realizzare un duplice guadagno.

Il regolamento di attuazione della legge prevedeva che, «fino a quando non vengano istituiti i ricoveri per gli emigranti, i Prefetti di Genova, Napoli e Palermo, concederanno speciali licenze ad esercenti alberghi o locande in quelle città per provvedere vitto e alloggio agli emigranti, a spese del vettore» (art. 78)¹⁶: secondo le stime redatte dal Commissariato Generale dell'Emigrazione a seguito di un primo tentativo di razionalizzazione del settore a mezzo di un'ispezione delle strutture esistenti, condotta a Napoli nel 1905, le locande autorizzate nel capoluogo campano erano ottantasette (tutte situate tra i vicoli intorno alla Ferrovia, la Duchessa, la Via Marina e il quartiere Mercato), per una disponibilità totale di ben 2.400 posti letto¹⁷. Ma molte di più erano quelle prive

il ruolo centrale nella questione migratoria: F. Nitti, *Il porto di Napoli*, Napoli 1910. Sul traffico di emigrazione quale leva per sviluppare il porto partenopeo, e così risollevare le sorti della città, F. Nitti, *Napoli e la questione meridionale*, Napoli 1903.

¹⁵ *Legge 31 gennaio 1901, n. 23*, art. 22, in base al quale era nullo ogni patto contrario.

¹⁶ *Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375*, art. 78.

¹⁷ Trentatré le locande presenti a Genova nello stesso anno (con 720 posti letto) e venticinque a Palermo (per 770 posti): Molinari, *Porti, trasporti, compagnie*, cit., p. 251. A. Clemente, *Il business del viaggio nella Napoli dell'emigrazione (1887-1925)*, in G.

dell'autorizzazione governativa, sempre affollate nonostante il degrado potesse essere perfino maggiore rispetto a quelle autorizzate, e i cui traffici erano per lo più costituiti dal contingente dell'emigrazione clandestina. A tal proposito Luigi Bodio, primo Commissario Generale dell'Emigrazione, osservava nella sua relazione annuale, relativa al 1904, che spesso le locande autorizzate, che offrivano buone condizioni di vitto e alloggio, rimanevano vuote, al contrario di quelle prive dei permessi governativi, generalmente sovraffollate di emigranti (in quanto più economiche per le compagnie di navigazione)¹⁸.

Appare chiaro come le attività delle locande rappresentassero a Napoli una risorsa strategica per l'economia sommersa che viveva sui piccoli traffici illegali: non è un caso che nella città partenopea fossero più di duecento le locande che, già alla fine dell'Ottocento, avevano stipulato accordi con i vettori¹⁹. È stata inoltre sottolineata, anche alla luce delle denunce della stampa coeva, la tendenza al corporativismo e all'accordo monopolistico della categoria dei locandieri napoletani – che già nel 1893 avevano fondato, a tutela dei propri interessi, una società di mutuo soccorso –, finalizzato al controllo camorristico dei prezzi e della qualità dei beni e dei servizi, corredato da una serie di attività illegali collaterali, dal favoreggiamento dell'emigrazione clandestina alla fornitura di documenti falsi²⁰. A tale stato di cose avrebbe cercato di porre rimedio – non senza le proteste dei gestori delle locande, che nel 1911 avrebbero addirittura scioperato per una settimana a fronte della decisione del governo Luzzatti di sospendere la loro attività a causa dell'epidemia di colera che aveva colpito la città – il progetto di costruzione di un grande ostello statale: la Casa degli Emigranti.

Moricola (cur.), *Il viaggio degli emigranti in America Latina tra Ottocento e Novecento, Gli aspetti economici, sociali e culturali*, Napoli 2008, pp. 28-29, ha sottolineato come nel 1901 le locande napoletane munite della prevista autorizzazione prefettizia fossero 135, evidenziando come soltanto con il fascismo (che ne avrebbe ridotto il numero a sette dopo l'ispezione del 1919), la loro importanza sarebbe stata definitivamente ridimensionata.

¹⁸ *Relazione del Commissario Generale dell'Emigrazione*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 7 (1904), p. 66.

¹⁹ Clemente, *Il business del viaggio*, cit., p. 29.

²⁰ A Napoli veniva scoperto in quegli anni un vero e proprio traffico di passaporti falsi, alimentato dai documenti fraudolentemente sottratti agli emigranti in partenza. In tal senso, con riferimento a un'inchiesta del 1908, E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979, p. 310.

4. *L'emigrazione e i ricoveri: un dibattito acceso*

Il dibattito, svoltosi in seno al Commissariato Generale dell'Emigrazione, circa l'opportunità o meno di costruire il grande ricovero a Napoli (così come nei porti di Genova e Palermo), si inserisce nell'ambito del più generale dibattito politico sull'emigrazione. Che, tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo – particolarmente acceso a causa dei complessi rapporti tra Stato, borghesia agraria e borghesia navale, portatori di interessi contrapposti, destinati a essere composti soltanto con l'emanazione della legge del 1901 –, appariva caratterizzato da un prevalente atteggiamento di sfavore, quando non di manifesta diffidenza e sospetto, nei confronti degli emigranti, unito all'incapacità (o scarsa volontà) della politica di risalire alle cause del fenomeno migratorio. Esso aveva condotto all'emanazione di una serie di atti amministrativi scollegati tra loro e del tutto inidonei ad affrontare adeguatamente il problema – le Circolari Menabrea, Lanza e Nicotera negli anni '70 dell'Ottocento –, provvedimenti che non costituivano altro che un mero richiamo a preesistenti leggi di polizia oppure a disposizioni del codice della marina mercantile²¹.

Nello stesso volgere di anni era al vaglio il primo progetto di legge in materia migratoria: di fatto, il dibattito politico sull'emigrazione vide le Camere dividersi tra i fautori della necessità del controllo dei flussi migratori da parte dello Stato al fine di evitare la perdita di forza lavoro valida – conservatori e moderati i quali si opponevano nettamente all'emigrazione ritenendola una minaccia per la stabilità e la conservazione della famiglia e della società –; e i sostenitori degli espatri, – socialisti e organizzazioni sindacali, più attenti alle dinamiche economico-sociali che avevano messo in ginocchio le masse agricole – i quali, valutando positivamente il fenomeno migratorio per la sua influenza sullo sviluppo dell'organizzazione economica e politica dei lavoratori, ritenevano ogni intervento atto a regolamentare l'emigrazione un'inaccettabile forma di compressione dei diritti e delle libertà individuali. Tale dibattito non riuscì mai a concretizzarsi in una vera e propria politica migratoria e, per quanto appassionato, rimase fermo a un piano teorico, avulso dalla realtà concreta, frutto di una sterile polemica opposta dalle classi dirigenti

²¹ Per un sintetico *excursus* sulla regolamentazione normativa dell'emigrazione dalle prime circolari alla legge del 1901, v. M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in Bevilacqua - De Clementi - Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, I, Partenze, cit., pp. 309-319; D. Freda, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in «Historia et Ius», VI (2014).

alla proliferazione ormai indiscriminata, nel vuoto legislativo, di agenti e intermediari di ogni genere²². In definitiva, il fenomeno migratorio, assai complesso e vario, non fu adeguatamente affrontato né compreso: il che spiega la difficoltà, da parte della politica – debole e impotente in quanto ingabbiata in una visione italocentrica del fenomeno, le cui radici affondavano invece nello sviluppo economico non soltanto italiano, ma anche internazionale – di trovare strumenti legislativi idonei alla sua disciplina e, di conseguenza, il ricorso a provvedimenti amministrativi i quali relegavano l'emigrazione a materia di pubblica sicurezza.

Le prime norme amministrative furono seguite dalla Legge Crispi del 1888²³: nonostante l'emanazione del provvedimento rispondesse a una maggiore consapevolezza della necessità di una legge specifica sull'emigrazione, esso trattava la materia ancora una volta prevalentemente, e non senza contraddizioni, sotto il profilo della pubblica sicurezza. Si trattava sostanzialmente, anche in questo caso, di una restrittiva legge “di ordine pubblico”, “di polizia”, finalizzata alla repressione degli illeciti e, per tale via, all'esercizio del controllo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza sul fenomeno migratorio, non meno che le precedenti norme amministrative, finalizzate alla regolamentazione, al controllo e alla repressione dell'emigrazione. In realtà, all'interno del testo trovavano espressione le contraddizioni derivanti da un lato dalle pressioni della borghesia agraria ostile all'emigrazione, preoccupata che la diminuzione della forza lavoro causata dagli espatri avrebbe imposto un aumento dei salari; dall'altro dalle spinte in senso contrario provenienti dagli armatori, i quali temevano una diminuzione dei loro lucrosi traffici.

Espressione dell'atteggiamento di sfavore nei confronti degli espatri era stata la c.d. “teoria psicologica dell'emigrazione” di Francesco Coletti, statistico ed economista di scuola liberale, secondo la quale i soggetti che partivano erano “diversi” dagli altri uomini, e pertanto “anormali”, in quanto privi di quei sentimenti, connaturati a ogni individuo, di attaccamento alla patria e di timore per l'ignoto. Emigrare non era, dunque, considerato “naturale”: se si decideva di espatriare, abbandonando ciò che si aveva di più caro e affidandosi a un destino incerto e spaventoso, non si poteva che essere cattivi cittadini o, peggio, individui oziosi e malfamati.

²² Sori, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 255 ss., p. 303 ss., ha sottolineato che i dibattiti parlamentari sono «utili per delineare il percorso ideale e politico delle classi dirigenti dello stato borghese, ma avulsi dalla realtà, privi di ogni comprensione della questione sociale che era alla base dell'emigrazione», p. 62.

²³ Legge 30 dicembre 1888, n. 5866, sulla emigrazione.

Nella migliore delle ipotesi, illusi o raggirati²⁴. Gli stessi ambienti della scienza psichiatrica italiana di inizio Novecento avrebbero contribuito a trasformare un pregiudizio culturale, che relegava la rappresentazione sociale dell'emigrante all'interno di stereotipi di marginalità sociale quando non addirittura di devianza, in paradigma scientifico. Studi che paiono chiaramente documentare la volontà di assegnare alla "folia" degli emigranti, prova della degenerazione fisica e morale dei soggetti appartenenti ai ceti subalterni, il carattere di patologia sociale, e che sono sintomatici di un atteggiamento destinato ad accompagnare l'emigrazione – sia pure con *nuances* più sfumate – fino all'epoca fascista²⁵.

Tale atteggiamento di diffidenza, sospetto e insofferenza, di cui era stata espressione la normazione ottocentesca, teoricamente superato dall'emanazione della "legge sociale" del 1901, aveva lasciato pesanti strascichi nella cultura e nella società italiane, riflettendosi sulle stesse modalità della discussione relativa alla costruzione dei ricoveri, incentrata soprattutto sull'impegno economico necessario (con particolare riferimento a chi dovesse farsene carico: lo Stato, le città portuali, le compagnie di navigazione), sui luoghi e sulle modalità di realizzazione degli ostelli. Il nodo principale fu la questione dell'opportunità dello stanziamento dei fondi che, secondo i detrattori, in maggioranza sia all'interno del Commissariato Generale, che del Consiglio dell'Emigrazione, costituivano un investimento non soltanto eccessivamente oneroso per lo Stato, ma anche inutile, in quanto destinato all'assistenza di soggetti che, socialmente e culturalmente arretrati, erano totalmente incapaci di apprezzare pulizia, ordine e organizzazione. Fu quindi deciso, nelle more di una scelta di continuo rinviata (di fatto, fino al fascismo, per il quale anche i ricoveri diverranno uno strumento di propaganda politica), e a seguito dell'affermazione di altre priorità – come, ad esempio, la tutela degli emigranti nei luoghi di arrivo –, di limitarsi a un'attività di vigilanza sulle locande autorizzate nei principali scali di emigrazione.

²⁴ Più ampiamente, sulla discutibile teoria di Coletti, M. Porcella, *Premesse dell'emigrazione di massa in età pre-statistica (1800-1850)*, in Bevilacqua - De Clementi - Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, I, *Partenze*, cit., p. 20 ss.

²⁵ Sulle ricerche di inizio secolo, cfr. A. Molinari, *La salute degli emigranti*, in Bevilacqua - De Clementi - Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, II, *Arrivi*, cit., pp. 377-395.

5. La lunga gestazione della Casa degli Emigranti

A Napoli fu subito individuata una vasta area demaniale di circa 11.000 m², «disponibile in prossimità della stazione marittima»²⁶. Al tempo stesso, il Commissariato Generale dell'Emigrazione procedeva a inviare propri emissari ad Amburgo e a Brema «a prendere notizie precise delle spese ivi occorse per la fabbricazione, e di quelle che importa annualmente il mantenimento delle persone ivi alloggiate, come pure delle discipline interne di quegli stabilimenti, al fine di valersi di tali informazioni per formare un piano di massima dei ricoveri da aprirsi in Genova e in Napoli»²⁷. Appare significativo che il prof. Labriola, docente di economia politica presso l'Università di Roma e inviato a Brema, sottolineasse l'efficienza nella gestione del ricovero visitato soprattutto in relazione alla tutela dell'ordine e della disciplina, all'efficacia dei controlli e della vigilanza all'interno della struttura, gestita da privati ma diretta dalle autorità di polizia, al fine della salvaguardia della città dal contatto con i migranti²⁸.

Subito subentrarono diverse difficoltà a causa dei costi ingenti della costruzione dell'edificio (circa un milione di lire) che, si diceva, avrebbe avuto una capienza di sole mille persone e sarebbe stato, pertanto, insufficiente a contenere tutti gli emigranti in partenza – diverse migliaia al giorno, per cui sarebbe servita una struttura dalla capienza di almeno 3.500 posti²⁹ –, dando così luogo ai primi rinvii e alla sostituzione dell'idea della costruzione del ricovero con quella della predisposizione di un paio di tettoie metalliche sulle banchine. Difficoltà a cui si aggiunse subito un secondo problema, quello dei tempi per la costruzione, stimati come eccessivamente lunghi, il che indusse a limitare i lavori all'edificazione di un'ulteriore stazione di disinfezione dei bagagli, corredata di «un vasto recinto di raccolta e momentaneo rifugio degli emigranti in attesa di recarsi alle disinfezioni o all'imbarco»³⁰. Mentre si preferì investire il Fondo

²⁶ *Notizie sull'esecuzione della legge e del regolamento per l'emigrazione, 12 - Ricoveri per gli emigranti*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 1 (1902), p. 20; *Dell'emigrazione italiana e dell'applicazione della legge 31 gennaio 1901*, Nota di L. Bodio, in «Bollettino dell'Emigrazione», 8 (1902), p. 15.

²⁷ *Notizie sull'esecuzione della legge e del regolamento per l'emigrazione, 12 - Ricoveri per gli emigranti*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 1 (1902), p. 20.

²⁸ *Dei ricoveri per emigranti ad Amburgo e del sistema di alloggio a Brema*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 10 (1902), p. 19 ss.

²⁹ *Relazione sui servizi dell'emigrazione*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 8 (1903), p. 22.

³⁰ *La stazione di disinfezione dei bagagli degli emigranti nel porto di Napoli*, in «Bollettino

per l'Emigrazione nella tutela degli italiani all'estero e, in particolare, nella colonizzazione agricola in Sudamerica, ritenuta maggiormente vantaggiosa per il paese in termini economici, di rapporti culturali e commerciali.

Nel 1905 si iniziò a parlare di «un progetto per la costruzione e l'esercizio ad iniziativa privata del ricovero», sotto la sorveglianza del Commissariato Generale dell'Emigrazione³¹: ci sarebbero state nel tempo diverse proposte (la prima fu quella del marchese di Campolattaro), ma il Consiglio di Stato, il cui parere venne richiesto dal Consiglio dell'Emigrazione, si esprime in senso negativo, essendo necessaria allo scopo una modifica della legge del 1901. Nel frattempo, i bilanci del Fondo per l'Emigrazione rivelano una forte riduzione della spesa per le misure di tutela degli emigranti nei porti, mentre il dibattito si fa ancora più acceso, registrando posizioni da un lato fortemente contrarie all'idea di aprire alla speculazione privata, dall'altro favorevoli al solo fine di limitare la spesa, facendo fronte, al tempo stesso, a «l'inconveniente che si verifica nelle città di partenza, la vista pietosa di quei disgraziati (...) emigranti, che fanno mostra dei loro stracci e della loro miseria», «un'onta per la civiltà»³², assicurandone «una prima ripulitura» e «un battesimo di civiltà» nei ricoveri³³.

La discussione condusse a ulteriori rinvii, nonostante l'estrema urgenza della questione a causa del continuo incremento delle partenze, fino alla proposta di affidare la costruzione del ricovero a un consorzio di vettori nazionali, sempre sotto la sorveglianza del Commissariato Generale, idea accolta molto favorevolmente ma che non sarebbe mai decollata, nonostante l'intervenuta modifica della legge nel 1907³⁴ e il parere

dell'Emigrazione», 2 (1904), p. 54.

³¹ *Quarta relazione annuale sui servizi dell'emigrazione, II. Altre forme di assistenza degli emigranti in patria, 3 - Ricoveri per emigranti nei porti d'imbarco – Alberghi e locande*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 14 (1905), p. 52.

³² Sono parole dell'on. Brunialti: *Discussione alla Camera dei deputati intorno ai bilanci del Fondo per l'Emigrazione per il 1905-906 e 1906-907*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 6 (1907), p. 12.

³³ *Discussione dei disegni di legge: Stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per l'Emigrazione per l'esercizio finanziario 1905-906 e assestamento degli stati medesimi per l'esercizio 1904-905*, on. Celesia, in «Bollettino dell'Emigrazione», 15 (1905), p. 63; *Rendiconti sommari del Consiglio dell'emigrazione, Adunanza del 23 dicembre 1905*, on. Pantano, in «Bollettino dell'Emigrazione», 1 (1907), p. 12.

³⁴ *Legge 31 gennaio 1901, n. 23*, art. 32, comma 7: «per regolare la tutela degli emigranti giunti nei porti d'imbarco, anche mediante l'istituzione di ricoveri da costruirsi e da esercitarsi o direttamente dal Commissariato Generale dell'Emigrazione, o da associazioni di vettori nazionali, o da privati, udito il parere del Consiglio dell'Emigrazione».

favorevole del Consiglio di Stato, mentre ancora continuavano a essere richiesti nuovi sopralluoghi e ulteriori relazioni in ordine alla fattibilità stessa del progetto³⁵. Anche perché, nel frattempo, l'area prospiciente il porto della città partenopea era divenuta indisponibile, in quanto assorbita dalle crescenti esigenze del traffico marittimo³⁶. Si rimase, quindi, in fase "progettuale" per diversi anni finché, nel 1909, l'idea dei ricoveri non venne accantonata: di fatto, la voce scompare dalle relazioni del Consiglio dell'Emigrazione e dal conto consuntivo del Fondo³⁷.

Saranno, dunque, necessari più di dieci anni, e una situazione eccezionale di emergenza, l'epidemia di colera del 1911 a Napoli, perché il progetto si realizzi con l'inaugurazione del primo e unico «asilo di Stato» italiano: la Casa degli Emigranti. Sebbene essa venisse realizzata per la «lotta anticolerica»³⁸, che impose la chiusura delle locande private, divenne di fatto il primo esperimento concreto di ricovero di Stato del paese, destinato a funzionare per circa un biennio. Mentre bisognerà attendere addirittura gli anni '20 – quando, di fatto, l'emergenza migratoria sarà praticamente terminata – per ulteriori previsioni: soltanto nel 1923 e 1924 due decreti autorizzeranno il Commissariato Generale ad acquistare gli edifici e le aree occorrenti per la costruzione degli alloggi nei porti d'imbarco e nelle stazioni di transito³⁹, mentre il 2 giugno del 1924 verrà posta a Napoli la prima pietra della Casa degli Emigranti⁴⁰. Lo stesso Mussolini, assente nell'occasione, la visiterà qualche mese dopo: ma siamo ormai nell'ambito di una politica migratoria al centro della quale non è più né la repressione, né la tutela dell'emigrazione, ma la sua valorizzazione ai fini di una politica di potenza e colonizzazione.

³⁵ *Rendiconti sommari del Consiglio dell'emigrazione, Adunanza del 23 dicembre 1905*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 1 (1907), p. 9 ss.

³⁶ *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'Emigrazione, Adunanza del 6 aprile 1908*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 8 (1908), p. 68.

³⁷ *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1908 – aprile 1909*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 9 (1909); *Conto consuntivo dell'entrata e della spesa del Fondo per l'Emigrazione per l'esercizio finanziario 1907-908*, *Bollettino dell'Emigrazione*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 13 (1909).

³⁸ *Il servizio igienico-sanitario nella emigrazione transoceanica per l'anno 1910 e la profilassi anticolerica negli emigranti dal settembre 1910 al febbraio 1911, Speciali servizi per l'epidemia colerica*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 8 (1912), p. 90.

³⁹ *Regio Decreto 23 settembre 1923*, n. 2655; *Regio Decreto 4 settembre 1924*, n. 1695.

⁴⁰ Nel maggio del 1924 (15-31 maggio) si era tenuta a Roma la I Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione.

6. *Occultare i migranti: il “ghetto” del porto*

A seguito dell'epidemia di colera fu individuato «un casamento sito nei pressi della stazione ferroviaria e non lontano dal porto» della città partenopea: gli antichi Magazzini Generali, fino ad allora adibiti a caserma per i carabinieri e le guardie municipali. La direzione fu affidata a ufficiali medici della Regia Marina, uniformando le disposizioni profilattiche sia alle direttive della Direzione Generale della Sanità del Regno, sia alle richieste delle autorità americane. L'edificio, in Corso Garibaldi, occupava una superficie di oltre tredicimila metri quadrati, era circondato da un muro di cinta al cui interno si trovavano sei padiglioni, due grandi piazzali e un ampio refettorio, con altri locali adibiti a cucina, deposito di viveri, uffici. Furono eseguiti diversi lavori di adattamento, installata una grande stufa di disinfezione, realizzati una sezione per i bagni, un grande deposito bagagli, sette dormitori (cinque al piano superiore dei padiglioni e due ai piani terra, per una capienza di 1.131 posti letto), due latrine per dormitorio. Uno dei padiglioni fu adibito all'isolamento dei malati (con un'infermeria al piano superiore, una farmacia e un gabinetto batteriologico, una sala di vaccinazione al piano terra); vi erano, inoltre, un grande refettorio, che poteva ospitare fino a novecento persone, e le cucine. Il servizio di vigilanza era affidato ai carabinieri.

Questi brevi tratti descrittivi rivelano *prima facie* come l'emergenza avesse di fatto reso il ricovero napoletano qualcosa di diverso rispetto al disegno originario, e cioè una sorta di lazzeretto dalle sembianze più di un reclusorio che di un ospizio: il ricovero si presentava, cioè, come una struttura organizzata su modello carcerario (o, al più, di una caserma), in cui la vita era scandita da precisi obblighi e prescrizioni, vaccinazioni obbligatorie, rigorose scansioni temporali – quelle dell'accoglienza (fin dalla stazione ferroviaria, con accompagnamento al ricovero da parte delle guardie del Regio Ispettorato) e della quotidianità –, una rigida disciplina. Non appena arrivati, gli emigranti venivano obbligatoriamente sottoposti a visita medica e, subito dopo, alla verifica delle generalità e all'assegnazione del letto nelle camerate; dovevano separarsi dalle loro cose, che venivano prese in consegna dalla direzione del ricovero e obbligatoriamente disinfettate; dovevano fare una doccia calda e sottoporre gli indumenti a disinfezione, pernottare e consumare i pasti nell'edificio agli orari prestabiliti; potevano acquistare beni esclusivamente in un magazzino situato all'interno dell'ostello: in pratica, una volta entrati nel ricovero, dovevano rimanervi fino al giorno della partenza e fino al momento

dell'imbarco, essendo loro tassativamente vietato qualunque contatto con gli abitanti della città. Essi erano così soggetti a un penetrante controllo e disciplinamento che regolavano ogni loro azione, e a una sostanziale segregazione. In definitiva, il ricovero si rivelava non tanto un luogo di assistenza e tutela degli emigranti, così come prospettato dalla legge, quanto piuttosto, di fatto, di controllo e detenzione, espressione di un prevalente intento di "restringerli" e "disciplinarli" relegandoli all'interno di una struttura pseudo-carceraria.

Il ricovero napoletano appare, inoltre, come un luogo volto non soltanto a contenere, ma anche a "isolare" dal resto della città le masse problematiche degli emigranti, confinandoli all'interno dello spazio del porto, in quanto costituivano un grave e deplorabile attentato all'igiene, alla morale e al decoro cittadino, così rendendoli, di fatto, "invisibili". Vero è che il tema dei ricoveri incrocia anche quello della salute pubblica: la legge del 1901 faceva breve cenno alla questione igienico-sanitaria delle città di partenza nell'ultimo comma dell'art. 32, che prevedeva l'emanazione di un successivo regolamento anche «per disciplinare tutto ciò che concerne l'igiene e la sicurezza dell'emigrazione»⁴¹. In realtà, già alla fine dell'Ottocento erano stati emanati dei regolamenti in materia, ma si trattava essenzialmente di «cautele sanitarie marittime», di igiene e sanità navale. Esse furono seguite da ulteriori misure per i porti e dalla conseguente predisposizione di strutture adibite ai controlli igienico-sanitari come, ad esempio, le menzionate stufe di disinfezione dei bagagli, e dalla stessa idea della costruzione di un luogo di alloggio per gli emigranti dotato di bagni, docce, mense, di un grande emporio e, soprattutto, separato dal resto della città.

Gli artt. 68 e 149 del regolamento di attuazione della legge sull'emigrazione prevedevano, infatti, che «prima che gli emigranti siano ammessi all'imbarco, i loro effetti d'uso personale, che non siano del tutto puliti, dovranno, a spese del Fondo per l'Emigrazione, essere sottoposti a disinfezione nel locale a ciò destinato nel porto di partenza», e che «in detto locale il medico di porto, coll'assistenza del medico di bordo e degli infermieri che saranno messi a sua disposizione dal capitano, curerà di ottenere pure, mediante bagni tiepidi, la massima pulizia personale in quegli emigranti che ne difettassero»⁴². Proprio la preoccupazione per gli aspetti igienico-sanitari, cui non era estranea la volontà di disciplinamento degli emigranti, condurrà all'inaugurazione dell'ostello

⁴¹ *Legge 31 gennaio 1901, n. 23, art. 32.*

⁴² *Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375, art. 149.*

– dopo la realizzazione di strutture provvisorie e più economiche quali tettoie, recinti e simili - soltanto a seguito dell'epidemia di colera.

Nel rendiconto di una seduta del Consiglio dell'Emigrazione si affermava espressamente, inoltre, che lo scopo dei ricoveri per gli emigranti era quello di impedire lo «spettacolo delle loro sofferenze e della loro miseria»⁴³: il ricovero doveva servire, in particolare, anche «in guisa che si evitino ulteriori contatti degli emigranti colle agglomerazioni degli abitanti della città», tenendoli lontani il più possibile dal centro abitato. Se il ricovero era da farsi, dunque, non lo era certo in ragione della loro tutela, ma per «i pericoli igienici»; per il «disdoro» per il paese; per dare «una salutare lezione di civiltà» a soggetti evidentemente incivili; e per «ragioni di morale e di sicurezza»⁴⁴. Dopo ormai mezzo secolo dall'inizio delle prime correnti migratorie, ancora il paese sembrava non voler vedere le masse di diseredati accalate nei porti della penisola, nei confronti dei quali provava commiserazione, fastidio e malcelato disprezzo al tempo stesso, accompagnati da diffidenza e paura, mentre la politica esprimeva disapprovazione e sfiducia – a tratti venate di pietà, commiserazione e toni razzisti – verso quei soggetti che, loschi, poveri e ignoranti, avevano avventatamente scelto di abbandonare la patria. Il porto appariva, dunque, separato dalla città come da un «muro invisibile»⁴⁵, costituito dai prevalenti sentimenti di sospetto e pregiudizio nei confronti degli emigranti, considerati passeggeri di categoria inferiore in quanto poveri e disperati, privi di ogni forma di tutela e assistenza da parte delle istituzioni.

Il progetto di costruzione dei ricoveri testimonia il desiderio di “occultare” chi partiva – apparentemente non molto diverso da quello che si fa oggi con chi arriva nei vari centri CDA, CPR e CARA presenti in Italia e, soprattutto, con il recente piano Albania – in quanto scomodo, spia di malessere, quello del Sud Italia, che la politica non sapeva affrontare, né risolvere. Tale istanza si concretizza nella ghettizzazione dei migranti nei porti d'imbarco, che si traduce nel disciplinamento e nella regolamentazione dello spazio, attraverso la pianificazione di strumenti – tra cui la Casa degli Emigranti a Napoli – volti a tenere il

⁴³ *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'Emigrazione tenute nell'anno 1902, Sessione I, Sedute dei giorni 21, 22 e 24 febbraio 1902, Seduta antimeridiana del 21 febbraio 1902*, on. Prinetti, in «Bollettino dell'Emigrazione», 8 (1904), p. 6.

⁴⁴ *Rendiconti sommari delle sedute del Consiglio dell'Emigrazione tenute nell'anno 1904, Sessione I, Sedute dei mesi di febbraio, aprile e maggio, Seduta antimeridiana del 9 febbraio 1904*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 10 (1904), p. 10.

⁴⁵ L'espressione è di Molinari, *Porti, trasporti, compagnie*, cit., p. 250.

porto isolato dal resto della città, e i migranti relegati all'interno dei suoi confini, nell'ambito di una chiara forma di esclusione sociale. Spia, ora come allora, dell'irrisolutezza e dell'incapacità dello Stato nel reperimento di soluzioni efficaci del problema migratorio, della presenza di una cultura politica di sospetto e pregiudizio nei confronti dell'emigrazione, della cecità e della pretesa di una parte della politica di fermare i flussi, dei sentimenti contrastanti di pietà-paura-ostilità-disprezzo verso i migranti, complementari all'allarmismo, alla drammatizzazione e alla demonizzazione propri dei dibattiti politici. Mentre i pochi e inadeguati strumenti messi in campo dalle istituzioni appaiono diretti più che a proteggere chi parte, a assicurare chi resta in patria.

Francesco Rotondo*

*I conventillos di Buenos Aires tra diritto e medicina positivista.
Appunti per una ricerca sugli spazi giuridici dell'emigrazione
italiana in Argentina di fine Ottocento*

«Hablamos de lo que son las casas de inquilinato para los pobres. [...] Yo, por mi profesión, me veo obligado muchísimas veces a penetrar en ellas y tengo ocasión de observar lo que allí pasa. Un cuarto de conventillo, como se llaman esas casas ómnibus que albergan desde el pordiosero hasta el pequeño industrial es la alcoba del marido, de la mujer y de la cría como dicen ellos en su lenguaje expresivo, la cría son cinco o seis chicos debidamente sucios, es comedor cocina, despensa, patio para que jueguen los niños, sitio donde se depositan los excrementos, a lo menos temporalmente, depósito de basura, almacén de ropa sucia y limpia en fin, cada cuarto de estos es un pandemónium donde respiran, contra todas las prescripciones higiénicas, contra las leyes del sentido común y del buen gusto y hasta contra las exigencias del organismo mismo, cuatro, cinco ó mas personas. De manera que si hubiera algo hecho con el propósito de contrariar todos los preceptos higiénicos, al hacer un conventillo no se habría acertado mejor»¹.

Correva il 1878 quando il medico argentino Eduardo Wilde stigmatizzava in questi termini il fenomeno, assai preoccupante, dei *conventillos* bonaerensi. Lo immaginiamo affaccendato a preparare le sue lezioni di Igiene, ma distratto dal triste spettacolo a cui poteva assistere facilmente, volgendo lo sguardo oltre le finestre laterali degli splendidi saloni del *Colegio Nacional*², che lo ospitavano come insegnante. Bisognava intervenire ancora; le grida dei tanti bambini, i cumuli di spazzatura, il continuo via vai di *peones* si potevano infatti osservare anche a pochi passi

* Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: frotondo@unina.it.

¹ E. Wilde, *Curso de Higiene Pública*, II ed., Buenos Aires 1885, p. 39.

² Per approfondire la storia e il ruolo dell'Istituto pre-universitario di *élite*, fondato dai gesuiti nel 1661 come *Colegio de San Ignacio*, e attivo fino a oggi, v. G. A. Brandariz, *El Colegio Nacional de Buenos Aires*, Buenos Aires 2010.

dalla «Manzana de luces»³, ovvero il quadrilatero delimitato dalle *calles* Bolívar, Moreno, Perú e Alsina (situato nell'odierno quartiere centrale Monserrat) che ospitava il *Colegio* e altre istituzioni culturali, irradiando il sapere in tutta Buenos Aires.

Il giovane medico svolgeva le funzioni di *Profesor de Higiene* e di *Encargado de la asistencia médica* presso il *Colegio* da due anni e le sue parole esibivano non soltanto un forte allarme e un'esperienza diretta del problema, ma denunciavano anche letture europee. Se possiamo riconoscere qualche riferimento al movimento igienista francese di inizio secolo⁴, sicuramente echeggiava nelle osservazioni di Wilde lo spirito del positivismo penalistico italiano. La connessione tra disordine fisico e morale, nell'originale versione lombrosiana, era infatti una chiave interpretativa dei problemi sociali assai diffusa in Argentina e consentiva, così, di leggere tra una moltitudine di fenomeni allarmanti, anche quello della questione abitativa bonaerense attraverso le lenti affinate del positivismo.

In questo contributo si cercherà di tracciare, sia pur in forma sommaria, una ipotesi ricostruttiva intorno alla diffusione delle teorie dell'antropologia criminale italiana in Argentina, soprattutto nel contesto medico. Se, infatti, nei numerosi studi storico-giuridici che si sono occupati della questione, il *focus* si è concentrato soprattutto sul controverso impatto di Lombroso nell'ambito del diritto penale argentino (tra dottrina, giurisprudenza e legislazione), qui si cercherà invece di rintracciare, adoperando una prospettiva ermeneutica foucaultiana, l'influenza lombrosiana nella formazione di una *élite* medica argentina contrassegnata da un forte interventismo sociale, e capace di condizionare anche alcuni ambiti normativi (ed extra-normativi) destinati al controllo, alla disciplina e alla repressione della devianza, in particolare delle «classi pericolose» rappresentate dagli immigrati italiani.

Com'è noto, nel celebre *Surveiller et punir: Naissance de la prison*, Michel Foucault cercava di dimostrare, ormai mezzo secolo fa, che l'apparato penale di una società non sia l'unico strumento di punizione e

³ Fu il quotidiano *El Argos*, nel 1821, a denominare quel piccolo quadrilatero in modo tanto suggestivo per sottolineare la concentrazione, in uno spazio così ridotto, di un gran numero di enti culturali della città, cfr. G. A. Brandariz, *El Colegio Nacional de Buenos Aires*, cit., p. 11.

⁴ Il tenore di questo contributo non consente di soffermarsi analiticamente sul problema della nascita e dell'affermazione, in Europa, di un vero e proprio «movimento igienista»; per approfondire la questione v. P. Bourdelais (cur.), *Les hygiénistes: enjeux, modèles et pratiques*, Paris 2001.

non serva solo a punire⁵. Tale concezione estesa del penale come apparato legittima lo storico del diritto ad interrogarsi su una questione ancora aperta, ovvero lo iato che sembra aprirsi tra due considerazioni, entrambe valide: da un lato può dirsi che la dottrina penalistica argentina fu tra le più attente e appassionate ammiratrici della criminologia italiana di fine '800⁶, dall'altro che il nutrito novero di penalisti argentini, soprattutto quando raggiunse posizioni istituzionali di vertice e più di un suo esponente fu chiamato a riformare la vecchia codificazione «classica», non riuscì, o non volle, trasferire tali teorie tanto seducenti in prassi normativa⁷. È possibile che le concezioni del positivismo penale italiano avessero esercitato soltanto una fascinazione apparente e non avessero valicato gli steccati della cultura accademica, oppure lasciarono segni tangibili in altri ambiti, nel delicato momento dello *State-building* rioplatense?

Per tentare di esaminare il tema della «medicalizzazione» della società argentina prenderemo in considerazione uno «spazio fisico» ben definito e particolarmente diffuso nella città di Buenos Aires: il *conventillo*. Tale tipo di abitazione, secondo il parere di uno dei maggiori studiosi del folklore argentino, Félix Coluccio, può essere definito come: «Vivienda urbana [...] caracterizada por un gran número de habitaciones en cada una de las cuales vivían grupos humanos distintos, que hacían uso en común de los servicios sanitarios y aun de las cocinas. [...] Admite algunos sinónimos que en su mayoría prosperaron en la letra de tango o en el sainete: Convento, Convoy o Comboy, Cuartel»⁸. La bizzarra denominazione fa perno su un termine ambiguo nella sua polisemia, che abbraccia i significati di «convento», «riunione illecita o clandestina di

⁵ «Innanzitutto [dobbiamo] disfarci dell'illusione che l'apparato penale è prima di tutto [...] un modo per reprimere i delitti», bisogna dunque «analizzare piuttosto i "sistemi punitivi concreti", studiarli come fenomeni sociali di cui non possono rendere conto la sola armatura giuridica della società [...]; porli di nuovo nel loro campo di funzionamento dove la sanzione dei crimini non è l'unico elemento», cfr. M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1993, pp. 27-28.

⁶ Sul punto la storiografia è troppo abbondante per essere qui richiamata anche solo in modo rapsodico, per uno sguardo d'insieme mi sia permesso di rinviare a F. Rotondo, *Penalistica positivista italiana e America Latina: linee di tendenza e interpretazioni storiografiche*, in «Diritto e giustizia minorile», VII, 1/2, (2019), pp. 82-103.

⁷ Una ipotesi convincente, tuttavia, è stata formulata in T. Duve, *Del absolutismo ilustrado al liberalismo reformista? La recepción del Código Penal Bávaro de 1813 de P.J.A. von Feuerbach en Argentina y el debate sobre la reforma del derecho penal hasta 1921*, in «Revista de Historia del Derecho», 27 (1999), pp. 125-152.

⁸ F. Coluccio, *Diccionario de voces y expresiones argentinas*, Buenos Aires 1994, *ad vocem*.

alcune persone», ma anche di «casa di prostituzione»⁹.

Tale tipo di costruzione era, invero, assai antica: le prime tracce della sua presenza a Buenos Aires risalgono già al 1774; quando il Governatore spagnolo Domingo Ortiz de Rosas ordinò di censire la popolazione, trovò, nel quadrilatero compreso tra le strade di Defensa, Bolívar, Moreno e Alsina (proprio nel quartiere di Monserrat, a 100 metri dall'attuale *Plaza de Mayo*), 15 case abitate da 209 persone, ma non si trattava ancora dei *conventillos* nella loro versione «canónica y más convencional»¹⁰.

La periodizzazione che riguarda la comparsa degli alloggi multifamiliari dev'essere infatti spostata quasi un secolo dopo, e convenzionalmente è infatti fissata nel 1871. Anche se risulta che i primi *conventillos* «moderni» furono costruiti a partire dal 1867, ad opera soprattutto di commercianti italiani nel quartiere di San Nicolás¹¹, fu soltanto quattro anni dopo che il loro numero cominciò a crescere a dismisura. Tra i motivi principali, l'arrivo, proprio nel 1871, di una impressionante epidemia di febbre gialla che provocò 13600 morti su una popolazione urbana di quasi 200000 abitanti. Si trattava almeno della terza volta¹² che i bonaerensi dovevano confrontarsi con le malattie epidemiche, ma stavolta la media di 300 morti al giorno (cifra a cui si arrivò nel mese di aprile) generarono un comprensibile panico

⁹ «Conventillo: de Conventículo, (que en español popular también es burdel). 1. Casa de inquilinato. 2. Penitenciaría Nacional», cfr. J. Gobello - L. Patet, *Breve diccionario lunfardo*, Buenos Aires 1960, *ad vocem*.

¹⁰ J. Páez, *El Conventillo*, Buenos Aires 1970, p. 9.

¹¹ «Varios comerciantes italianos de la parroquia de San Nicolás (calles Córdoba, Paseo de Julio, Rivadavia y Callao) alquilaron grandes solares de terrenos baldíos mediante contratos de 10, 15, 20 años, con el proyecto de edificar grandes casas de inquilinato. Las primeras de la larga serie que se construyeron muy pronto fueron edificadas en la calle Corrientes entre las de Talcahuano y Uruguay: en esa cuadra fueron terminados a fines de 1867, dos conventillos de 30 piezas cada uno». Cfr. *Los obreros y el trabajo* (nota XX), in «La Prensa», 8 de septiembre (1904), p. 4.

¹² Non era la prima volta che la città soffriva la comparsa di malattie epidemiche, infatti, già: «En 1856 y 1857, el cólera y la fiebre amarilla hicieron sus primeras (y tímidas) apariciones en el país, eligiendo, para presentarse, a la provincia autónoma y separada de la Confederación, seguramente por el movimiento de sus puertos», J. C. Veronelli - M. Veronelli Correch, *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina*, Buenos Aires 2004, I, p. 148. Diego Galeano ricorda, inoltre, che la febbre gialla fosse già diventata endemica delle coste brasiliane e che la comparsa della malattia a Buenos Aires nella metà degli anni '50 dell'Ottocento fosse dovuta ai traghetti che arrivavano lì da Rio de Janeiro; tutto ciò era noto alla stampa argentina che chiedeva una maggiore vigilanza sanitaria sulle imbarcazioni provenienti da Rio e da Montevideo, cfr. D. Galeano, *Médicos y policías durante la epidemia de fiebre amarilla* (Buenos Aires, 1871), in «Salud colectiva», V, 1 (2009), pp. 107-120.

tra i cittadini, tanto che i più facoltosi tra essi decisero di abbandonare la parte più colpita della città, ovvero quei quartieri del centro-sud che ospitavano la gran parte degli immigrati e che già presentavano maggiore densità abitativa (La Boca, San Nicolás, Monserrat, Concepción, Socorro, Barracas). L'affollamento, insieme alla mancanza di acqua corrente, che concorse alla contaminazione di pozzi e cisterne, rappresentarono la spinta decisiva sia per la proliferazione di questi alloggi, sia per il fatto che essi divenissero, per la prima volta, oggetto di attenzione pubblica. Le *élites* della città, come detto, si trasferirono a nord lasciando disponibili alla locazione le grandi case che possedevano nei quartieri di origine, trasformandole in nuovi *conventillos*¹³. La gran massa di immigrati¹⁴, tra cui, è bene ricordarlo, gli italiani rappresentavano una componente largamente maggioritaria, da un lato non potevano permettersi la proprietà di un'abitazione (né nelle zone infette, né nei nuovi quartieri del nord) e dall'altro preferivano abitare non lontano dal luogo che permetteva loro di lavorare, come facchini al porto della Boca, oppure come operai delle industrie alimentari che sorgevano nelle vicinanze.

Già dai primi anni '70 del XIX secolo, insomma, si generarono le condizioni materiali a partire dalle quali le classi marginali di Buenos Aires potessero affittare le abitazioni lasciate libere dagli argentini più facoltosi e fu così che i *conventillos* raggiunsero, nel breve tempo di 10 anni, il numero di 1821. Essi infatti riuscivano a ospitare, nel 1881, oltre 65000 persone, ovvero il 21,6 % della popolazione della città. Il fenomeno, in ogni caso, era inarrestabile e si legava anche alla spaventosa crescita demografica di Buenos Aires¹⁵: nel 1914 le case multifamiliari erano ancora aumentate,

¹³ Graciela Viñuales spiega analiticamente come si svolse, anche dal punto di vista architettonico, questa importante modificazione di Buenos Aires in conseguenza dell'epidemia: «Así fue como toda familia que tuvo facilidades pecuniarias para trasladarse al norte lo hizo con toda premura. De esta manera, para muchos la existencia de la fiebre fue la feliz oportunidad para la concreción del petit-hotel soñado desde sus viajes a Europa», G. M. Viñuales, *Ideas y realidades de la arquitectura residencial en Buenos Aires a fines del siglo XIX*, in AA. VV. (curr.), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires 1984, pp. 161-179 (p. 164).

¹⁴ Per fare solo un esempio, nel 1869 il 92% della popolazione residente nei *conventillos* del I Distretto (zona sud) era immigrata, cfr. G. A. Aramayo, *Mujeres migrantes, conventillos y conflicto social en la consolidación de un espacio de contrastes. Buenos Aires (1870-1915)*, in «Geograficando», XVII, 2 (2021), e098, pp. 1-13 (p.4).

¹⁵ La città argentina conobbe un boom demografico impressionante: dai 95.000 abitanti stimati nel 1850 si passò al milione e seicentomila abitanti censiti nel 1915, cfr. A. E. Lattes - G. E. Andrada - P. Caviezel, *Dinámica demográfica*, in A. E. Lattes (cur.), *Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010*, Buenos Aires 2010, pp. 127-162.

raggiungendo le 3000 unità, e davano alloggio a ben 150000 abitanti, che costituivano però ormai «soltanto» il 10% dei cittadini¹⁶.

Il fenomeno della *vivienda urbana* multifamiliare rappresentò una questione centrale per l'Argentina: i *conventillos* diffusi anche a Cordoba, Rosario, Entre Rios, condensarono vari aspetti legati alla questione sociale e alle strategie di modernizzazione statale e dunque possono essere presi ad esempio di un particolare spazio fisico che «non si presenta semplicemente come un contenitore neutro, ma come un vero e proprio terreno di confronto, dove si intrecciano poteri, diritti e soggettività. Un campo in cui il diritto prende forma, si afferma, si trasforma e spesso si contesta»¹⁷. L'attenzione posta sui *conventillos* riguardò, infatti, soprattutto chi li abitava e ciò «costrinse» l'*élite* di governo a confrontarsi con alcuni esiti concreti della difficile traiettoria seguita dall'immigrazione europea, di cui aveva sostenuto l'ingresso per quasi novant'anni. Tale spazio, inoltre, stimolò un incessante e pervasivo intervento dei medici nella società argentina del tempo, tanto da far pensare alla costituzione di un vero e proprio *Estado médico legal*¹⁸.

La città di Buenos Aires, la cui centralità politica, culturale ed economica nel corso del XIX secolo, fu talmente manifesta e ingombrante da rendere assai problematico il rapporto con il resto del territorio argentino nel difficile itinerario di costruzione nazionale, rappresentò anche l'area del paese di gran lunga più popolata e più colpita dalle epidemie, anche perché il suo porto rappresentò a lungo il principale punto di sbarco della massa migratoria europea. Pur non potendo, in questa sede, soffermarci sul lungo e travagliato percorso politico-militare che portò, nel 1880, alla federalizzazione della città e al suo riconoscimento come *Capital de la República Argentina*, bisogna considerarne almeno gli effetti che ebbe sulla

¹⁶ I dati sul numero dei *conventillos* e sui loro abitanti sono disponibili in diverse fonti, dai censimenti municipali (il primo del 1869), ai verbali del *Consejo de la Municipalidad de Buenos Aires*. V., per un quadro sintetico del periodo compreso tra il 1881 e il 1919, O. Yujnovsky, *Políticas de vivienda en la ciudad de buenos aires (1880-1914)*, in «Desarrollo Económico», XIV, 54 (1974), p. 357 (327-372); L. De La Torre, *Buenos Aires: del Conventillo a la Villa Miseria (1868-1989)*, Buenos Aires 2009, in particolare pp. 43-47.

¹⁷ Cfr. E. Augusti, *Introduzione*, in Id. (cur.), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento ad oggi*, Torino 2025, p. XIII (XIII-XVI).

¹⁸ «La criminología positivista creó una nueva cultura estatal en Argentina. Sus enunciadores y creyentes ocuparon posiciones clave dentro de las instituciones de control social [...] el modelo de estado imaginado por los positivistas (el estado médico legal) se convirtió en un componente duradero del poder político y social en la Argentina», R. D. Salvatore, *Sobre el Surgimiento del Estado Médico Legal en la Argentina [1890-1940]*, in «Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral», XI, 20 (2005), p. 81 (81-114).

questione che qui interessa. Specialmente tra la metà degli anni '20 e gli anni '50 dell'Ottocento, il territorio rioplatense fu travolto da un'incessante guerra civile fra *Unitarios* e *Federales*, che ebbe nefaste conseguenze sul contesto scientifico e culturale argentino a tal punto che il paese, ancora nel 1852, offriva «un panorama científico desolado y desolador»¹⁹, mantenendo anche la medicina in posizione assai arretrata rispetto a quella europea²⁰. D'altra parte, la cangiante posizione di Buenos Aires ebbe riflessi e conseguenze in generale sull'assetto politico-amministrativo della città, incidendo particolarmente sulle istituzioni sanitarie: soprattutto prima del 1880, infatti, queste ultime furono caratterizzate da sovrapposizione di poteri, scarsa chiarezza nella divisione delle funzioni di gestione dello spazio pubblico e aspri conflitti amministrativi, tanto da poter sostenere, con Galeano, che «las agencias destinadas a las políticas de salubridad eran una caja de resonancia de esa multiplicidad»²¹. Nonostante la difficoltà di ricostruire esattamente la geografia amministrativa che nel corso del tempo si occupò della sanità pubblica di Buenos Aires, possiamo qui tentare di restituire un panorama che possa almeno indicare i momenti salienti della trasformazione burocratica in senso diacronico. Il primo organo con funzioni sanitarie nella Provincia (al tempo) ribelle di Buenos Aires fu un proprio *Consejo de Higiene Pública*, istituito dal governatore Valentín Alsina con decreto firmato il 29 ottobre 1852 e con competenze sull'intera Provincia autonoma; successivamente il governo del nuovo Stato autonomo di Buenos Aires istituì nel 1854 una *Comisión de Higiene*²², la quale si trasformò in *Comisión Municipal de Higiene* dopo la creazione, nel mese di aprile del 1856, del governo municipale. L'anno successivo la Municipalità dovette affrontare una prima, circoscritta, epidemia di febbre gialla che attivò nuove istituzioni preposte alla difesa della salute pubblica, come se la comparsa di malattie epidemiche agisse come uno strumento capace di velocizzare i processi istituzionali²³. Nel 1857, infatti,

¹⁹ A. G. Kohn Loncarica - A. L. Agüero, *El contexto medico*, in H. Biagini (cur.), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires 1985, p. 125 (119-140).

²⁰ Il punto più basso fu toccato con un decreto (26 aprile del 1838) con cui il Presidente Rosas abolì, di fatto, l'insegnamento pubblico (dalla scuola all'università) sospendendo gli stipendi a tutti i professori, cfr. A. A. Mauri - G. O. Quinteros - J. Wasiuniec, *De cómo disciplinar a un sector de la élite. Buenos Aires, 1835-1852*, in «Autoctonía (Santiago)», IX, 1 (2025), pp. 549-579.

²¹ D. Galeano, *Médicos y policías*, cit., p. 110.

²² D. Galeano, *Médicos y policías*, cit., p. 110.

²³ «Argumentamos aquí que dichas instancias abrieron la posibilidad de crear, reformar

sorsero le *Comisiones parroquiales*, preposte alla vigilanza circa il rispetto delle ordinanze in tema di prevenzione e repressione delle malattie e incaricate di ispezionare i «siti insalubri» della città²⁴. Oltre a osservare la triplicazione delle istituzioni sanitarie, occorre anche considerare, sia pur incidentalmente, che la sovrapposizione di distinti e non coincidenti criteri di divisione territoriale cittadina (parrocchie, sezioni di polizia, quartieri, sezioni di registro civile), comportava ulteriori difficoltà per gestirla, soprattutto in situazioni di emergenza²⁵.

Nel 1871 tale architettura burocratica con compiti sanitari, interamente diretta da medici, fu messa a dura prova dall'epidemia di febbre gialla e fu in quel tempo che «la mirada de los higienistas se dirigió – como nunca antes – hacia los conventillos y casas de inquilinato»²⁶. L'interesse igienista si era concentrato, fino ad allora, sulla salubrità degli spazi pubblici e in particolare sulla eliminazione dei «miasmi» come causa di epidemie, ma l'elevatissimo numero di morti tra gli abitanti dei *conventillos* orientò l'azione pubblica dai macelli, dalle cloache, dai salatoi e dalle zone paludose verso i malati e le loro abitazioni, mentre il porto restò sempre l'area più «pericolosa» e sorvegliata.

Il primo caso di febbre gialla fu osservato in un *conventillo* del *barrio* di San Telmo nel mese di gennaio e, solo due mesi dopo, una parte del ceto

y convertir áreas específicas del Estado municipal, sobre todo aquellas vinculadas con la salud e higiene. Hemos denominado a este proceso *vector de institucionalización*, dado que con las epidemias de cólera y de fiebre amarilla se adoptaron - en principio, de modo transitorio - una serie de medidas y formas de organización que luego fueron institucionalizadas», M. R. Figuepron, *Los vecinos de Buenos Aires ante las epidemias de cólera y fiebre amarilla (1856-1886)*, in «Quinto Sol», XXI, 33 (2017), p. 2 (1-22).

²⁴ «Estas comisiones estaban compuestas por el municipal de la parroquia (quien oficiaba de presidente), y su función principal era la de elegir vecinos para hacer las visitas a las casas y establecimientos de la parroquia, para luego elevar al municipio la nómina de sitios insalubres y las multas realizadas ante el incumplimiento de alguna ordenanza. *Tres médicos asesoraban a los visitantes*. Sin embargo, rápidamente se sancionó una reforma que permitía a estas comisiones el nombramiento de “inspectores de manzana”, quienes debían vigilar una zona muy acotada de la parroquia para controlar alguna irregularidad y denunciar los nuevos casos. La duración de este cargo – cuyo nombramiento estaba avalado por el sello del organismo– se había estipulado en un año», cfr. *ivi*, p. 3 (corsivo mio).

²⁵ «Sobre este territorio se superponen distintas divisiones creadas en diferentes momentos, respondiendo a distintas necesidades y esferas del Estado o de instituciones como la Iglesia y que subsisten en la actualidad. Estas divisiones no representaron fronteras inamovibles sino áreas de cobertura poblacional», V. Mazzeo - M. Lago, *Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires*, in «Población de Buenos Aires», VI, 10 (2009), p. 81 (81-92).

²⁶ D. Galeano, *Médicos y policía*, cit., p. 110.

medico impegnato nella lotta contro la diffusione epidemica e radunato attorno alla *Revista Médico Quirúrgica*²⁷, individuò i responsabili: la rivista pubblicò un articolo del dott. Cleto Aguirre che sottolineava come il 70 % delle vittime fosse italiana²⁸ e che visse «en las casas desaseadas y en las que contienen una excesiva aglomeración de jente». Il medico, che avrebbe ottenuto successi professionali come primo cattedratico di oftalmologia nell'Università di Buenos Aires, estendeva poi le sue considerazioni, anche grazie gli anni trascorsi come Governatore della Provincia di Salta (1864-67), esprimendo un amaro giudizio sulla politica del *fomento de la inmigración*²⁹: «Se ha repetido hasta el cansancio y hasta formar una opinion incontrovertible que la inmigracion es riqueza, es ilustracion, es todo, y que ella está llamada á producir el bienestar presente y futuro de nuestro país [...] sin preguntarse á qué clase de la sociedad pertenece, cuál es su nacionalidad, sus hábitos de vida y de trabajo: y de ahí tenemos que la inmensa mayoría de nuestros inmigrantes es compuesta del pueblo bajo del sud de Italia, jente sin oficio, acostumbrados al osío y al desaseo [...]. Estimulamos la inmigracion ella viene por millares, y con ella muchas veces los jérmenes de epidemias»³⁰. Il pericolo erano dunque gli italiani, in particolare quelli provenienti dai paesi rurali del sud Italia. Le riflessioni di Aguirre esprimevano, in quel momento, una comprensibile insofferenza verso l'alterità pericolosa dei nuovi arrivati, incarnata soprattutto dalla colpa di importare, attraverso l'Oceano, le terribili epidemie. Nel frattempo, in Italia, Cesare Lombroso sottoponeva le stesse popolazioni al vaglio della sua osservazione antropologica combinandone le caratteristiche fisiche ai

²⁷ Il combattivo periodico fu l'organo della *Asociación Médica Bonaerense* e fu pubblicato dal 1864 al 1888, e preceduto, in ambito medico, soltanto dalla *Revista Farmacéutica* che dal 1858 rappresentava l'associazione dei farmacisti, cfr. G. García, *Discursos de las ciencias médicas con especial referencia a la epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires 1858-1871*, Tesis en Análisis del Discurso, Buenos Aires 2012.

²⁸ I numeri dell'altissima mortalità italiana furono confermati alla fine dell'epidemia: il 45% degli oltre 13000 morti per febbre gialla, infatti, erano immigrati italiani mentre gli argentini rappresentavano solo il 25%, cfr. L. Glasman, «Fuego a los conventillos». *La formación de una praxis higiénico-represiva en Buenos Aires durante la epidemia de fiebre amarilla de 1871*, in «COORDENADAS. Revista de Historia Local y Regional», XI, 1 (2024) p. 93 (83-100).

²⁹ Il tema delle politiche che attrassero milioni di europei in argentina è centrale nella storia di quel Paese ed è stato analizzato da un'ampia storiografia, cfr., per tutti: T. Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una nación. (Argentina 1846-1880)*, Caracas 1980.

³⁰ C. Aguirre, *Revista de la quincena*, in «Revista Médico Quirúrgica», VII, 23 (8 de marzo de 1871), p. 362 (gli errori ortografici del testo originale non sono stati corretti).

comportamenti immorali e alle peculiari tendenze criminali³¹; tali nuove teorie sarebbero arrivate dall'altra parte dell'Atlantico a partire dal 1876, trovando evidentemente un terreno assai propizio per svilupparsi³².

La prima ordinanza municipale che riguardò i *conventillos* fu emanata il 14 giugno 1871, e prese avvio da un progetto presentato dalla *Comisión parroquial* di San Nicolás. Nei 21 articoli si possono evidenziare disposizioni sull'obbligo di tinteggiare di bianco le mura interne ed esterne almeno una volta all'anno, di pavimentare le stanze e il patio, di lavare quotidianamente il bagno, di illuminare il patio di notte, di depositare la spazzatura ogni mattina e di obbligare i proprietari ad affiggere l'ordinanza in ogni stanza e a tenere un registro dei locatari, indicandone la nazionalità³³; il controllo sul rispetto di tali obblighi era affidato alla polizia e a medici nominati *Inspectores de Higiene de la Municipalidad*. L'ordinanza si chiudeva con il divieto, per il futuro, di affittare nuovi *conventillos* non a norma.

Nonostante gli sforzi adottati l'epidemia non si arrestò e, mentre i medici del *Consejo de Higiene Pública* furono sottoposti a severe critiche da parte della stampa, altri invece furono addirittura elevati al rango di «martiri dell'epidemia». Il caso più celebre, e particolarmente interessante per il tema che consideriamo, fu l'episodio legato al medico e avvocato Manuel Argerich. All'alba del 17 marzo il poliziotto Manuel Dominguez, ispezionando un *conventillo* di *calle* Balcarce a San Telmo, si trovò di fronte alla scena drammatica di un bambino che allattava al seno della madre morta per la febbre gialla, l'italiana (!) Anna Bristani. L'episodio si diffuse tramite la stampa e pochi mesi dopo il pittore Juan Manuel Blanes lo rappresentò nel suo dipinto più noto: *Un episodio de la fiebre amarilla en Buenos Aires*. Il quadro, esposto con successo al *Teatro Colón*, raffigurava la scena drammatica ma introduceva importanti modifiche: al posto di Dominguez erano infatti rappresentati l'avvocato José Roque Pérez e Manuel Argerich, entrambi massoni e componenti di una *Comisión*

³¹ Cfr. F. P. de Ceglia - E. De Cristofaro - S. Montaldo (curr.), *Lombroso e il sud*, Roma 2023.

³² «I primi riferimenti alla Scuola italiana apparvero sulle riviste scientifiche nel 1876 e continuarono ad essere molto presenti, durante i due decenni seguenti», L. Caimari, *L'America latina*, in S. Montaldo - P. Tappero (curr.), *Lombroso cento anni dopo*, Torino 2009, p. 194 (193-201).

³³ «Art. 16. El propietario o encargado de la casa llevará un registro de todas las personas que habiten en la casa, con designación del número del cuarto, nombre y nacionalidad de las personas y número de niños que habiten cada pieza», Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (cur.), *La vivienda colectiva en la ciudad de Buenos Aires: guía de inquilinatos 1856-1887*, Buenos Aires 2007, p. 42.

popular che tentava di integrare il lavoro degli organi sanitari ufficiali. La figura di Argerich, assunto ad eroe popolare dopo la morte per infezione da febbre gialla nel maggio 1871, può essere considerata emblematica di alcuni connotati ricorrenti nel ceto medico argentino, soprattutto per il contesto familiare cui apparteneva. Il nonno di Manuel era il celeberrimo pioniere della medicina pubblica argentina Cosme Mariano Argerich (1758-1820)³⁴, capostipite di almeno due generazioni di importanti medici e politici. Faceva eccezione un cugino di Manuel, Juan Antonio (1855-1940), che aveva «rinnegato» le tradizioni familiari dandosi alla scrittura. Proprio quest'ultimo, tredici anni dopo il triste episodio, avrebbe incorporato comunque, tramite i legami domestici più stretti, le concezioni bio-antropologiche di Lombroso e avrebbe contribuito a diffonderle presso un pubblico non specializzato. Nel suo romanzo più noto, *Inocentes o culpables* del 1884³⁵, raccontò infatti la «condanna» determinista ad una vita disordinata e tragica proprio di un giovane italiano, impiegando un linguaggio esplicitamente lombrosiano: «¿Cómo, pues, de padres *mal conformados* y de *frente deprimida*, puede surgir una generación inteligente y apta para la libertad?»³⁶.

Tornando all'attività normativa del *Municipio* di Buenos Aires in tema di abitazioni multifamiliari, essa si sarebbe decisamente implementata nel corso del tempo anche dopo il 1871 intervenendo per precisare o correggere la prima ordinanza: dalla ormai necessaria definizione di *conventillo* oggetto delle disposizioni amministrative³⁷, alla modifica della modalità di acquisire il permesso per la locazione, sino all'aumento delle sanzioni pecuniarie previste in precedenza. Nel 1875 si decise di

³⁴ Di famiglia catalana, il medico aveva lottato per l'indipendenza argentina e fu il primo ad introdurre la vaccinazione antivaiolosa in America Latina importandola dall'Inghilterra.

³⁵ Mi sia permesso un rinvio, per approfondire la questione, a F. Rotondo, *La novela lombrosiana in Argentina: criminalizzazione dell'immigrato italiano tra medicina e diritto*, in L. Nuzzo (cur.), *Differenza e diritto. Saggi di filosofia, storia e sociologia giuridica*, Lecce 2018, pp. 79-106.

³⁶ J. A. Argerich, *Inocentes o culpables. Novela naturalista*, Buenos Aires 1884, p. V, (corsivo mio).

³⁷ Il 1 aprile 1875 il *Consejo municipal*, infatti, formulò il seguente parere: «cree la sección que pretenden ser tenidas como casas de inquilinato todas aquellas en que el número de inquilinos sea mayor que el de la familia arrendataria o propietaria del edificio que habita, tratándose de aquellas casas de familias que alquilan piezas cuando el número de estas habitadas excede de cuatro. La sección opina que esta interpretación es equitativa, no hiere intereses de tercero y se acerca al espíritu de la ley», Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (cur.), *La vivienda colectiva en la ciudad*, cit., p. 43.

incrementare ancora la sorveglianza e fu disposto che dal I ottobre al I marzo si sarebbero praticate visite domiciliari ogni otto giorni per sorvegliare il rispetto delle norme e per consentire disinfezioni. Ad ogni modo le nuove ordinanze, più di quaranta³⁸, si susseguirono almeno sino a fine secolo.

Ciò che forse non deve sorprendere, però, è il fatto che l'intensa attività normativa fosse stata, in larghissima parte, disapplicata: «estas no se cumplían, aun cuando en el corto plazo la inspección municipal pudiese proceder al desalojo. Es así que se facilitaba una gran intensidad de utilización de los edificios y, por consiguiente, una elevada renta»³⁹. Il motivo appare evidente: i *conventillos*, erano, infatti, non soltanto «spazi fisici» che ostacolavano il percorso di modernizzazione sociale argentina, ma rappresentavano anche un piccolo tassello delle caratteristiche socioeconomiche di quel processo, poiché costituivano una importante fonte di rendita per l'oligarchia nazionale. Quest'ultima fu caratterizzata, sebbene nel corso di una traiettoria politica continuamente agitata da fazioni e da interessi divergenti, dal tratto comune della volontà di guidare l'ingresso del paese nell'economia mondiale profittando, da sola, dei vantaggi economici che ne sarebbero derivati, emarginando la mano d'opera operaia e contadina, argentina e straniera. Tra le strategie di esclusione si può senz'altro annoverare la costruzione di un discorso medico igienista sui *conventillos*, che presentava tale ambito materiale come un concentrato di pericolosità (epidemica, morale, razziale e di classe), ma la cui sorveglianza, di fatto, finiva soltanto per auto-rappresentare l'importanza sociale e politica dei medici nell'individuazione di soggettività pericolose senza intaccare i profitti che esse garantivano⁴⁰. Una vasta

³⁸ Cfr. P. Liernur, *Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida*, in D. Armus (cur.), *Sectores populares y vida urbana*, Buenos Aires 1984, p. 114 (107-122).

³⁹ O. Yujnovsky, *Políticas de vivienda en la ciudad de buenos aires*, cit., p. 335. Si può aggiungere anche il commento dello stesso tenore pubblicato in un volume a cura dell'*Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires*, istituito nel 1948 come gestore dell'Archivio storico di Buenos Aires e dipendente dalla *Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad*: «estas disposiciones eran generalmente burladas, tanto por los propietarios como por los inquilinos y la situación recién mejoró, sólo en parte, cuando a fines del siglo pasado se realizaron las grandes obras de salubridad», L. Gutiérrez - J. Suriano - *Vivienda, política y condiciones de vida de los sectores populares. Buenos Aires 1880-1930*, in Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (cur.), *La vivienda en Buenos Aires*, II ed., Buenos Aires 2006, p. 42 (29-63).

⁴⁰ «Más que una mera «corriente intelectual», el positivismo dio a la elite dirigente los espacios institucionales, las tecnologías de poder y la retórica que necesitaba para ejercer el poder con más eficacia en una sociedad que se masificaba y democratizaba.

ricognizione archivistica intorno a 1512 documenti relativi all'intervento pubblico sui *conventillos* (1856-87), conservati presso l'Archivio storico di Buenos Aires, restituisce, infatti, l'immagine di una frattura tra una febbrile attività di sorveglianza e una larghissima maggioranza di casi «non risolti»⁴¹; non pare esagerato allora affermare che la «vigilancia que [los higienistas] mantenían bajo su mirada desde los barcos [...] en tránsito hacia Argentina, hasta los lazaretos flotantes, los lazaretos fijos, las costas, ciudades, barrios, escuelas, cuarteles, fábricas, talleres, casas de comercio y casas particulares fue la puesta en práctica del panoptismo argentino»⁴².

Non si può qui dar conto in maniera analitica della rilevanza politica e sociale del ceto medico argentino lungo il corso del XIX secolo, a mio avviso occorre comunque rilevare come esso avesse potuto effettivamente guadagnare posizioni di vertice politico e istituzionale giovandosi sia dell'enorme allarme sociale provocato dalla continua presenza di malattie epidemiche, sia delle possibilità che, a partire dal programma della scuola positiva italiana, si schiudevano alla capacità dei medici di individuare e reprimere le «classi pericolose».

In questo senso può essere utile considerare, seppur anche in superficie, da un lato le richieste esplicite di intervento pubblico dei medici e dall'altro alcuni degli esiti istituzionali di tale rivendicazione al protagonismo, o addirittura all'egemonia, nel governo della società.

Nel 1860 una ventina tra studenti e professori della Facoltà di medicina dell'Università di Buenos Aires creò una prima associazione professionale, la *Asociación Médica Bonaerense*⁴³ e si dotò, come già visto in precedenza, di una propria pubblicazione scientifica, la *Revista Médico Quirúrgica*, i cui propositi erano chiari:

«Al emprender nuestro trabajo esperamos que [...] la prensa

Con la conquista de posiciones dentro de los aparatos institucionales oficiales [...], los positivistas pudieron reorientar la agenda del estado oligárquico hacia un nuevo régimen de gobierno», R. D. Salvatore, *Sobre el Surgimiento*, cit., p. 83.

⁴¹ I documenti, infatti, sono ricostruiti attraverso un modello *standard* che riporta, tra altri dati, il motivo dell'intervento e «la resolución (entendiendo por resolución cualquier intervención del Estado Municipal en el proceso iniciado)», Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, *La vivienda colectiva*, cit., p. 41.

⁴² J. Salessi, *Médicos maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina (Buenos Aires: 1871-1914)*, Rosario 1995, p. 134.

⁴³ Sull'Associazione professionale v. R. González Leandri, *Asociacionismo y representación de intereses médicos en Buenos Aires, 1852-1880*, in, «Asclepio: Revista de historia de la medicina y de la ciencia», L, 2 (1998), pp. 187-203.

Argentina nos alentará y que Gobiernos ilustrados nos protegerán, para que llevemos a cabo la obra á que se consagran nuestros esfuerzos y para que ella sea la nuestra más palpable [*sic*], la manifestación más evidente del grado de ilustración y cultura a que nuestro país ha llegado»⁴⁴.

La richiesta di protezione che il ceto medico rivolgeva alla politica, certo di rappresentare il nucleo professionale più avanzato e quindi più capace di modernizzare il paese, fu senz'altro ascoltata superando le migliori aspettative dei redattori. Se torniamo alle lezioni del medico igienista Wilde, troviamo infatti un progetto egemonico ancora più ambizioso, che riguardava un'invasione nel campo del diritto: «el higienista debe gobernar é inmiscuirse en la confección de las leyes, de los reglamentos, de las disposiciones locales y aun de las convenciones internacionales»⁴⁵, e che in più di un caso fu realizzato⁴⁶. Lo stesso Wilde ricoprì, nel corso della sua brillante carriera accademica, numerosi incarichi pubblici: delegato del governo per negoziare un trattato sanitario internazionale con Brasile e Uruguay nel 1873, membro di innumerevoli commissioni pubbliche⁴⁷, fu eletto per due volte come deputato provinciale e una come deputato nazionale, fu *Ministro de Justicia e Instrucción Pública* dal 1882 al 1886 e poi *Ministro del Interior* dal 1886 al 1889, ma in questa sede interessa particolarmente il suo intervento igienista nelle istituzioni: «combatté» personalmente la febbre gialla nei *conventillos* della *Parroquia* di Monserrat

⁴⁴ Anon., *Nuestros propósitos*, in «Revista Médico Quirúrgica», I, 1 (1864), p. 2 (1-2).

⁴⁵ E. Wilde, *Curso*, cit., p. 12.

⁴⁶ «El surgimiento y la consolidación de la profesión médica como una nueva configuración de poder y conocimiento con influencia sobre la política pública son cruciales para entender el éxito de los criminólogos positivistas. No sólo porque los médicos fueron los pioneros en la modernización de las disciplinas que más adelante constituyeron el complejo médico legal, sino también debido a su activa presencia en la política del estado conservador. Los políticos más influyentes que planteaban cuestiones sociales eran médicos, que hacían campañas contra el hacinamiento en las viviendas [...]. Esas campañas, una dimensión del «proceso de civilización», enriquecieron la política tradicional y sumaron complejidad al estado oligárquico. [...] A partir de la década de 1870, los higienistas pusieron el temor a la contaminación en la agenda pública y se basaron en él para construir un poderoso aparato de vigilancia», R. D. Salvatore, *Sobre el Surgimiento*, cit., pp. 103-104.

⁴⁷ Wilde partecipò, soltanto nel 1874, alle seguenti commissioni *Comisión Nacional de Escuelas* e *Comisión auxiliar para los trabajos del Parque 3 de Febrero*, *Comisión de aguas corrientes, cloacas, adoquinado, etc.*, *Comisión encargada de formar el proyecto de reglamento de la Facultad*, infine fu *encargado de organizar el Cuerpo Médico del Hospital San Roque para atender á los heridos*.

nel 1871 e diresse l'importante *Departamento Nacional de Higiene* tra il 1898 e il 1900.

Proprio quest'ultimo organo amministrativo, creato nel 1880 dal Presidente della Repubblica Roca⁴⁸, fu rilevante sia nella vicenda specifica dell'intervento medico sulla devianza e pericolosità dei *conventillos* e dei loro abitanti, sia come esempio del potere pubblico e normativo dei medici, accogliendo nel suo perimetro una buona parte delle personalità di spicco della «medicina pubblica» argentina.

Il ruolo dei medici riuniti intorno al *Departamento* fu assai valorizzato nell'ambito della *governance* migratoria, soprattutto nel momento dello sbarco, attraverso la sorveglianza sanitaria dei porti dove arrivavano i piroscafi europei, ma anche in quello della permanenza degli immigrati nei *conventillos*, poiché tra i suoi compiti vi era quello di «aconsejar a la autoridad los medios de mejorar la higiene pública en la Capital y las medidas profilácticas contra las enfermedades exóticas, endémicas, epidémicas o transmisibles» e di «hacer cumplir todas las disposiciones sobre sanidad en las diversas reparticiones de la Administración»⁴⁹. A partire dal 1887, per volere del Presidente Celman (e del suo ministro dell'Interno Wilde), l'organo coadiuvò la nuova *Asistencia Pública de Buenos Aires* «para aquellas resoluciones que requieran asesoramientos técnicos» con l'obiettivo di preservare «de la invasión de cualquiera enfermedad epidémica», anche con l'ausilio della polizia⁵⁰.

Nei primi anni di attività, tuttavia, il *Departamento*, presieduto dal medico Pedro Pardo (1880-1887), non riuscì nell'intento di concentrare in sé i poteri di un vero e proprio Ministero di sanità; le scarse risorse umane che gli erano state assegnate non consentivano che la sua azione si estendesse molto al di là del porto della Capitale. Nel corso del tempo la nuova amministrazione sanitaria aumentò via via i suoi compiti e il suo potere d'intervento nella società prima attraverso la formazione di ispettori sanitari che potevano viaggiare in tutto il paese, poi tramite la creazione di una serie di nuove sezioni della polizia direttamente alle

⁴⁸ Con il Decreto del 31 dicembre 1880, il Presidente della Repubblica dispose all'art. 1 che «El Departamento Nacional de Higiene queda compuesto de un Presidente y, como vocales titulares activos, de cuatro profesores de medicina encargados del servicio sanitario del Puerto» e attribuì all'organo, tra altri incarichi, quello di «proyectar las medidas sanitarias para los puertos ó las modificaciones que considere necesario introducir en las existentes», cfr. J. C. Veronelli - M. Veronelli Correch, *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina*, t. 1, cit., p. 231.

⁴⁹ Artt. 12 e 13 Decreto 30 dicembre 1880.

⁵⁰ Cfr. L. J. Maisonnave (cur.), *Guía oficial*, Buenos Aires 1913, pp. 30-31.

proprie dipendenze, ovvero, dal 1894, settori di polizia sanitaria locale, sanitaria internazionale, industriale, mortuaria per finire a quella degli animali domestici.

L'animatore della nuova architettura amministrativa, così indipendente, potente e pervasiva fu senz'altro José María Ramos Mejía, che diresse il *Departamento* dal 1893 al 1898⁵¹. Tra i più importanti medici della storia argentina, Ramos Mejía partecipò attivamente al progetto igienista del suo paese, fu professore della cattedra di *Enfermedades Nerviosas* presso l'*Universidad de Buenos Aires*, fondò nel 1875 il *Círculo Médico Argentino* dirigendone gli *Anales*, fu inoltre scrittore prolifico e deputato dal 1888 al 1892. I suoi studi intorno alla pazzia e le sue attività organizzative gli fecero guadagnare l'appellativo di «triumviro» della nuova criminologia positivista - insieme a Francisco De Veyga e a José Ingenieros - da parte di Osvaldo Loudet, il maggior cronista dei medici argentini e illustre criminologo a sua volta⁵².

Membro del patriziato argentino, Ramos Mejía interessa particolarmente, oltre che come membro del gruppo egemonico argentino che avviò uno stretto controllo sociale a partire dal programma igienista, anche come fondatore, insieme al fratello Francisco, giurista, della *Sociedad de Antropología Jurídica* nel 1888. L'eco della notizia della costituzione della società, composta inizialmente perlopiù da medici⁵³, risuonò anche in Italia: Virgilio Rossi ne diede immediata notizia nelle pagine nell'*Archivio di Psichiatria* lodando l'iniziativa e sottolineando l'entusiasmo ch'essa aveva suscitato in Argentina⁵⁴. Non era la prima testimonianza, e non sarebbe

⁵¹ «Con la nueva ley ya promulgada el nombramiento de presidente recayó en José María Ramos Mejía quien pasó entonces a ejercer como “primera autoridad sanitaria del país”, con atribuciones propias de un ministro, lo que puede entenderse de distintas maneras según se coloque el énfasis en lo institucional o en lo histórico», R. González Leandri, *Sanidad pública, funcionarios e intelectuales en Argentina a fines del siglo XIX*, in «Agenda Social. Revista do Programa de Políticas Sociais», I, 1 (2007), p. 34 (20-41).

⁵² «El célebre triunvirato: Ramos Mejía, Ingenieros y de Veyga [...] fueron los grandes animadores de los estudios psiquiátricos, criminológicos y medicolegales en nuestro país», O. Loudet, *Historia de la psiquiatría argentina*, Buenos Aires 1971, p. 127.

⁵³ «Entre los diecisiete fundadores había siete médicos, cinco abogados, Ameghino y Moreno como naturalistas investigadores del pasado, un periodista y un político», D. Schávelzon, *La primera Sociedad de Antropología de la Argentina (1888)*, in «Revista del Centro de Estudios de Arqueología Histórica, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario», IV, 5 (2003), p. 70 (69-79).

⁵⁴ V. Rossi, *Il diritto penale moderno e la nuova scuola positiva a Buenos Ayres*, in «Archivio di psichiatria, scienze penali ed antropologia criminale per servire allo studio dell'uomo alienato e delinquente», IX (1888), p. 335. R. Garofalo, recensione a *Luis M. Del Drago*,

stata l'ultima, delle relazioni dirette tra la medicina positivista argentina e la scuola lombrosiana. A partire dalla precoce presenza di medici argentini nei congressi di antropologia criminale⁵⁵, il confronto scientifico tra i «maestri» italiani e i medici argentini fu continuo, talvolta personale⁵⁶, e culminò nei due celebri viaggi che Ferri intraprese verso Buenos Aires nel 1908 e nel 1910, per tenere dei cicli di conferenze, assai apprezzate⁵⁷. Pur non potendo tracciare qui un bilancio di tali rapporti si può comunque affermare in generale che, mentre la Scuola positiva italiana tendeva a enfatizzare come un successo ogni segno della diffusione internazionale delle sue teorie, la medicina argentina (soprattutto quella psichiatrica) manifestò più di una volta la propria autonomia, come fu evidente nel caso dell'allievo più noto di Ramos Mejía, José Ingenieros, fondatore degli *Archivos de Criminología, Medicina Legal y Psiquiatría* (1902-1913).

Come è stato utile introdurre questo contributo con le parole di Wilde, che risuonano come il commento di un membro dell'*élite*, così sembra opportuno concludere con le parole del medico napoletano Jannone che, di ritorno dal suo viaggio in Argentina, li commentava così: «La casa nell'Argentina rappresenta il terzo gradino dopo la tana e il tordo, e nel conventillo si deve aggiungere l'immoralità e l'abbruttimento maggiore, pur nelle apparenze della civiltà. Per chi conosce la Napoli che

El procedimiento criminal en la provincia de Buenos Aires, B. A., 1887, ivi, p. 113. Dal 1898 s'intensificarono le recensioni di monografie originali e di diversi articoli scientifici apparsi in Argentina, e un ruolo importante fu assunto dal medico e glottologo siciliano Arturo Aly Belfadel, infaticabile commentatore delle opere dei medici e dei penalisti positivi d'oltreoceano.

⁵⁵A Parigi (1889) figuravano, tra i partecipanti, D. Cabred, dell'ospedale psichiatrico di Buenos Aires, A. Costa, medico generale dell'esercito argentino e infine Puebla, un medico legale della capitale. La partecipazione degli argentini sarebbe cresciuta nel tempo: a Ginevra (1896) Antonio Piñero (*médico director del Hospital Nacional de Alienadas*) si aggiunse a Cabred come delegato ufficiale. A Torino (1906) erano presenti: il medico bonaerense Luis Arecho, il capo della Divisione Investigativa della polizia di Buenos Aires José Gregorio Rossi, il professore di Medicina legale all'Università della Capitale Francisco de Veyga, e infine il direttore del Laboratorio Centrale di Identificazione Dattiloscopica di La Plata Juan Vucetich.

⁵⁶La digitalizzazione del carteggio di Lombroso, contenuta nel sito web del Museo torinese a lui dedicato, offre la possibilità di leggere una decina di epistole scambiate soprattutto con Vucetich, ma anche con Emilio Mitre, direttore del quotidiano *La Nación* e figlio dell'ex presidente della Repubblica Bartolomé, cfr. <https://lombrosoproject.unito.it/epistolario>.

⁵⁷A. Levaggi, *Impacto que produjo en la ciencia penal argentina la presencia de Enrico Ferri*, in AA. VV. (curr.), *El derecho en red. Estudios en homenaje al profesor Mario G. Losano*, Madrid 2006, pp. 757-765.

se ne va, ed ha voluto in essa curiosare le classi diseredate, ed osservarle nel loro abbruttimento e nel maggior grado di miseria possibile, potrà prontamente farsi un'idea del conventillo ricordandosi della così detta Imberciata»⁵⁸. Si riferiva ad un malfamatissimo quartiere della sua città, che per alcuni fu addirittura il primo quartiere a luci rosse d'Europa. Questa ultima considerazione aiuta a riflettere su alcune delle ragioni per cui, soprattutto dal Meridione d'Italia, si continuava a partire, in massa, nonostante si avesse la certezza di non raggiungere l'*Eldorado*.

⁵⁸ G. Jannone, *L'emigrazione italiana nell'Argentina*, Napoli 1891, pp. 33-34.

Marjorie Carvalho de Souza*

*Dal nucleo ai pendii: una storia giuridica
dell'emarginazione abitativa a Rio de Janeiro*

SOMMARIO: 1. Disegnare: cenni introduttivi – 2. Nominare: dal toponimo locale al fenomeno sociale – 3. Costruire: la forza lavoro della città schiavile – 4. Espellere: il potere normativo delle autorità sanitarie – 5. Demolire: città e modernità nel nuovo regime – 6. Epilogo: i pezzi mancanti della memoria urbana.

1. *Disegnare: cenni introduttivi*

Affacciata sulla Baia di Guanabara, la città di Rio de Janeiro ha una storia profondamente legata agli eccezionali sbarchi che vi ebbero luogo. Dagli attracchi solenni, come quello della flotta che nel 1808 scortò il Re del Portogallo e la sua corte in Brasile, a quelli più ordinari e ripetuti della tratta atlantica, che tra il 1567 e il 1856 vi condussero oltre due milioni di africani schiavizzati, gli scambi con il mondo atlantico hanno contribuito a definirne tanto la collocazione esterna quanto la geografia interna. Il ruolo di prima e unica sede americana di un Impero ultramarino (1808-1821), poi capitale della nazione indipendente (1822), e la funzione di principale porto schiavista delle Americhe le assicurarono una posizione stabile nei circuiti commerciali tra Europa, Africa e Americhe. Al tempo stesso, l'accomodazione in città di flussi migratori tanto diversi quanto persistenti produsse un disegno urbano tutt'altro che uniforme e rassicurante.

Su un rilievo articolato in versanti e pendii, l'espansione urbana di Rio de Janeiro si estese fino ai fianchi delle colline, dove da oltre un secolo si moltiplicano insediamenti abitativi precari, oggi riconosciuti, tanto nell'immaginario popolare quanto nei documenti ufficiali, sotto l'etichetta di *favelas*. Pur collocate ai margini geografici e sociali della città, queste aree raccolgono attualmente una quota rilevante della popolazione urbana — circa il 21,7% degli abitanti secondo i più recenti dati censuari, tra cui il 70,71% si identifica come nero o pardo¹. Una configurazione urbana che non è il semplice risultato di un processo spontaneo o lineare, ma

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: marjorie.desouza@unisalento.it.

¹ Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), *Panorama das Favelas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro 2024.

che si definì nel tempo attraverso provvedimenti pubblici mirati, volti a ‘ripulire’ il centro cittadino dalla presenza di soggetti ritenuti d’intralcio a specifici progetti di riqualificazione urbana.

Sebbene le dinamiche più recenti della loro continua espansione e spesso tragica gestione costituiscano oggi un capitolo a sé², le cui ragioni e conseguenze esulano dallo scopo di questo contributo, tornare a interrogare le narrazioni sulle origini e la cornice giuridica che ne favorì la formazione consente di non ridurre il fenomeno alle sole letture emergenziali della cronaca e del discorso istituzionale. Dietro una superficie accidentata e un palinsesto urbano più volte riscritto, si cela una storia molto più lunga, segnata da flussi migratori ed espansione demografica, ma anche da numerosi ordini di espulsione, demolizione e pratiche sistematiche di rimozione.

2. *Nominare: dal toponimo locale al fenomeno sociale*

La prima associazione di una collina al toponimo *favela* in Brasile fu ben lontana dall'affaccio marittimo del golfo fluminense. Essa designava un rilievo specifico del municipio di Monte Santo, nell'entroterra dello Stato di Bahia. Le denominazioni ‘Alto da Favela’ o ‘Morro da Favela’ rinviavano alla presenza diffusa di una pianta spinosa tipica delle regioni interne semiaride, abbondante su quelle alture. Nell'inizio della vita repubblicana del paese, il termine *favela* indicava soltanto un toponimo locale, riferito ad una precisa collina e privo dell'attuale connotazione insediativa e sociale.

Come molte altre aree dell'interno brasiliano, caratterizzate da condizioni ambientali difficili e da una debole integrazione nei dispositivi amministrativi dello Stato, la regione sarebbe probabilmente rimasta fuori dal campo visivo delle autorità nazionali, se non fosse stata improvvisamente proiettata al centro della scena politica dalla sanguinosa campagna di Canudos (1896-97). Su quell'area dell'entroterra bahiano si era sviluppato, a partire dai primi anni Novanta dell'Ottocento, un

² Al momento della redazione del presente contributo e della comunicazione congressuale da cui hanno origine questi Atti, è recente la memoria dell'operazione più letale mai condotta dalle forze di polizia nella storia del Brasile. Il 28 ottobre 2025, circa 2.500 agenti delle polizie civili e militari, supportati da 32 veicoli blindati, 12 macchinari da demolizione e 2 elicotteri, hanno dato avvio all'Operazione *Contenção* nel Complexo do Alemão e nella Penha, due insiemi di *favelas* situati nella zona nord della città, abitati complessivamente da oltre 280.000 persone. L'operazione ha avuto un bilancio finale di 122 morti, di cui 117 civili e 5 agenti di polizia.

insediamento autonomo, autodefinito dai suoi abitanti come Belo Monte e noto nei documenti ufficiali come villaggio di Canudos. Ritenuto dal governo repubblicano di recente istituzione (1889) una minaccia al nuovo assetto politico, l'insediamento fu brutalmente represso dall'esercito brasiliano, con un bilancio di circa ventimila morti³.

Uno dei responsabili della cronaca del conflitto fu l'ufficiale dell'esercito e giornalista Euclides da Cunha, inviato del *Jornal de São Paulo* durante una delle spedizioni governative. Il resoconto che ne derivò, pubblicato nel 1902 con il titolo *Os Sertões* e destinato a diventare un classico della letteratura brasiliana, ebbe un notevole successo editoriale e contribuì in modo decisivo a fissare nella memoria pubblica i luoghi del conflitto, tra cui il Morro da Favela. Negli stessi anni, una parte dei soldati sopravvissuti alla compagna, insieme alle vivandiere che avevano seguito le truppe, al rientro nella capitale federale di Rio de Janeiro si trovò priva dell'alloggio promesso al momento della partenza. Alcuni di essi si stabilirono quindi su una collina situata nell'area portuale della città, alle spalle del Ministero della Guerra, nota come Morro da Providência⁴.

Fu allora che il rilievo carioca, già abitato dagli anni Venti dell'Ottocento e divenuto a partire dagli anni Sessanta una soluzione stabile di residenza popolare a ridosso del centro cittadino, venne progressivamente ribattezzato Morro da Favela dai nuovi occupanti⁵. Il nuovo toponimo rinviava con ogni probabilità a un luogo centrale dei combattimenti di Canudos, ma serviva anche a evocare le analogie percepite tra le condizioni di vita sperimentate nell'entroterra bahiano e quelle incontrate sui pendii della capitale federale. Tale rappresentazione fu ulteriormente rafforzata dalla fortuna editoriale dell'opera di Euclides da Cunha, frequentemente richiamata dai primi osservatori degli insediamenti collinari⁶.

Da *Morro da Providência*, dunque, una delle colline di Rio de Janeiro a inizio del Novecento diventa *Morro da Favela*. Il processo attraverso cui questo nome proprio si trasformò in un sostantivo comune fu tuttavia successivo e graduale. Sulla base di una ricognizione della stampa cittadina

³ W. N. Galvão, *O Império do Belo Monte: vida e morte em Canudos*, São Paulo 2001.

⁴ A. P. de Queiroz Filho, *Sobre as origens da favela*, in «Mercator – Revista de Geografia da UFC», X, 23 (2011), pp. 33-48.

⁵ L. A. M. Pereira, *Da providência à favela: os trabalhadores e a ocupação de um morro da região portuária do Rio de Janeiro (1856-1901)*, in «Revista de História», CLXXXII, 11122 (2023), pp. 1-28.

⁶ L. P. Valladares, *A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com*, Rio de Janeiro 2005, p. 29 ss.

tra il 1901 e il 1930, Maurício de Almeida Abreu ha mostrato come solo a partire dagli anni Venti del Novecento il termine *favela* abbia cominciato ad essere utilizzato per designare in modo generalizzato le occupazioni dei versanti urbani⁷. La sua comparsa nei documenti ufficiali fu ancora più tardiva, emergendo, ad esempio, nel *Código das Obras* del Comune di Rio de Janeiro a partire dal 1936⁸.

Mentre la genealogia del termine *favela* è riconducibile al conflitto bahiano di fine Ottocento e al rientro dei combattenti nella capitale, il fenomeno che esso designa nel contesto urbano di Rio de Janeiro risulta del tutto peculiare e rinvia a una storia ben più complessa e anteriore. L'occupazione delle colline della città precede infatti non solo il 1897 – le fonti legislative ne attestano la presenza almeno a partire dal 1853⁹, mentre sul Morro da Providência la stampa cittadina segnalava già nel 1856 che vi «abitava molta gente»¹⁰ – ma coinvolse strati della popolazione ben più ampi dei soli reduci militari, in stretta connessione con l'identità della città, consolidata lungo l'intero XIX secolo, come principale capitale schiavista delle Americhe.

3. Costruire: la forza lavoro della città schiavile

Nel corso dei tre secoli della tratta atlantica, il Brasile fu la destinazione di circa il 40% degli africani schiavizzati sbarcati nelle Americhe, pari a circa

⁷ M. A. Abreu, *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro*, in «Espaço & Debates», XIV, 37 (1994), pp. 34-36.

⁸ Prefeitura do Distrito Federal, *Código de Obras do Distrito Federal. Decreto N. 6000, de 1 de Julho de 1937*, Rio de Janeiro 1937, p. 47 ss.

⁹ In tal senso, il Decreto n. 1.187 del 4 giugno 1853 autorizzava la espropriazione e la demolizione delle edificazioni allora esistenti sui morros do Castelo e de Santo Antônio, motivando tale intervento con la “decidida vantagem da salubridade publica da capital”. Cfr. *Collecção das Leis do Império do Brasil de 1853: Parte Segunda*, Rio de Janeiro 1853, p. 267. Sul tema, vedi anche R. S. Gonçalves, *Favelas do Rio de Janeiro. História e direito*, Rio de Janeiro 2013, p. 46.

¹⁰ Nel 1856, il *Correio Mercantil* pubblicò una segnalazione inviata da alcuni lettori alla redazione, nella quale si richiamava l’“atenção da autoridade” sulle condizioni materiali delle abitazioni sul Morro da Providência. Secondo la nota, si trattava di una località in cui “mora muita gente”, ma priva di “iluminação, água, asseio, polícia”. Cfr. Pereira, *Da providência à favela*, cit., p. 7.

cinque milioni su un totale di quasi undici milioni di persone¹¹. Circa la metà di questo contingente giunse attraverso il porto di Rio de Janeiro, che si affermò così come il principale snodo della tratta schiavista nel Nuovo Mondo. A metà del XIX secolo, la capitale imperiale era infatti la città con la più alta concentrazione di popolazione schiavizzata nelle Americhe. Nel 1849, gli schiavi presenti a Rio de Janeiro erano circa 80.000, pari a oltre il 40% della popolazione urbana, una cifra di gran lunga superiore a quella registrata in altre città schiaviste del continente: a New Orleans, intorno al 1860, le persone ridotte in schiavitù erano poco più di 15.000¹².

Sin dall'età coloniale, quando nel 1763 la città divenne capitale dello Stato del Brasile, e senza soluzione di continuità lungo l'età imperiale (1822-1889), le trasformazioni urbane di Rio de Janeiro si fondarono in modo sistematico sull'impiego di manodopera schiavizzata, che costituì la principale forza lavoro nelle opere pubbliche di infrastruttura. Basti ricordare che la costruzione dell'acquedotto carioca, principale fonte di approvvigionamento idrico della città, avviata nel 1723 e completata nel 1750, fu realizzata in larga misura attraverso il lavoro forzato di schiavi impiegati nei cantieri pubblici. Analogamente, l'introduzione dell'illuminazione stradale a olio di balena, avviata a partire dagli anni Sessanta del Settecento, così come gli interventi di apertura e sistemazione della rete stradale negli stessi anni si basarono sull'utilizzo di lavoro schiavizzato tanto nella costruzione quanto nella manutenzione delle strutture¹³.

Nella seconda metà del XIX secolo, le prime esperienze di industrializzazione in Brasile si fondarono altrettanto sull'impiego intensivo di manodopera schiavizzata, coinvolta in settori come la metallurgia, l'estrazione mineraria, la cantieristica e la costruzione ferroviaria. È emblematico, in questo senso, il caso del Cantiere navale e fonderia di Ponta d'Areia, fondato nel 1846 a Rio de Janeiro e considerato uno dei più importanti complessi industriali del Brasile ottocentesco, dove circa il 40% della forza lavoro era costituito da persone schiavizzate (162 su 411 lavoratori)¹⁴.

¹¹ David Eltis et al, *The Transatlantic Slave Trade: An Online Dataset*, at <https://www.slavevoyages.org/voyage/all-voyages#voyages>.

¹² S. Chalhoub, *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*, São Paulo 1990, p. 187.

¹³ Y. L. dos Santos, *Global because a slaveholding order: an analysis of the urban dynamics of Rio de Janeiro between 1790 and 1815*, in «Almanack», 24 (2020), pp. 1-30; Id., *Tornar-se corte. Trabalho escravo e espaço urbano no Rio de Janeiro (1808-1815)*, in «Revista de História Comparada», VII, 1 (2013), pp. 262-292.

¹⁴ H. E. Lima, *Enslaved and Free Workers and the Growth of the Working Class in Brazil*, in «Oxford Research Encyclopedias», (2022), p. 6 (1-28).

Se tale manodopera risultava essenziale nei grandi cantieri infrastrutturali, era al tempo stesso presente in quasi ogni ambito dell'attività economica della Corte, dalle operazioni portuali al commercio al dettaglio, dalle occupazioni manuali non qualificate alle arti e ai mestieri, accedendo quotidianamente a forme di credito e di proprietà. Negli annunci dei giornali come nei ritratti pittorici sono abbondanti le attestazioni di schiavi impiegati come facchini, trasportatori di derrate, merci e persone, conduttori di muli, barcaioli e marinai, accenditori di lampioni e spazzini, venditori ambulanti, infermieri, pittori, scultori e musicisti, solo per citare alcuni esempi¹⁵.

Come ho avuto modo di argomentare nella pubblicazione intermedia del PRIN PNRR 2022 HiLArI, la presenza massiccia di persone schiavizzate nel perimetro urbano incise profondamente non solo sulla fisionomia della città di Rio de Janeiro, ma anche sull'esperienza giuridica stessa della schiavitù¹⁶. Il contesto urbano rendeva infatti possibile alle persone schiavizzate il compimento di una serie di atti giuridici che, in linea di principio, risultavano incompatibili con il loro status giuridico. Tra questi, uno dei casi più emblematici è rappresentato dalla titolarità di conti di deposito presso le casse di risparmio, ampiamente documentata nelle fonti ottocentesche¹⁷.

Cruciale per la consolidazione di tali dinamiche fu la diffusione della pratica del *morar sobre si*, vale a dire del vivere 'su di sé in uno spazio abitativo separato da quello del padrone¹⁸. La mobilità quotidiana in città, necessaria allo svolgimento di attività economiche remunerative, innanzitutto a beneficio del proprietario, ma anche, in parte, degli stessi schiavi, che riuscivano spesso ad accumulare peculio oltre gli obblighi fissi di versamento, presupponeva infatti una relativa autonomia abitativa¹⁹.

Una libertà di movimento che, pur iscritta nelle logiche economiche della città, venne ben presto percepita come una minaccia al regime

¹⁵ M. Karasch, *Slave Life in Rio de Janeiro, 1808-1850*, Princeton 1987, pp. 185-213.

¹⁶ M. Carvalho de Souza, *Libertà confinate. Diritto, schiavitù urbana e forme dell'abitare nel Brasile del XIX secolo*, in E. Augusti (cur.), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi*, Torino 2025, pp. 47-61.

¹⁷ K. Grinberg, *A poupança: alternativas para a compra de alforria no Brasil (2.^a metade do século XIX)*, in «Revista de Indias», LXXI, 251 (2011), pp. 137-158.

¹⁸ Y. L. dos Santos, *Escravidão, moradia e resistência. A prática do morar sobre si no Rio de Janeiro (1831-1840)*, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 10 (2010), pp. 1-14.

¹⁹ L. C. Soares, *Os Escravos de Ganho no Rio de Janeiro do Século XIX*, in «Rev. Bras. de Hist.», VIII, 16 (1988), pp. 107-142.

proprietario e, di conseguenza, all'ordine urbano. Ne offre testimonianza la lettera inviata dal Segretario di Polizia della Corte di Rio de Janeiro al Consiglio Comunale il 19 marzo 1860, nella quale si segnalava l'esistenza, in città, «di un elevato numero di abitazioni affittate direttamente a persone schiavizzate, o a individui liberi che parzialmente le subaffittano a schiavi»²⁰. I mali risultanti da una tale pratica sono notori» – sosteneva il Segretario – «non ignorando nessuno che tali case, oltre a essere il ricettacolo di schiavi fuggitivi e di malfattori, e perfino di vagabondi liberi, si trasformano in vere e proprie spelonche, dove predominano il vizio e l'immoralità più bassa sotto mille forme diverse. Urgente sarebbe, dunque, reprimere severamente un simile abuso, proibendo di affittare o subaffittare qualsiasi casa, o parte di essa, a schiavi, anche quando muniti dell'autorizzazione dei loro padroni a tale fine».

Più che la loro mobilità nello spazio cittadino, a risultare problematica era la contiguità sociale che tale circolazione rendeva possibile. Essa favoriva infatti l'assimilazione degli schiavi ai liberi e ai liberi della composita classe lavoratrice ottocentesca, un fattore di destabilizzazione dell'ordine schiavista. A dispetto delle distinzioni formali di status giuridico, questi soggetti si alternavano spesso nelle medesime mansioni e non di rado condividevano gli stessi spazi abitativi, con differenze di ruolo o di remunerazione talora impercettibili²¹. In effetti, le medesime abitazioni collettive di Rio de Janeiro che erano popolate da lavoratori in condizione di schiavitù o appena manomessi, costituivano anche la soluzione abitativa privilegiata per la massa crescente di immigrati portoghesi che, a partire dalla metà del secolo, affluirono in numero consistente nella capitale²².

Nel Morro da Providência, una tale compresenza era già ben visibile molto prima della campagna militare di Canudos. Situata in prossimità dell'area portuale, la collina ospitava categorie professionali a forte presenza afrodiscendente, come quella degli scaricatori di porto. Dalle liste dei liberi redatte in applicazione delle leggi emancipatorie, così

²⁰ S. Chalhoub, *Cidade febril. Cortiços e epidemias na Corte Imperial*, São Paulo 1996, pp. 26-27.

²¹ M. C. de Souza, *Negotiating the terms of wage(less) labour: free and freed workers as contractual parties in nineteenth-century Rio de Janeiro*, in A. Batista, V. F. Müller - C. Peres (curr.), *Coercion and Wage Labour. Exploring Work Relations through History and Art*, London 2023, pp. 253-271.

²² L. F. Alencastro, *Proletários e escravos. Imigrantes e portugueses cativos africanos no Rio de Janeiro, 1850-1872*, in «Novos Estudos», 21 (1988), pp. 30-56; e, più recentemente, M. S. Galvanese, *At the Crossroads of Empires: Azoreans and Madeirans in Brazil and the West Indies in the Mid-Nineteenth Century*, in «International Review of Social History», (2026), pp. 1-27.

come da notizie sparse della stampa carioca, emerge che numerosi africani in situazione di schiavitù risiedevano nella zona; non mancano, inoltre, attestazioni ricorrenti di pratiche associate alle culture di matrice africana, come la capoeira e pratiche di curanderia²³. Parallelamente, gli annunci immobiliari dimostrano che molte abitazioni in affitto erano rivolte specificamente agli immigrati stranieri che giungevano in città, poiché particolarmente adatte «*para uma família estrangeira*»²⁴.

Finché si trattava di una zona collinare, la convivenza di lavoratori di diversa condizione giuridica fu a lungo tollerata e, in certa misura, persino favorita. Nel centro cittadino, al contrario, essa divenne progressivamente oggetto di crescente inquietudine. Non potendo — o non volendo — impedirne formalmente la presenza, le autorità finirono per intervenire sugli spazi abitativi stessi, rendendo di fatto impraticabile la permanenza della popolazione lavoratrice nel nucleo della città.

4. *Espellere: il potere normativo delle autorità sanitarie*

Una delle caratteristiche delle prime forme dell'abitare urbano della popolazione schiavizzata, così come dei liberti e degli immigrati stranieri giunti in numero crescente all'indomani della proibizione della tratta atlantica, fu il loro radicamento iniziale nel cuore stesso della città, nelle sue aree più centrali²⁵. La forza lavoro dell'urbe preindustriale, a Rio come altrove, abitava infatti il nucleo cittadino propriamente detto, concentrata in abitazioni collettive di diversa dimensione, che nel corso dell'Ottocento vennero progressivamente designate con un'etichetta specifica: i cosiddetti *cortiços*. Originati dalla suddivisione di edifici preesistenti in vani minimi o dalla costruzione rapida di case fragili ed economiche, articolate in una molteplicità di piccoli ambienti, i *cortiços* erano caratterizzati dall'uso collettivo di spazi e servizi – bagni, lavatoi, cortili, corridoi – ed erano abitati da una popolazione numerosa e fortemente compressa.

²³ Pereira, *Da providência à favela*, cit., p. 17.

²⁴ «Aluga-se a casa n. 24 sita no morro da Providencia, ultimamente acabada, com quatro quartos, duas salas, despensa e cozinha no pavimento terreo; tem commodos para uma outra familia ou creadores. N. B. – A casa tem chacara com arvoredos e bonds proximos a 100 rs., tanques para lavar, duas banheiras com banho de hcuva; esta casa se presta muito para uma familia estrangeira mesmo por ser muito fresca; a chave está no n. 30». *Gazeta de Noticias*, V, 295 (1878), p. 5.

²⁵ M. A. Abreu, *A evolução urbana do Rio de Janeiro*, IV. ed., Rio de Janeiro 2013, p. 42.

Anche in questo caso, il ricorso all'origine semantica del termine risulta utile. Il vocabolo *cortiço* trae origine, con ogni probabilità, dal lessico dell'apicoltura: richiama infatti la *cortiça*, la corteccia utilizzata per costruire alveari, strutture composte da minuscole celle destinate alle api operaie, incessantemente attive in un ambiente segnato da un ronzio continuo²⁶. Questa metafora venne ulteriormente rafforzata dalla letteratura naturalista, che trovò una formulazione particolarmente incisiva con la pubblicazione, nel 1890, del romanzo *O cortiço* di Aluísio Azevedo, considerato il principale esponente del naturalismo letterario brasiliano. Le sue pagine contribuirono a fissare nell'immaginario popolare un ritratto di queste case popolari come spazi quanto «più torbido, più abietto, più *cortiço* (...) vero tipo di alloggio fluminense, quello autentico e leggendario; dove ogni notte si susseguono samba e risse; dove si uccidono uomini senza che la polizia riesca a individuare i colpevoli; vivaio di sensualità degradate, in cui fratelli e sorelle dormono mescolati nello stesso fango; paradiso di vermi, palude di melma calda e fumante, da cui la vita affiora brutalmente, come da una decomposizione»²⁷.

Molto prima che Azevedo cristallizzasse questa narrazione nell'enfatica forma letteraria, le autorità municipali di Rio de Janeiro ricorrevano già a descrizioni molto affini per qualificare tali forme abitative e sollecitare un intervento normativo da parte del Consiglio Comunale. In un documento dell'ottobre 1854, il Segretario di Polizia della città, il giurista Jeronymo Martiniano Pereira de Mello, osservava che «esistono in questa Corte certe case comunemente denominate *cortiços* composte da piccoli vani che si

²⁶ L. F. Vaz, *Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro*, in «Análise Social - Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa», XXIV, 127 (1994), p. 583 (581-597). L'origine etimologica, tuttavia, non rimase una semplice traccia relegata ai dizionari. La metafora continuò a operare a lungo nella cronaca quotidiana carioca. Basti ricordare la narrazione della fondazione di un *cortiço* apparsa nel *Diário do Rio de Janeiro* del 10 de agosto de 1849: «(...) havia ali um homem que tinha um terreno em uma rua, chamada do Lavradio, no qual poderia edificar um bello predio, se, por parte da *moeda*, lhe não sahissem com embargos. Ora, o homem não podendo construir um predio, fabricou um *cortiço*, empregando em todo elle a *madeira de pinho*, contra o disposto na secção 2.^a, tit. 1.^o, § 10, das posturas municipaes. Fez uma *colmêa*, fez outra, foi fazendo, fazendo... sem que nunca o *Illm.o* da *Illustrissima* desse fê da tal infracção da lei. E aconteceu que um *dia* uma das *abelhas* dando caça aos mosquitos, atacou fogo á *colmêa*; o incendio devorou em um momento o *cortiço* e propagou-se ás casas visinhas». Cfr. *Diário do Rio de Janeiro*, XXVIII, 8172 (1849), p. 4.

²⁷ A. Azevedo, *O cortiço* [1890], XXX. ed., São Paulo 1997, p. 157. Una delle letture più lucide dell'opera resta quella del critico letterario A. Candido, *De Cortiço a Cortiço*, in *O discurso e a cidade*, São Paulo 1993, pp. 123-152.

affacciano su un corridoio e su un cortile comune, e nelle quali si ammassa abitualmente la popolazione più infima e povera»²⁸. Tali abitazioni, «per la mancanza di mezzi pecuniari dei loro abitanti e per la quasi promiscuità e comunione in cui vivono sono focolai non solo di immoralità come di sporcizia, che non possono essere tollerate». Su queste basi, egli riteneva opportuno «impiegare tutti i mezzi di polizia e amministrativi affinché esse conservino sempre la necessaria ordine, moralità e pulizia», sollecitando il Consiglio Comunale ad imporre ai proprietari di *cortiços* specifici interventi materiali, tra cui la pavimentazione di archi, cortili e passaggi comuni, l'installazione dell'illuminazione, di portinerie e, entro termini prestabiliti, anche di servizi igienici rudimentali.

È tuttavia chiaramente percepibile, attraverso la stampa cittadina, uno spostamento nel modo di descrivere e qualificare i *cortiços*, cui corrispose un mutamento nella natura degli atti normativi ad essi rivolti. Fino agli anni Cinquanta dell'Ottocento, gli alloggi popolari comparivano prevalentemente nelle colonne di cronaca nera come rifugio di schiavi fuggitivi²⁹, luoghi di arresti³⁰ e accertamenti di polizia³¹, associati a forme di disordine quali «grida, risse e dispute quotidiane, che perturbano la quiete del vicinato e offendono la morale pubblica»³². Venivano descritti, ad esempio, come abitazioni di «molti zingari, con il rumore e frastuono che producono, proveniente da un maledetto *fado* e da canti che li rendono insopportabili al vicinato»³³ o di «lavoratori che disturbano quasi ogni notte, fino a tarda ora, con parole oscene, urla e il battere dei piedi di una danza infernale e selvaggia»³⁴. Si trovavano persino richieste di elemosina da parte di abitanti di *cortiços* in condizioni di estrema povertà³⁵. Pur ritenuti ambienti miserevoli e rumorosi, tali alloggi non attiravano ancora l'attenzione delle autorità legislative, finché non venne loro attribuita una colpa ben più allarmante: quella di costituire un focolaio di contagio all'indomani delle epidemie di febbre gialla (1849) e del colera (1855-1856).

²⁸ *Diário do Rio de Janeiro*, XXXIII, 509 (1854), p. 1.

²⁹ *Parda fugida* in «*Jornal do Commercio*», XXIX, 218 (1854), p. 3.

³⁰ *Jornal do Commercio*, XXX, 161 (1855), p. 2.

³¹ *Repartição da Polícia* in «*Correio Mercantil, e Instructivo, Politico e Universal*», X, 257 (1853), p. 3.

³² *Correio Mercantil, e Instructivo, Politico e Universal*, XII, 209 (1855), p. 1.

³³ *Correio Mercantil, e Instructivo, Politico e Universal*, VIII, 189 (1851), p. 3.

³⁴ *Correio Mercantil, e Instructivo, Politico e Universal*, X, 93 (1853), p. 1.

³⁵ *Jornal do Commercio*, XXX, 199 (1855), p. 4.

A partire da quel momento, tali rappresentazioni lasciarono progressivamente spazio alla circolazione di resoconti medici e statistiche, che, nel caso del colera, includevano elenchi dettagliati dei soggetti colpiti dall'infezione, indicando per ciascun caso nome, età, nazionalità e luogo di residenza, puntualmente individuato nei *cortiços*³⁶. I rapporti si chiudevano con la richiesta di interventi immediati di pulizia di tali abitazioni, «poiché lo stato di immondizia che ne caratterizza l'accesso deve aver contribuito in larga misura all'infezione di questo quartiere. I suoi terreni, veri e propri ricettacoli di rettili e insetti, rimangono tuttora allagati, esalando – al suono dell'armoniosa orchestra di rospi, rane e grilli – i più putridi miasmi che si possano sviluppare da una così grande quantità di vegetali e animali in putrefazione»³⁷.

Alla luce delle nuove statistiche sanitarie, le autorità municipali si avviarono all'adozione di una prima misura regolamentare. Il 1° agosto 1855, il Consiglio municipale deliberò che non fosse più «consentita la costruzione di nuovi *cortiços* senza una specifica autorizzazione del Consiglio Comunale, che tali edifici dovessero rispettare tutte le condizioni igieniche prescritte e che non potessero essere abitati senza la preventiva approvazione della Giunta di Igiene Pubblica»³⁸. La preoccupazione principale era garantire che le strutture rispondessero ai nuovi parametri tecnici di igiene, senza giungere ancora a un divieto generalizzato delle nuove costruzioni.

Negli anni successivi, tuttavia, il problema cambiò scala. Tra il 1838 e il 1870, la popolazione della capitale quasi raddoppiò, passando da 137.078 a 235.381 abitanti senza che a tale crescita corrispondesse un analogo incremento del patrimonio edilizio (da 17.056 a 27.679 edifici)³⁹. Parallelamente, la città andava ridefinendo le proprie infrastrutture e i propri circuiti di mobilità: nel 1858 fu inaugurato il primo tratto ferroviario, e a partire dal 1868 entrarono in funzione le prime linee tranviarie⁴⁰. La pressione demografica e la riorganizzazione degli spazi urbani mutarono così il quadro della questione: non era più soltanto la singola abitazione a essere oggetto di regolazione, ma la collocazione stessa di questi insediamenti nel tessuto cittadino.

³⁶ Ad esempio, *O cholera-morbus na freguesia da Lagôa*, in «Jornal do Commercio», XXX, 292 (1855), p. 2.

³⁷ *Jornal do Commercio*, XXX, 306 (1855), p. 1.

³⁸ *Codigo de Posturas da Illustrissima Camara Municipal*, Rio de Janeiro 1855, p. 212.

³⁹ M. A. Abreu - L. F. Vaz, *Sobre as origens da favela*, in M. A. A. F. Gomes (cur.), *Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território: Anais*, Salvador 1993, p. 482 (481-492).

⁴⁰ M. A. Abreu, *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, 4. ed., Rio de Janeiro 2013, p. 50 ss.

È in questo passaggio che Mauricio de Almeida Abreu ha efficacemente individuato uno slittamento da una disciplina centrata sull'*abitazione* a una normazione dell'*habitat*, che aprì la via a interventi più radicali⁴¹. In tale contesto si colloca la prima proposta esplicita dinnanzi al Consiglio Comunale di vietare la costruzione dei *cortiços* nel centro cittadino, avanzata nel febbraio 1866 dal medico José Pereira Rego. Dal 1864 egli cumulava le cariche di Presidente della Giunta Centrale di Igiene e dell'Accademia Imperiale di Medicina, ed era nel frattempo divenuto anche consigliere municipale⁴². Nel presentare il progetto, Pereira Rego osservava che, «nonostante siamo costituiti in nazione indipendente da oltre quarant'anni, con istituzioni tanto liberali, (...) su alcuni punti essenziali e indispensabili al benessere igienico sembriamo conservarci ancora molto prossimi ai tempi coloniali». Invitava quindi il Consiglio a prestare attenzione «ai difetti e alle irregolarità delle nostre edificazioni», le quali, oltre a compromettere «l'abbellimento della principale e forse prima città dell'America meridionale», contribuivano a peggiorarne lo stato igienico, soprattutto «per la cattiva disposizione e per la pessima idea oggi in voga di costruire *cortiços* nel loro interno e in luoghi già molto popolosi, ammassando così un gran numero di persone in cubicoli angusti, umidi e mal ventilati, in nessun modo abitabili»⁴³.

Il progetto prevedeva il divieto assoluto di edificare nuove case terranee o a un solo piano in una vasta area centrale della città, minuziosamente delimitata mediante l'indicazione di piazze e vie principali. Vietava inoltre la ricostruzione degli edifici esistenti in tali zone — intendendo per 'ricostruzione' non solo l'edificazione *ex novo*, ma anche ogni intervento che ne modificasse la fisionomia esteriore — e imponeva, nelle aree consentite, requisiti rigorosi in termini di elevazione dal suolo, altezza minima, aerazione e tipologia costruttiva. In modo ancora più esplicito, stabiliva che fosse «assolutamente vietato costruire nuovi *cortiços*» nell'intera area indicata, anche all'interno di cortili o proprietà private, nonché ricostruire quelli già esistenti.

Anche se il nemico sembrava ormai ben individuato, fu solo il 5

⁴¹ M. A. Abreu, *Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução*, in «Análise Social - Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa», 10 (2003), pp. 211-234.

⁴² A. V. A. S. Blake, *Diccionario Bibliographico Brasileiro*, Rio de Janeiro 1899, V.

⁴³ *Habitações coletivas, estalagens ou 'cortiços'. Vários papéis sobre medidas higiênicas reclamadas pelas autoridades, projectos de posturas, e outros, concernentes ao assumpto. 1855, 1864 a 1866 e 1868* in Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Códice 44.2.7, pp. 9-14.

dicembre 1873 che un decreto municipale stabilì il divieto voluto dal medico Pereira Rego di realizzare costruzioni denominate ‘*cortiços*’ nell’area compresa tra le piazze Dom Pedro II e Onze de Junho, nonché in tutto lo spazio urbano delimitato dalle vie Riachuelo e Livramento, una vasta porzione del centro urbano⁴⁴. Un’ulteriore disposizione del 1° settembre 1876 rafforzò il divieto, estendendolo alle abitazioni «volgarmente chiamate ‘*cortiços*’, siano esse così denominate o chiamate *casinhas* o con nomi equivalenti»⁴⁵. Si apriva così la stagione di una lunga – e in larga misura riuscita – storia giuridica dell’espulsione delle classi povere/pericolose, termini del tutto interscambiabili nel lessico delle autorità sanitarie, dal nucleo della città⁴⁶. Il provvedimento, infatti, interessava un’ampia porzione del centro cittadino, coinvolgendo quartieri centrali come Santíssimo Sacramento, Candelária, Santa Rita e Sant’Ana: proprio le aree a più alta concentrazione di *cortiços*, dove circa il 20% della popolazione risiedeva in questo tipo di abitazione⁴⁷.

Non è secondario che tali misure si collochino a ridosso della prima legge abolizionista mai approvata in Brasile, il 28 settembre 1871. La cosiddetta *Lei do Ventre Livre*, oltre a dichiarare liberi i figli delle donne schiavizzate, disponeva la liberazione immediata di alcune categorie di schiavi e introduceva meccanismi volti a facilitare ulteriori manomissioni⁴⁸. Nel volgere di pochi anni, essa contribuì a immettere

⁴⁴ *Prohíbe a construção de habitações chamadas ‘cortiços’; e marca a direcção dos vehiculos de condução ou de transporte pela rua de Gonçalves Dias*, in *Código de Posturas, leis, decretos, editais e resoluções da Intendência Municipal do Distrito Federal*, Rio de Janeiro 1894, p. 223.

⁴⁵ *Sobre construção de cortiços*, in *ivi*, p. 238. Il 2 aprile 1892 fu emanato un nuovo regolamento, con il medesimo titolo, che estendeva l’area del divieto di costruzione anche al quartiere di Santo Antonio. *Ivi*, p. 336.

⁴⁶ Chalhoub, *Classes pobres, classes perigosas*, in *Cidade febril*, cit., pp. 20-29. Sulla capacità del ceto medico di condizionare ambiti normativi destinati al controllo e repressione, si veda *sopra* in questo volume il contributo di F. Rotondo, *I conventillos di Buenos Aires tra diritto e medicina positivista. Appunti per una ricerca sugli spazi giuridici dell’emigrazione italiana in Argentina di fine Ottocento*.

⁴⁷ Abreu, *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, cit., p. 43.

⁴⁸ La legge n. 2.040 ebbe una portata ben più ampia della sola dichiarazione di libertà dei figli nati da donne schiavizzate. Tra le sue disposizioni figuravano non solo il riconoscimento del diritto delle persone schiavizzate di acquistare e trasmettere beni per successione e l’istituzione di un fondo nazionale di emancipazione, ma anche la liberazione immediata di diverse categorie di schiavi: quelli appartenenti allo Stato (i cosiddetti «schiavi della nazione»), quelli compresi in eredità giacenti, quelli dichiarati abbandonati e quelli non registrati nei censimenti ufficiali. Cfr. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil – 1871*, Rio de Janeiro 1871, I.

nello spazio urbano una massa crescente di liberti. Per molti di questi soggetti, com'è noto, abitare nell'area centrale serviva non solo ad evitare i costi di trasporto, ma soprattutto a farsi trovare nel luogo stesso in cui il lavoro, per molte categorie professionali a base giornaliera, doveva essere ogni giorno intercettato. Prima come *escravos de ganho*, e dopo come liberti spesso caricati del debito relativo al prezzo della propria manomissione⁴⁹, l'attività non era legata a un luogo produttivo stabile: nasceva dalla concentrazione di persone e di scambi che si addensava quasi esclusivamente nel cuore della città.

Prescindendo da tali esigenze, il 18 dicembre 1879 un avviso del Ministero dell'Impero dispose la chiusura di una serie di abitazioni «*denominadas cortiços, estalagens, casinhas, etc.*» che, secondo informazioni trasmesse dalla stessa Giunta, versavano in stato di rovina e presentavano pericoli per la salute degli abitanti e del vicinato. Con avviso di pari data, il Ministero raccomandava alla Giunta Centrale di Igiene, già titolare di facoltà regolamentari e ora investita anche di poteri di polizia sanitaria e di attuazione delle misure amministrative relative agli alloggi popolari, di procedere alla chiusura degli edifici indicati, direttamente o per mezzo delle autorità sanitarie distrettuali⁵⁰. Poiché la demolizione immediata non poteva essere attuata – si precisava nel testo ministeriale – si disponeva che tali edifici fossero chiusi sino a quando non fossero demoliti o convenientemente riparati.

All'avviso ministeriale era allegato un elenco di cinquantadue *cortiços* della zona centrale di Rio de Janeiro da sottoporre a chiusura, che, si avvertiva, non doveva considerarsi esaustivo: eventuali altre abitazioni nelle medesime condizioni avrebbero dovuto essere ugualmente interdette. Presso l'Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro si conservano numerose istanze che documentano l'effettivo esercizio dell'autorità normativa attribuita a quest'organo: proprietari e affittuari si rivolgevano al presidente della Giunta chiedendo la sospensione del provvedimento e l'autorizzazione a eseguire riforme o migliorie che consentissero la prosecuzione dell'attività, soprattutto nelle aree centrali della città⁵¹. Negli anni successivi, ancora su impulso della Giunta di Igiene Pubblica,

⁴⁹ H. E. Lima, *Unpayable Debts: Reinventing Bonded Labour through Legal Freedom in Nineteenth-Century Brazil*, in A. Stanziani - G. Campbell (curr.), *Debt and Slavery in the Mediterranean and Atlantic Worlds*, London 2013, pp. 123-132.

⁵⁰ *Cortiços e estalagens, etc.* in «Jornal do Commercio», LVIII, 253 (1879), p. 1.

⁵¹ Amplyamente discusse da J. L. Benchimol, *Pereira Passos: um Haussmann tropical*, Rio de Janeiro 1900, p. 151 ss.

divenuta, a partire dal 1886, Ispettorato-Generale di Igiene, e sulla base dell'autorizzazione ministeriale, la stampa cittadina dà notizia dell'irrogazione di numerose multe per eccesso di affollamento nei *cortiços* e di molteplici chiusure⁵².

A titolo di bilancio, l'intervento del Ministero dell'Impero segna un passaggio significativo: le autorità sanitarie non si limitavano più a proclamare prescrizioni igieniche o vietare la costruzione di *nuove* abitazioni, ma intervenivano direttamente sugli immobili esistenti, ordinando la chiusura di strutture abitate in nome della tutela della salute collettiva. Ciononostante, la domanda di questo tipo di alloggio rimaneva tale che, anche quando allontanati dalle aree più centrali, riemergevano immediatamente nelle zone limitrofe. Se tra il 1884 e il 1888 il loro numero diminuì nel nucleo cittadino più colpito dalle misure restrittive, aumentò invece nelle zone centrali periferiche, come São José e Santana, e nei quartieri limitrofi, quali Glória ed Espírito Santo⁵³. Espellere i residenti da un *cortiço*, ben lungi dall'eliminare il fenomeno, non faceva che spingerli verso forme più marginali dell'abitare.

5. *Demolire: città e modernità nel nuovo regime*

Quando nel 1888 fu finalmente abolita la schiavitù — e il Brasile risultò così l'ultimo paese del continente americano a decretarne l'illegalità — l'emancipazione non fu accompagnata da alcuna politica di inclusione sociale, tanto meno sul piano abitativo. Alla presenza ormai strutturale ma priva di qualsiasi sostegno pubblico di ex schiavi nello spazio urbano si aggiunsero allora migliaia di liberti che lasciavano le piantagioni, insieme ai flussi crescenti di immigrati europei inseriti nella grande migrazione transatlantica⁵⁴. Questa crescita rapida e non governata della popolazione urbana si accompagnò al riemergere delle crisi sanitarie che avevano già segnato i decenni precedenti, con un nuovo ciclo epidemico di febbre gialla alla fine degli anni Ottanta, e un sensibile incremento della mortalità⁵⁵.

⁵² *Gazeta de Notícias*, VI, 22 (1880), p. 1.

⁵³ Abreu, *Da habitação ao hábitat*, cit., p. 215.

⁵⁴ Per una ricostruzione comparativa delle risposte giuridiche al fenomeno migratorio tra Europa e continente americano, cfr. L. Nuzzo - M. Pifferi - G. Speciale - C. Vano (curr.), *Legal Responses to Mass Migration: From the Nineteenth Century to World War II*, Torino 2024.

⁵⁵ Benchimol, *Pereira Passos*, cit., p. 179 ss.

Fu in questo clima che, nel settembre 1889, si riunì a Rio de Janeiro il II Congresso Brasileiro de Medicina e Chirurgia. Facendo leva sull'emergenza sanitaria in atto, il ceto medico rivendicò «autonomia, forza e libertà d'azione alle autorità sanitarie, mediante un regolamento munito di sanzione legislativa e fondato su un codice di norme chiare e perentorie (...) basate sui principi attuali di profilassi aggressiva e difensiva»⁵⁶. Fino ad allora, l'assetto liberale dell'Impero monarchico — ancora profondamente segnato dall'ordine proprietario su cui si era retta anche la società schiavista — non aveva consentito un simile ampliamento dei poteri sanitari. Le politiche igieniste si erano infatti scontrate con la tutela giuridica della proprietà privata, strenuamente difesa dai proprietari di *cortiços*, spesso coordinati attraverso la *Sociedade União dos Proprietários e Arrendatários de Prédios*⁵⁷.

La proclamazione della Repubblica mediante un colpo di Stato militare avrebbe di lì a poco offerto il nuovo quadro istituzionale entro cui tali rivendicazioni avrebbero potuto trovare attuazione. Tra i primi provvedimenti del regime repubblicano vi fu la trasformazione di Rio de Janeiro in Distretto Federale, con la conseguente attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del sindaco. Quella 'forza d'azione' auspicata dal ceto medico trovò una prima incarnazione nella figura del dottor Barata Ribeiro, medico e docente della Facoltà di Medicina di Rio de Janeiro, nominato sindaco nel dicembre 1892. Il suo mandato durò appena cinque mesi, ma fu segnato da un'offensiva senza precedenti contro i *cortiços*.

Il caso più clamoroso fu la demolizione integrale del celebre cortiço *Cabeça de Porco*, avvenuta il 26 gennaio 1893 in via Barão de São Félix, n. 154, nella freguesia di Santana, così denominato per la testa di maiale scolpita sul portale d'ingresso⁵⁸. Il 21 gennaio il sindaco aveva notificato ai proprietari un'intimazione che concedeva cinque giorni per avviare la demolizione, con l'avvertimento che, in caso contrario, il Comune vi avrebbe provveduto d'ufficio, addebitandone le spese. Nel giorno stabilito, il sindaco emanò un decreto che lo autorizzava a dare esecuzione diretta al provvedimento. Alle sette e mezza del pomeriggio ebbe inizio l'operazione, condotta con modalità quasi militari: vi presero parte reparti di fanteria e cavalleria della polizia, squadre di pompieri, circa trecento

⁵⁶ *Anais do 2º. Congresso Brasileiro de Medicina e Chirurgia*, Rio de Janeiro 1889, pp. 36-39.

⁵⁷ Chalhoub, *Cidade febril*, cit., p. X.

⁵⁸ L. F. Vaz, *Notas sobre o Cabeça de Porco*, in «Revista do Rio de Janeiro», I, 2 (1986), pp. 29-35.

operai dell'Ispettorato delle Opere Pubbliche, oltre al capo della polizia e al sindaco stesso. All'alba, il *cortiço* era ormai scomparso.

Come suggerisce la storica dell'architettura Lilian Fessler Vaz, si può avanzare l'ipotesi che molti degli abitanti si siano stabiliti a poche decine di metri di distanza, sul versante del Morro da Providência. Il sindaco aveva infatti disposto che alla popolazione povera che abitava l'edificio fosse consentito prelevare il legname riutilizzabile per la costruzione di nuove abitazioni. Il tratto del morro occupato da piccole costruzioni improvvisate — al quale si accedeva proprio dall'area dove sorgeva il grande *cortiço* — apparteneva in parte a una delle proprietarie del *Cabeça de Porco*. Poco tempo dopo, infatti, si registrò che, pagando a caro prezzo pochi palmi di terreno, essi acquistavano il diritto di scavare i pendii della collina e costruirvi baracche. Quando nel 1897 vi giunsero i soldati provenienti dalla campagna di Canudos, essi si inserirono in un insediamento già popolato anche da abitanti reduci dalla demolizione di via Barão de São Félix⁵⁹.

Mentre il mandato di Barata Ribeiro fu precocemente interrotto, una più compiuta 'autonomia d'azione' si dispiegò sotto l'amministrazione dell'ingegnere Pereira Passos, nominato nel 1903 e affiancato dal celebre direttore della Sanità Pubblica, Oswaldo Cruz. Il periodo Passos — definito dalla storiografia come il 'Haussmann tropicale' — segnò il tentativo più deciso di superare definitivamente l'impianto urbano ereditato dalla città coloniale-schiavista. Il sindaco, che aveva soggiornato a Parigi dal 1857 al 1860, come membro della legazione diplomatica brasiliana e aveva potuto osservare da vicino gli interventi di trasformazione urbana realizzati dal Barone Georges-Eugène Haussmann sotto Napoleone III, impiantò nella capitale repubblicana un progetto di modernizzazione di straordinaria radicalità per queste latitudini⁶⁰.

Non si trattava meramente di conferire alla città un profilo monumentale, simile alle capitali europee o alla rivale platense, ma di eliminare l'aspetto coloniale del centro cittadino⁶¹. Ciò significava non solo incidere profondamente sulle strade strette e poco ariose, ma anche interrompere la contiguità tra edifici pubblici e abitazioni popolari, che segnava da tempo il nucleo urbano⁶². A tal fine, garantì una

⁵⁹ Vaz, *Notas sobre o Cabeça de Porco*, cit., p. 33.

⁶⁰ Benchimol, *Haussmann tropical*, cit., p. 192 ss.

⁶¹ A. N. Azevedo, *Da cidade escravista à cidade moderna. Os limites de um projeto de integração conservadora no Rio de Janeiro entre 1903 e 1906*, in «Revista de História Regional», II, 21 (2016), pp. 575-596.

⁶² Abreu, *Da habitação ao hábitat*, cit., p. 220.

revisione incisiva della disciplina legale delle espropriazioni, ampliandone i presupposti e semplificando le procedure (decreti n. 1.021 del 26 agosto 1903 e n. 4.956 del 9 settembre 1903), così da dotare il potere municipale di strumenti più rapidi ed efficaci per intervenire sul tessuto edilizio⁶³.

Nei quattro anni del suo mandato, ricordati dalla letteratura come il ‘*Bota-Abaixo*’ (letteralmente, ‘butta giù’)⁶⁴ o dalla storiografia come ‘l’età delle demolizioni’, furono espropriati e abbattuti interi isolati del centro cittadino: 1.681 abitazioni vennero demolite e quasi ventimila persone furono disalloggiate⁶⁵. Nella sua intensa attività normativa, il sindaco incise anche su pratiche economiche e consuetudini profondamente radicate nel tessuto sociale e culturale della città. In nome dell’igiene e dell’estetica, ad esempio, contrastò il commercio ambulante; proibì l’impiego di bestiame bovino nella trazione di veicoli all’interno della zona urbana; dichiarò guerra ai chioschi e vietò l’esercizio pubblico della mendicizia⁶⁶.

Al tramonto di questa esperienza, molto prima dello slittamento semantico del termine *favela*, la nuova geografia della città appariva ormai delineata. La stampa descriveva con toni quasi epici l’esodo quotidiano delle famiglie espulse dal centro verso le colline che cingevano la città. «L’esodo non cessa.» — si leggeva nel *Correio da Manhã* del 2 luglio 1907 — «Ogni giorno passano carrettini carichi di masserizie sconnesse, latte, stoviglie di terracotta, gabbie, bauli arcaici; percorrono le strade dei sobborghi e si fermano ai piedi delle montagne. I boschi delle alture e quelli delle pianure si aprono ospitali e, tra gli alberi, si sistemano gli espulsi; si siedono sulle pietre e sulle grosse radici, appendono i fardelli ai rami e, mentre gli uomini, in fretta, innalzano i ripari, le donne organizzano all’aperto la cucina... La montagna si popola. È la carità della Terra... Così la povertà arretra verso le alture, rifugiandosi sui colli, respinta dalla Grandezza, dallo sfarzo devastatore che non consente la permanenza di un tugurio nel cuore della città. La montagna apre il suo manto verde e

⁶³ Sulle trasformazioni della legislazione espropriativa connesse alle riforme urbane, cfr. P. J. Cantisano, *Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906*, in «Estudos Históricos», IXXX, 58 (2016), pp. 401-420; Id., *Rio de Janeiro on Trial: Law and Urban Reform in Modern Brazil*, Ph.D. Dissertation, University of Michigan, 2018; A. B. A. Costa, *Desencontro Marcado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo Proprietário no Brasil (1826-1930)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais 2019, p. 88 ss.

⁶⁴ J. Vieira, *O Bota-Abaixo*, Rio de Janeiro 1904.

⁶⁵ O. P. Rocha, *A Era das Demolições: Cidade do Rio de Janeiro 1870-1920*, II ed., Rio de Janeiro 1995, p. 69.

⁶⁶ Abreu, *Da habitação ao hábitat*, cit., pp. 222-223.

accoglie i poveri come i santi nel tempo suave degli eremiti»⁶⁷.

6. *Epilogo: i pezzi mancanti della memoria urbana*

Benché abbia incluso gli episodi più visibili e spettacolari, la stagione delle grandi demolizioni repubblicane non segnò l'inizio dell'espulsione delle classi popolari dal centro cittadino. Il *Bota-Abaixo* rese manifesto, con un'intensità senza precedenti, un processo che affondava le proprie radici nell'età schiavista e che si era già espresso, in forme diverse, attraverso regolamenti igienici, divieti edilizi e chiusure amministrative.

La formazione degli insediamenti precari, ma profondamente radicati, sulle colline delle città brasiliane — oggi designati ufficialmente con l'etichetta di *favelas* —, se letta alla luce di questa storia giuridica di lungo periodo, non può essere ricondotta a un'unica data fondativa né attribuita a un solo gruppo di soggetti. Prima del trionfo della retorica modernizzatrice repubblicana, una popolazione numerosa era già stata progressivamente sospinta ai margini del perimetro urbano di Rio de Janeiro. Lo sforzo di presentare il nuovo progetto architettonico come una rottura netta con il passato monarchico e schiavista ha finito per oscurare questa continuità. La violenza più eclatante delle demolizioni ha coperto la trama più sottile e persistente delle misure precedenti, contribuendo a una rimozione materiale e simbolica dei luoghi e delle forme dell'abitare connesse all'età schiavile.

Ricomporre i pezzi espulsi e rimossi dalla geografia urbana significa allora riconoscere che il volto monumentale della città novecentesca nasce da una storia ben più lunga di spostamenti forzati. Le dimensioni attuali del fenomeno, inedite per estensione, restano inscindibilmente legate a quelle origini.

⁶⁷ *No Morro da Babylonia*, in «Correio da Manhã» VII, 3.050 (1907), p. 2.

Giorgio De Mauro*

*Di italiani, cinesi e africano-americani.
Alle origini giurisprudenziali della segregazione residenziale
dei Black Angelenos*

SOMMARIO: 1. Un imprenditore italiano e (il fantasma di) un ristorante cinese: *Gandolfo v. Hartman* – 2. Abitare le crepe del capitalismo: *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* – 3. Liberi di acquistare, ma non di occupare: *Los Angeles Investment Co. v. Gary*.

1. Un imprenditore italiano e (il fantasma di) un ristorante cinese: Gandolfo v. Hartman

Per quanto possa apparire inaspettato, se non addirittura improbabile, la storia giudiziale della segregazione residenziale della comunità africano-americana nell'area metropolitana di Los Angeles può essere raccontata a partire da un processo federale all'avanguardia – e dal suo esito (teoricamente) positivo – discusso sul finire del XIX secolo, che ha visto contrapporsi due uomini caucasici e i cui effetti hanno interessato, o avrebbero dovuto interessare, una coppia di cinesi.

Nella seconda metà dell'Ottocento, Ventura, agglomerato urbano situato nelle immediate vicinanze della *Mission San Buenaventura*, ospitava la prospera *Chinese community* di “China Alley”, all'epoca formata da circa 200 membri¹. Proprio a causa della sua invidiabile *wealthiness*, la compagine dei figli del “Celeste Impero” ormai stanziatisi sulla costa occidentale degli Stati Uniti iniziò ben presto ad attirare su di sé le antipatie della collettività bianca. In particolare, nel gennaio del 1886 alcuni gruppi della città diedero vita – fenomeno peraltro diffuso in tutto lo Stato – ad autentiche organizzazioni di stampo razziale, finalizzate al boicottaggio dei lavoratori cinesi e delle loro attività commerciali. Considerato l'elevato grado di consenso di cui tali associazioni godevano, non deve stupire la

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: giorgio.demauro@unisalento.it.

¹ B. Wolfe, *Unholy Covenants: How California Courts Came to Enforce Racial and Ethnic Restrictions on Housing and Their Impact Today*, in «California Supreme Court Historical Society Review» (2025), pp. 2-39.

copiosa pubblicazione da parte dei giornali locali di editoriali, come quello del Ventura Free Press “*The Anti-Chinese Meeting*”, che prendevano nettamente ed espressamente posizione contro «*any further influx of Chinese on this coast*» e, al contempo, a supporto del «*getting rid of those on hand as soon as it can safely and lawfully be done*». Ciò che qui importa maggiormente – e che si intende segnalare – è la peculiare circostanza per la quale l’editoriale appena citato si preoccupasse di sottolineare la necessità della veste legale dell’allontanamento dei cinesi presenti in città, meglio chiarita in un passaggio successivo: da un lato si sosteneva che, per via delle addotte difficoltà sperimentate dall’allora ormai esigua manodopera caucasica e dalle sue industrie, ognuno avrebbe dovuto «dare una mano per sbarazzarsi di questi asiatici», dall’altro si precisava che il risultato si sarebbe dovuto raggiungere «con mezzi legali, ma non in altro modo»².

Se dunque l’odio anti-cinese, benché apparentemente rispettoso dei dettami dell’ordinamento giuridico, sembrava essere la regola, Alex Gandolfo non ne rappresentava certo l’eccezione. Italiano immigrato nella regione meridionale della California, nel mese di dicembre del 1877 aprì un negozio di generi alimentari e merci varie nel centro di Ventura, all’interno di un edificio di recente costruzione sorto a poca distanza da “China Alley”. Ai sensi del relativo atto di acquisto, sia il locale in cui Gandolfo aveva avviato la sua impresa, sia uno stabile a esso adiacente, erano gravati da un *racially restrictive covenant* che di fatto proibiva la possibilità di concederli in locazione – ma non di venderli – a qualunque cinese. Letteralmente, l’accordo prevedeva quanto segue:

*«It is also understood and agreed by and between the parties hereto, their heirs and assigns, that the party of the first part shall never, without the consent of the party of the second part, his heirs or assigns, rent any of the buildings or ground owned by said party of the first part, and fronting on said East Main Street, to Chinaman or Chinamen»*³.

La questione, inizialmente trascurabile, diventò di cruciale rilevanza nel 1890, quando Gandolfo citò in giudizio Fridolin Hartman, divenuto nel frattempo titolare della proprietà confinante con la sua, allo scopo di impedirgli di disporre del suo diritto sull’immobile concedendolo in locazione ai cinesi Fong Yet e Sam Choy, intenzionati a trasformarlo in un ristorante etnico. Nello specifico, Gandolfo si diceva persuaso del valore vincolante della restrizione pattizia e conseguentemente convinto

² *Editorial: The Anti-Chinese Meeting*, in «Ventura Free Press» (15 gennaio 1886), cit., p. 2.

³ *Gandolfo v. Hartman*, 49 F. 181 (S.D. Cal. 1892).

dell'invalidità di un eventuale contratto di locazione stipulato in aperta violazione della stessa⁴.

Il procedimento giudiziario fu seguito dall'autorevole Erskine Mayo Ross, giudice distrettuale del tribunale federale di Downtown Los Angeles. Brillante avvocato losangelino, era stato nominato *associate justice* della Corte Suprema della California nel 1879, incarico dal quale tuttavia si dimise già nel 1886 poiché, come ironicamente ricordato da Alexander Macdonald, «*the climate of San Francisco had never agreed with him or his family*»; fece quindi ritorno nella ben più assolata *Southern California*, dove possedeva circa mille acri di terra ai piedi delle *Verdugo Mountains*, e contribuì alla fondazione della città di Glendale, in cui gli è stato peraltro intitolato un quartiere – il Rossmoyne Historic District. Infine, l'anno successivo a quello delle sue dimissioni da giudice associato della *Supreme Court* statale, fu nominato al neocostituito *Southern District of California* dal presidente Grover Cleveland, venendo poi promosso alla *Ninth Circuit* nel 1895, circoscrizione nella quale rimase in carica fino alla sua morte, sopraggiunta nel 1928⁵.

Prima di entrare nel merito del processo, si ritiene utile portare brevemente all'attenzione del lettore una contingenza storica (che si sarebbe potuta rivelare) significativa: la sentenza del caso *Gandolfo v. Hartman* seguì di appena due anni la decisione federale *In Re Lee Sing*, riguardante lo sgombero forzato della comunità cinese dal centro di San Francisco, emessa da un altro ex giudice della Corte Suprema dello Stato, Lorenzo Sawyer⁶. In sintesi, la pronuncia della *Circuit Court of the United States for the Northern District of California* invalidò con lapidaria risolutezza la famigerata *Bingham Ordinance*, un provvedimento normativo adottato all'unanimità dal *Board of Supervisors* cittadino il 17 febbraio del 1890, che si proponeva di imporre a tutti i cinesi che risiedevano o che svolgevano attività commerciali a Downtown di trasferirsi entro sessanta giorni dall'approvazione dell'ordinanza stessa all'interno di un'area della superficie urbana appositamente individuata, coincidente con la zona destinata per legge agli impianti di lavorazione del sego, ai macellai e ad altre occupazioni generalmente considerate fastidiose e offensive⁷.

⁴ Si vedano *New Suits: Matter for the Courts and Lawyers to Settle*, in «L.A. Herald», (7 novembre 1890), p. 3 e *Opposed to Chinese: A Suit Brought of Peculiar Significance*, in «Ventura Free Press», (16 gennaio 1891), p. 5.

⁵ A. Macdonald, *Erskine Mayo Ross: Courageous Jurist and Generous Benefactor*, in «American Bar Association Journal», XXXIII, 12 (1947), pp. 1173-1176.

⁶ *In Re Lee Sing*, 43 F. 359 (N. D. Cal. 1890).

⁷ *Bingham Ordinance*, Order No. 2190, San Francisco Board of Supervisors, 17.11.1890.

Leggendo nella *Bingham Ordinance* «il primo tentativo da parte di una municipalità americana di segregare i propri abitanti sulla base della razza», Charles J. McClain definì la vicenda in esame «uno dei capitoli più interessanti della storia giuridica del West americano»⁸.

Nonostante la netta vittoria riportata dai residenti di Chinatown a San Francisco costituisse un precedente di considerevole importanza, l'esito del procedimento giudiziario *Gandolfo v. Hartman* restava incerto. Venendo all'analisi giuridica della questione, la principale discrepanza tra i due casi era rinvenibile nella diversa natura e nella differente tipologia delle restrizioni razziali che discriminavano, da una parte, la più florida *Chinese community* della *Bay Area* e, dall'altra, Fong Yet e Sam Choy. Nel primo caso, l'ordinanza, essendo stata adottata dal Consiglio dei Supervisor della città, aveva evidentemente carattere pubblico; nel secondo, discendendo da un accordo tra parti consenzienti, la clausola del contratto di acquisto originario che – quantomeno a detta dell'imprenditore italiano – avrebbe dovuto automaticamente comportare l'invalidità di ogni eventuale rapporto locativo successivamente instaurato con qualunque cinese aveva appunto valore pattizio, e quindi privato. Eppure, nel 1892 Erskine Ross, pronunciando una sentenza all'avanguardia, ritenne la suddetta distinzione priva di rilevanza. In particolare, osservò che l'applicazione giudiziaria delle clausole restrittive fosse pienamente configurabile come un'azione dello Stato che, violando il Quattordicesimo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America⁹, negava ai locatori cinesi la pari protezione della legge. Inoltre, il giudice precisò quanto segue:

«Sarebbe un'interpretazione molto restrittiva dell'emendamento costituzionale in questione e delle decisioni basate su di esso, nonché un'applicazione molto limitata dei principi generali su cui si fondano sia l'emendamento che le decisioni, sostenere che, mentre alle legislature statali e municipali è vietato discriminare i cinesi nella loro legislazione, un cittadino dello Stato può farlo legalmente per contratto, mentre i tribunali possono farlo rispettare. A mio avviso, tale punto di vista è del tutto inammissibile. Qualsiasi risultato vietato dalla costituzione non può essere ottenuto tramite un contratto stipulato da singoli cittadini più di quanto non possa essere ottenuto tramite la legislazione, e i tribunali non dovrebbero

⁸ C. J. McClain, *In Re Lee Sing: The First Residential-Segregation Case*, in «Western Legal History: The Journal of the Ninth Judicial Circuit Historical Society», III, 2 (1990), p. 179 (179-196).

⁹ U.S. Const. amend. XIV, § 1.

applicare l'uno più dell'altro. Ciò mi sembra molto chiaro»¹⁰.

Il frammento argomentativo contenuto nell'estratto della decisione appena riprodotto assume una portata straordinariamente rivoluzionaria se lo si colloca criticamente nell'alveo della produzione casistica nordamericana di fine Ottocento e, soprattutto, se lo si rapporta all'orientamento giurisprudenziale dominante: quasi un decennio prima, infatti, i *Civil Rights Cases* avevano stabilito che il Quattordicesimo Emendamento, alla cui *Equal Protection Clause* Ross si era richiamato nella pronuncia, garantiva protezione esclusivamente contro gli atti governativi e non anche contro le condotte individuali poste in essere da soggetti privati¹¹.

Infine, nella seconda e ultima parte del suo parere, il giudice, portando la discussione sul piano internazionale, aggiunse che l'applicazione della restrizione oggetto della controversia avrebbe configurato una violazione dell'art. 2 del Trattato stipulato il 17 novembre del 1880 tra Stati Uniti e Cina, in forza del quale «i cittadini cinesi, sia che si rechino negli Stati Uniti come insegnanti, studenti, commercianti o per curiosità, insieme ai loro domestici e servitori, e i lavoratori cinesi che si trovano attualmente negli Stati Uniti, potranno andare e venire di loro spontanea volontà e accordo, e godranno di tutti i diritti, i privilegi, le immunità e le esenzioni concessi ai cittadini e ai sudditi della nazione più favorita»¹².

Il verdetto della *federal Court* di Downtown Los Angeles, insomma, fu a senso unico: Alex Gandolfo soccombette, Fridolin Hartman ne uscì vittorioso e Fong Yet e Sam Choy si videro riconosciuto – tra gli altri – il diritto di condurre in locazione l'immobile di proprietà del *defendant* gravato dal *racially restrictive covenant* invalidato dal tribunale. Ciononostante, in termini pratici, gli effetti che la sentenza avrebbe dovuto produrre nei confronti della coppia di cinesi non sembrarono realmente apprezzabili: prima ancora della conclusione del processo, un uomo di nome Andy Jones annunciò di aver acquistato lo stabile e di averlo trasformato in un ristorante da «*first-class meals*», il “People's

¹⁰ *Gandolfo v. Hartman*, cit.

¹¹ *Civil Rights Cases*, 109 U.S. 3, 3 S. Ct. 18, 27 L. Ed. 835 (1883).

¹² *Angell Treaty*, Supplementary treaty between the United States and China, concerning commercial intercourse and judicial procedure. Concluded November 17, 1880; ratification advised by the Senate, May 5, 1881; ratified by the President, May 9, 1881; ratifications exchanged, July 19, 1881; proclaimed October 5, 1881, in «United States Statutes at Large», XXII, Stat. 828, pp. 828-830, art. II.

Restaurant”¹³. L’attività di Gandolfo, invece, è oggi conosciuta come “Peirano Market”, dal nome di Nicola “Nick” Peirano, nipote di Gandolfo che rilevò il negozio di alimentari proprio all’inizio dell’ultima decade dell’Ottocento. L’edificio, designato monumento storico nel 1978, è il *commercial building* più antico della città di Ventura¹⁴, «ma il suo stretto legame con il caso *Gandolfo*, come la sostanza stessa della sentenza, è stato ignorato dalla storia»¹⁵.

2. *Abitare le crepe del capitalismo: Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*

Nei successivi procedimenti giudiziari riguardanti *restrictive covenants* predisposti ai danni di africano-americani, il caso *Gandolfo v. Hartman* è stato – lo si vedrà concretamente a breve – generalmente trascurato o, laddove considerato, ignorato nella sua radicale innovatività. Tra le diverse ragioni che concorsero a determinare un simile disinteresse, molt(issim)e delle quali espressioni più o meno palesi di una certa forma istituzionale del saldamente consolidato razzismo statunitense, se ne individua una di ordine empirico-fattuale: la prassi di prevedere, all’interno dei contratti di compravendita, clausole dirette a inibire la possibilità di concedere in locazione l’immobile acquistato a non-bianchi fu, progressivamente ma rapidamente, affiancata, prima, e superata, poi, dalla diffusione di veri e propri divieti pattizi di alienazione che, di fatto, proibivano tassativamente la vendita del relativo bene a una o più “categorie” di *citizens of color*.

Per imporsi effettivamente a livello statale, tuttavia, tale pratica dovette attendere i primi vent’anni del XX secolo. A Los Angeles, il censimento del 1910 attesta la circostanza per la quale il 36% degli *African-Americans* possedeva una casa di proprietà, una percentuale stupefacente se si pensa – e la si rapporta – al misero 2,4% di New York City. Ciò si spiega (anche) alla luce del fatto che il *way of life* del *Golden State* affascinava non pochi neri speranzosi di poter finalmente avere libero accesso a quelle pari opportunità così rare, se non addirittura illusorie, tanto nel Nord, quanto

¹³ *People’s Restaurant: Next Door to Gandolfo’s*, in «Ventura Free Press», (13 marzo 1891), cit., p. 3.

¹⁴ *In the Market of Success: Ventura Hoping for Downtown Renaissance as Restaurant Opens in Historic Peirano’s*, in «Los Angeles Times», (27 agosto 1998).

¹⁵ Wolfe, *Unholy Covenants*, cit., p. 4.

nel Sud della costa atlantica del Paese¹⁶.

Inoltre, Jennifer Mandel, nella sua monografia “*The Coveted Westside: How the Black Homeowners’ Rights Movement Shaped Modern Los Angeles*”, arricchisce la lettura del dato statistico appena riportato mettendo in luce un aspetto di primario interesse ai fini della storia che si sta raccontando. «Prima che le pratiche discriminatorie in materia di alloggi diventassero diffuse e legalmente valide negli anni Venti», scrive l’autrice, «gli afroamericani, come la maggior parte delle altre minoranze etniche e religiose di Los Angeles, godevano di una certa libertà di risiedere in tutta la città»¹⁷.

In via preliminare rispetto all’analisi tecnica del sintomatico caso di cui ci si occuperà nell’immediato prosieguo della narrazione, si crede utile anticipare sinteticamente una considerazione di stampo storico-giuridico che ritornerà sotto forma argomentativa proprio nella sentenza in procinto di essere discussa. Le controversie legali attinenti alle restrizioni razziali, conclusesi con importanti decisioni tutte «*uncomfortably ambiguous*» che hanno travolto – quando in positivo, quando in negativo – l’*Afro-Angelenos Community* e il suo livello di benessere, erano profondamente e inscindibilmente legate alla concezione statunitense del diritto immobiliare, notoriamente plasmata dalla tradizione inglese: almeno dal Duecento in avanti, il sistema di common law anglosassone ha riconosciuto in capo al soggetto proprietario il diritto al godimento libero e illimitato dell’immobile in suo possesso, comprendendo quindi le facoltà di venderlo e di disporne a piacimento, senza contemplare la benché minima previsione di alcun tipo di vincolo. Sebbene dunque negli Stati Uniti la “*unencumbered alienation*” fosse divenuta nei secoli un elemento essenziale e, in qualche misura, distintivo del diritto immobiliare a stelle e strisce, a partire dal Novecento iniziò a essere minacciata, e invero attaccata, dal terrore dei bianchi, che cresceva proporzionalmente all’aumento della presenza nera e, più in generale, dei nuovi immigrati¹⁸. La popolarità e il successo dei patti razzialmente restrittivi affondano le loro radici precisamente qui, nella volontà criminale della *White America* di fare dei quartieri residenziali bianchi delle impenetrabili roccaforti dell’intolleranza fieramente chiuse all’alterità¹⁹. Ma il perfezionamento di cinta così solida

¹⁶ D. Flamming, *Bound for Freedom: Black Los Angeles in Jim Crow America*, Berkeley 2005, pp. 37 e 51.

¹⁷ J. Mandel, *The Coveted Westside: How the Black Homeowners’ Rights Movement Shaped Modern Los Angeles*, Reno 2022, p. 50.

¹⁸ Flamming, *Bound for Freedom*, cit., p. 153.

¹⁹ Per una panoramica dei patti razzialmente restrittivi stipulati a danno degli africano-

richiese tempo, e questo bastò a permettere a un poliziotto nero di Los Angeles di aprire una breccia tra le mura di una delle fortezze.

Agente di polizia africano-americano, Homer L. Garrott fu assunto dal *Los Angeles Police Department* (LAPD) nel 1913. Stando a quanto scritto dai giornali dell'epoca – che, per inciso, non specificarono mai la sua etnia, non mancando al contempo occasione di menzionare però quella dei malviventi ogniqualevolta questa non si fosse rivelata caucasica – nei suoi primi cinque anni di servizio scongiurò un incidente ferroviario, fece irruzione in una bisca, fermò un piromane e riuscì persino ad arrestare un uomo armato in un «*lively revolver duel*»²⁰. Due anni dopo la sua assunzione, insieme alla moglie Pearl acquistò la casa (tuttora esistente) sita al 420 West 59th Place dell'Angelus Park Tract, sviluppato dalla *Title Guarantee Company*. L'atto di garanzia del titolo di proprietà dei 127 lotti della zona residenziale conteneva una restrizione che proibiva, pena la decadenza dal titolo medesimo, la vendita, la rivendita e la concessione in locazione ad acquirenti e/o locatari di origine africana, giapponese e cinese prima dell'1 gennaio 1925 e, quando uno dei primi intestatari – Pauline Kasanofska – vendette la sua abitazione al signore e alla signora Garrott, la compagnia, che nel frattempo aveva ceduto a condizioni simili molti altri appezzamenti di terreno, intentò una causa per sfrattare i nuovi residenti e rientrare in possesso dell'immobile²¹.

Il caso *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* fu discusso in primo grado davanti alla *Superior Court of Los Angeles County*, allora presieduta dal giudice John W. Shenk, in seguito nominato alla Corte Suprema della California, che finirà sotto le luci della ribalta per un parere che avrebbe espresso oltre vent'anni più tardi quando, nella sentenza dello storico procedimento giudiziario *Perez v. Sharp*, sostenne, in aperto contrasto con l'opinione manifestata dalla maggioranza del collegio giudicante, che «i matrimoni misti tra negri e bianchi sono incompatibili con il benessere generale»²². La difesa di Homer Garrott venne assunta, per le diverse fasi

americani negli Stati Uniti, si segnala – tra i più recenti – l'importante lavoro D. G. Nieman, *Promises to Keep: African Americans and the Constitutional Order, 1776 to the Present*, II ed., New York 2020.

²⁰ Le notizie relative all'attività lavorativa di Homer L. Garrott qui riportate sono state rinvenute in quattro diversi articoli tutti pubblicati sulle pagine del giornale L.A. Herald. Cfr. *Firebug Seeks to Destroy Houses* (11 gennaio 1915), p. 1; *12 are Nabbed as Alleged Gambling House Is Raided* (27 febbraio 1916), p. 1; *L.A. Officer Saves Train From Wreck* (10 marzo 1916), p. 1; *Take Fugitive in Fusillade of Shots* (4 agosto 1917), p. 3.

²¹ *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, 183 p. 470, 42 Cal. App. 152 (1919).

²² *Perez v. Sharp*, 32 Cal.2d 711 (1948), cit.

del giudizio, dagli autorevoli *black lawyers* Charles S. Darden e Willis O. Tyler. In particolare, Tyler vantava un curriculum considerevole sotto il profilo della preparazione giuridica. Rimasto orfano all'età di nove anni, una volta conseguito il diploma presso una scuola superiore pubblica segregata nella città di Indianapolis si arruolò nell'*Indiana Colored Volunteer Infantry* durante la guerra ispano-americana per poi vincere, da studente frequentante il terzo anno dell'*Indiana University*, un concorso statale di oratoria nel 1901. Dopodiché, si laureò in giurisprudenza alla *Harvard Law School* nel 1908 e si trasferì a Los Angeles, dove decise di specializzarsi in diritto immobiliare²³. Tyler si oppose all'azione legale promossa dalla *Title Guarantee* presentando un'ardimentosa memoria difensiva, fondata proprio sulla rivoluzionaria interpretazione del *Fourteenth Amendment* fornita dal giudice Erskine Ross nella pronuncia del processo *Gandolfo v. Hartman*. Mutuando le esatte parole dell'avvocato, «il ricorrente, in qualità di cittadino degli Stati Uniti e dello Stato della California» avrebbe dovuto avere diritto «almeno alla stessa considerazione da parte dei tribunali che la decisione (*Gandolfo*) accorda(va) ai cinesi»²⁴. Così, nel 1916 Shenk, rifacendosi espressamente al precedente richiamato dal legale di Garrott, respinse le richieste della compagnia e accolse le ragioni dell'*homeowner*. Come riportato dal periodico *New Age*, «dichiarò assolutamente nulle e prive di validità le restrizioni razziali così comunemente riscontrate negli atti e nei trasferimenti di proprietà nei confronti dei neri titolari di diritti immobiliari in California»²⁵.

Tuttavia, quella appena vinta fu soltanto la prima delle due battaglie processuali di una guerra ormai non più meramente giuridica – ammesso che lo fosse mai stata – ancora lontana dalla sua conclusione. Da un lato, infatti, il soccombente propose presto appello avverso il verdetto della Corte Superiore e, dall'altro, fuori dalle aule di giustizia esplose un feroce scontro socio-ideologico interno all'opinione pubblica. I rappresentanti della *Title Guarantee* rilasciarono una dichiarazione al celebre *Los Angeles Times* in cui si dicevano sostanzialmente persuasi del fatto che gli africano-americani losangelini preferissero uno stile di vita segregato e che le tensioni razziali tra bianchi e neri, responsabili del clima di ostilità

²³ Le informazioni relative alla biografia dell'avvocato Willis O. Tyler riportate nel corpo del testo sono state tratte da Flamming, *Bound for Freedom*, p. 153; *Draw Color Line in Realty Deal*, in «California Eagle», (29 gennaio 1916), p. 1; *Recognition for a Civil Rights Pioneer*, in «Los Angeles Times», (30 settembre 2023), A11.

²⁴ *Defendant's Brief*, *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, 2nd Civic No. 2916 (1916).

²⁵ *New Age* (7 gennaio 1916).

che si respirava in città, rendessero inevitabile l'impiego di pratiche segregazioniste finalizzate alla prevenzione della violenza. Naturalmente, la risposta antirazzista non si fece attendere: in netta contrapposizione e in aperta polemica con i proclami dell'establishment, il pionieristico California Eagle ribatté affermando che gli appartenenti alle due etnie vivevano gli uni al fianco degli altri in quasi ogni *neighborhood* cittadino, sottolineando come tra loro esistesse esclusivamente un sentimento di reale e sincera amicizia. «Nessun negro che si rispetti», tuonava il giornale di Charlotta Bass, «potrebbe mai approvare la segregazione dei negri perché significherebbe sacrificare la nostra integrità e minacciare le fondamenta stesse della nostra libertà»²⁶. Nel suo libro *Bound for Freedom: Black Los Angeles in Jim Crow America*, lo storico Douglas Flamming scrive a ragione che ciascuna delle due fazioni coinvolte nel conflitto era consapevole della posta in gioco, ossia la libertà. Da una parte, i bianchi – tra cui i residenti di Angelus Park – tentavano istericamente di suffragare la convinzione, forgiata col fuoco delle fucine schiaviste, per la quale l'uomo caucasico potesse dirsi libero solo a condizione che contestualmente i neri non lo fossero; dall'altra, gli africano-americani cercavano fermamente e ostinatamente di proporre e promuovere un modello di libertà costruito sulla pietra angolare di una parità dei diritti del tutto insensibile al colore della pelle. Se nella “Città degli Angeli” per (molti) (de)i primi l'unica soluzione percorribile era rappresentata dalla messa a punto di strategie abitative segregazioniste e dalla loro intransigente applicazione, per i secondi l'obiettivo non era semplicemente quello di vivere integrati nella cittadinanza, di fatto già raggiunto nel *Jim Crow South* seppur con scarsi risultati, bensì quello di beneficiare dei proventi delle proprie attività finanziarie senza esporsi al rischio di subire discriminazioni²⁷. «*All of us are not content at living in the Los Angeles river bed*», gridava ancora l'Eagle, «*but are seeking to purchase real estate that is saleable and will have the advantage of civic improvements*». In altre parole, «non è per se stesso, ma per la sua razza che (Garrott) chiede con tanto ardore giustizia»²⁸. In un contesto simile, quindi, ecco che l'esito finale del caso *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* diventava fondamentale: un'ipotetica conferma della pronuncia del giudice Shenk avrebbe potuto infliggere un duro colpo all'efficacia dei *restrictive covenants* californiani, mentre un suo eventuale ribaltamento si sarebbe presumibilmente tramutato in una brusca e repentina esclusione

²⁶ *California Eagle* (27 maggio 1916), cit.

²⁷ Flamming, *Bound for Freedom*, cit., p. 154.

²⁸ *California Eagle* (27 maggio 1916), cit.

dei *Black Angelenos* dalla stragrande maggioranza dei quartieri residenziali della città.

Il 10 luglio del 1919, a più di tre anni di distanza dalla decisione della *Superior Court of Los Angeles County*, la Seconda Divisione del Secondo Distretto della Corte d'Appello della California emise il suo giudizio. Preceduta da una succinta ricostruzione dei fatti, la motivazione della sentenza si apre con una netta presa di posizione dei suoi autori sulla reale portata delle garanzie offerte dalla *Equal Protection Clause*. Si legge che «il Quattordicesimo Emendamento, nella misura in cui proibisce qualsiasi limitazione dei privilegi o delle immunità dei cittadini degli Stati Uniti e garantisce l'eguale tutela delle leggi a tutti, si rivolge al governo statale e ai suoi enti, alle sue autorità legislative, esecutive e giudiziarie, e non ai contratti tra privati». In altri termini, il collegio giudicante, richiamandosi ai già citati *Civil Rights Cases* e riaffermandone simultaneamente le statuizioni, sostenne che ciò che il *Fourteenth Amendment* effettivamente vietava era un'azione statale di carattere particolare, non la violazione individuale di diritti individuali. E pur ammettendo che l'Emendamento si applicava tanto al legislativo, quanto al giudiziario, il collegio precisò che la magistratura non incorreva in una sua trasgressione sanzionando meramente le discriminazioni discendenti da contratti stipulati tra privati. «La clausola di pari protezione» concluse sul punto la Corte, dimostrando di ignorare totalmente il precedente di *Gandolfo v. Hartman*, «impone una sola richiesta allo Stato e gli conferisce un solo diritto. Si tratta del fatto che lo Stato promulghi, esegua e interpreti le sue leggi senza discriminazioni»²⁹.

Ciononostante, passati all'esame della richiesta dell'appellante, i giudici ritennero che la condizione inclusa all'interno del contratto di vendita predisposto dalla *Title Guarantee* configurasse una restrizione all'alienazione tale da violare la norma di common law espressa dalla sezione 711 del Codice Civile della California, ai sensi della quale «*conditions restraining alienation, when repugnant to the interest created, are void*»³⁰. Dopo aver condotto un raffinato excursus storico – dal sistema feudale anglosassone fino alla dottrina della “*rule against perpetuities*”, passando per Edoardo I e lo statuto *quia emptores* – volto a chiarire la totale incompatibilità tra i vincoli immobiliari e la libera circolazione dei

²⁹ *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, cit.

³⁰ California Civil Code § 711. *The Civil Code of the State of California: As Enacted In 1872, Amended At Subsequent Sessions, And Adapted to the Constitution of 1879; And an Appendix of General Laws Upon the Subjects Embraced In the Code*, San Francisco 1899.

beni, la Corte osservò che la *restraint upon alienation* contenuta nell'atto in questione non fosse assoluta né con riferimento alle persone, né con riferimento alla durata. Sotto il profilo soggettivo, era parziale, valendo nei confronti di sole tre "categorie" di individui (di origine africana, cinese e giapponese); sotto l'aspetto temporale, era transitoria, estinguendosi dopo quattordici anni circa dalla sua previsione (a partire dall'1 gennaio 1925). Tuttavia, stante lo «*state of conflict and hopeless confusion*» in cui vertevano le pronunce riguardanti la validità di restrizioni simili, la *Court of Appeal of California, Second District, Division Two* sancì, in linea di principio, che qualunque tipologia di limitazione all'alienazione fosse invalida: se «il diritto di alienazione è una qualità intrinseca e inseparabile di un patrimonio in piena proprietà», allora «qualsiasi restrizione all'alienazione deve necessariamente tendere a privare il patrimonio concesso di un evento inseparabilmente inerente a esso, e deve necessariamente essere in contrasto e incoerente con la concessione e, come tale, nulla». Da un lato, i giudici corroborarono il loro convincimento basando la norma di common law posta a fondamento della decisione su considerazioni di grande interesse pubblico e su quel principio del diritto naturale in forza del quale «*a man cannot both give and not give*»³¹; dall'altro, conclusero l'argomentazione chiarendo l'intenzione del legislatore rispetto alla sezione 711 del Codice Civile californiano mutuando le parole dell'autorevole cancelliere James Kent, tratte dal quarto volume dei suoi "*Commentaries on American Law*", che si reputa utile riportare di seguito così come integrate dalla sentenza:

«Esso [il diritto di proprietà assoluta] è un diritto perpetuo che conferisce un potere *illimitato* di alienazione, e nessuno può avere un diritto o un interesse maggiore sulla terra. *Ogni* limitazione all'alienazione è incompatibile con la natura del diritto di proprietà assoluta; e se a tale diritto viene annessa una restrizione parziale, come condizione per non alienare per un periodo di tempo limitato o a una persona specifica, esso cessa di essere un diritto di proprietà assoluta e diventa un diritto soggetto a una condizione»³².

Sebbene non vi fosse alcun caso direttamente ricollegabile a questo nello Stato della California, la Corte infine stabilì, sulla scorta delle ragioni finora illustrate, la nullità della clausola di inalienabilità contenuta nella cessione del lotto da parte della *Title Guarantee* a Pauline Kasanofsky perché contraria al «*fee-simple estate created by the granting clause of the*

³¹ *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, cit.

³² J. Kent, *Commentaries on American Law*, Boston 1896, IV, cit., p. 5.

deed»³³.

Homer e Pearl Garrott poterono quindi continuare ad abitare nella loro casa non in virtù di un'illuminata opposizione istituzionale alle discriminazioni razziali, ma in quanto risultato accidentale dell'inevitabile effetto collaterale prodotto da un'ossequiosa difesa giudiziaria del sistema capitalistico e delle sue apparenti libertà. La mattina del 12 luglio del 1919, il *Los Angeles Times* titolava: «La decisione in appello apre nuovi orizzonti giuridici»³⁴. A richiuderli, lo si sta per scoprire, ci avrebbe pensato la *Supreme Court of California* l'11 dicembre dello stesso anno.

3. Liberi di acquistare, ma non di occupare: *Los Angeles Investment Co. v. Gary*

La reazione alla pubblicazione della sentenza del processo *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* fu immediata. In particolare, gli *homeowners* caucasici indissero un'imponente riunione generale presso il Crescent Theater di South Los Angeles al fine di promuovere una raccolta fondi diretta a finanziare quella che il *Times* cittadino definì una vera e propria «*race restriction war*» e, parallelamente, pensarono di utilizzare la causa pendente tra la *Los Angeles Investment Company* e i coniugi Gary per suggellare una volta per tutte la perfetta sostenibilità giuridica della visione urbana di cui si facevano portavoce³⁵.

Custode africano-americano dal salario piuttosto modesto, Alfred Gary riuscì ad acquistare, insieme alla moglie Ellen, un bungalow di recente costruzione – provvisto di «pavimenti in legno massello» e «moderne caratteristiche integrate» – al 1728 di West 51st Street, all'interno di un complesso residenziale formato da 70 case denominato Kendall's Berry Tract, dal signor Lucas, un imprenditore edile bianco in procinto di trasferirsi nel nuovissimo distretto losangelino di Van Nuys³⁶. Anche in questo caso, però, la lottizzazione era soggetta a restrizioni contrattuali.

³³ *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, cit.

³⁴ *Sale to Negro Is Held Valid*, in «Los Angeles Times» (12 luglio 1919), cit., pp. II-1. Inoltre, si segnalano *Land Title Valid Is Court Decision*, in «L. A. Evening Herald» (12 luglio 1919), p. 13; *Garrott Wins a Notable Victory*, in «California Eagle» (19 luglio 1919), p.1.

³⁵ *Race Restriction War to the Highest Court*, in «Los Angeles Times» (23 maggio 1916), cit., pp. II-1.

³⁶ *Classified advertisement*, in «L.A. Herald» (10 ottobre 1914), p. 13.

Perciò, la *Los Angeles Investment Company*, sviluppatrice dell'intera area, portò in aula Gary, domandando il suo sfratto dall'abitazione e la restituzione della stessa alla società in conformità a quanto disposto dal contratto di vendita precedentemente stipulato tra la compagnia e l'acquirente originario del terreno (un certo Renaker).

Sebbene all'apparenza possa sembrare sostanzialmente identico a quello deciso in luglio dalla *Court of Appeal* californiana, il caso che ci si appresta ad analizzare sottopose per la prima volta al vaglio della suprema magistratura statale un espediente pattizio dalla legittimità all'epoca ancora indiscussa. Agli ormai consueti divieti di alienazione e locazione della proprietà a una o più "categorie" di *citizens of color*, infatti, stavolta si aggiungeva quello di occupazione del lotto, rivolto a «*any persons other than of the Caucasian race*» e valevole fino all'1 gennaio 1930. Allora, la questione da dirimere giudizialmente era duplice: da un lato, i giudici si sarebbero dovuti pronunciare sulla validità della clausola che proibiva la vendita del bene a determinate etnie e, dall'altro, avrebbero dovuto valutare la liceità di quella condizione dell'accordo in forza della quale i medesimi individui a cui era preclusa la possibilità di comprare il suolo erano altresì esclusi dal diritto di occupare fisicamente una casa su di esso edificata.

A seguito della vittoria del *defendant* nel giudizio di primo grado, l'impugnazione proposta dalla *Los Angeles Investment* giunse alla Prima Sezione della Corte Suprema della California, la quale – nelle persone di Warren Olney Jr., Lucien Shaw e William P. Lawlor – emise il suo verdetto l'11 dicembre del 1919, solo cinque mesi dopo che Homer Garrott difese con successo il suo titolo immobiliare.

Innanzitutto, con riferimento alla «*restraint on alienation*» contenuta nell'atto di cessione disposto dalla compagnia nei confronti di Renaker, i magistrati respinsero alquanto sbrigativamente le pretese della *Los Angeles Investment*, richiamandosi espressamente alla *ratio decidendi* che decretò la soccombenza giudiziale della *Title Guarantee*, già debitamente esaminata in questa sede. Quindi, passarono alla discussione della condizione che prevedeva «*that the property should not be occupied by a person not Caucasian birth*»: secondo il singolare parere della Corte, tale vasta tipologia di limitazione, peraltro applicata uniformemente in numerosi casi, non costituiva «un vincolo all'alienazione, ma all'uso della proprietà». Restava, dunque, soltanto da stabilire se si trattasse o meno di «*an unlawful discrimination against certain classes of citizens and, therefore, within the prohibition of the federal Constitution*». Trascurando completamente – al pari della pronuncia *Title Guarantee & Trust Co. v.*

Garrott – il principio affermato dal precedente *Gandolfo v. Hartman*, i giudici considerarono la *quaestio* «settled conclusively against the defendants by repeated decisions of the United States Supreme Court», sostenendo che la Corte Suprema degli Stati Uniti avesse ripetutamente stabilito che la *Equal Protection Clause* sancita dal Quattordicesimo Emendamento della Costituzione federale si rivolgesse esclusivamente all'azione dello Stato e non a quella dei singoli individui. Pertanto, la *Supreme Court of California* ribaltò il giudizio di grado inferiore e concluse la sua argomentazione dichiarando «that the condition against the occupation of the property by anyone not of the Caucasian race is valid»³⁷. Oltretutto, si crede utile portare all'attenzione del lettore la sintomatica circostanza per la quale la Corte non poté beneficiare di alcuna memoria difensiva dei *defendants* a causa del prematuro decesso – curiosamente non iscritto nei registri giudiziari – di Alfred Gary, venuto a mancare nel 1918, ben prima che il processo che lo vedeva coinvolto fosse discusso e deciso. A quel punto, la vedova Ellen, in custodia cautelare, si ritrovò costretta a far fronte da sola all'imminente confisca del proprio immobile. Il censimento cittadino del 1920 la mostra, all'età di cinquantotto anni, ospite in una pensione gestita da una sua parente, Susie Mills³⁸.

Il parere del massimo organo giurisdizionale statale non lasciava spazio a interpretazioni. I Gary avevano acquistato legittimamente il diritto di proprietà della casa sulla West 51st Street ma, al contempo, quello di viverci li era stato negato: la semplice presenza dei coniugi all'interno dell'abitazione avrebbe violato il divieto di occupazione e innescato automaticamente la restituzione del locale al concedente.

La sentenza sembrò talmente bizzarra che il Presidente della Corte Suprema dello Stato Frank M. Angelotti esprese, affiancato dal giudice Thomas J. Lennon, il proprio disaccordo in un'opinione datata 10 gennaio 1920. Ad avviso dell'allora *Chief Justice*, «il parere del dipartimento viola la consolidata regola generale secondo cui le condizioni che comportano una decadenza devono essere interpretate rigorosamente a sfavore del concedente e a favore del detentore del patrimonio». Inoltre, Angelotti precisò acutamente che, avendo riguardo al senso complessivo delle espressioni letterali impiegate dai contraenti in sede di accordo, la *condition against the occupation* non fosse intesa dalle parti come applicabile in modo alcuno all'occupazione da parte del proprietario medesimo, bensì a soggetti

³⁷ Le citazioni che figurano negli ultimi tre capoversi del testo sono interamente tratte dalla sentenza *Los Angeles Investment Co v. Gary*, 181 Cal. 680 (1919).

³⁸ Wolfe, *Unholy Covenants*, cit., pp. 7-8.

diversi autorizzati dallo stesso: «interpretata correttamente, (la clausola) affermava semplicemente che il proprietario accettava di non *consentire* a nessuna persona diversa da una persona di razza caucasica di diventare occupante della proprietà, ed è un'eccessiva forzatura [...] sostenere che l'occupazione personale del proprietario costituisca una violazione della disposizione». Quindi, stante la permanenza di perplessità interpretative circa la questione, sulla base delle considerazioni qui riportate il *Chief Justice* della *Supreme Court of California* ritenne che la pronuncia del caso *Los Angeles Investment Co. v. Gary* attribuisse un «*meaning neither intended nor expressed by the parties when the deed was executed*»³⁹.

Concludendo, le vicende processuali di Alfred Gary, Homer Garrott, Fong Yet e Sam Choy sono tra loro intimamente connesse e, a un tempo, drammaticamente distanti. Da un lato, tutti i protagonisti della storia raccontata in queste pagine si sono visti formalmente riconoscere il diritto di condurre in locazione o di acquistare un immobile, seppur sulla scorta di motivazioni oltremodo antitetiche – una lettura illuminata del Quattordicesimo Emendamento e della sua *Equal Protection Clause*, e una servile operazione di salvaguardia dei gangli vitali dell'economia capitalista. Dall'altro, gli esiti complessivi e le implicazioni pratiche dei tre verdetti giudiziali non furono ugualmente positivi: il ristorante cinese nel centro della città di Ventura non aprì mai, i coniugi Garrott restarono ad abitare ad Angelus Park e i Gary non tornarono più a vivere al Kendall's Berry Tract. In particolare, la decisione che pose fine al procedimento giudiziario tra la *Los Angeles Investment* e i Gary è stata definita da Douglas Flamming, già citato nel corso della narrazione, come «una delle decisioni più curiose nel diritto immobiliare americano»⁴⁰. A differenza degli epiloghi delle altre due cause, in effetti, il risultato della battaglia legale combattuta da Alfred Gary fu giuridicamente ambiguo. Se non fosse scomparso prematuramente, il modesto custode africano-americano avrebbe sperimentato la schizofrenica condizione derivante dal conseguimento di una «vittoria mutilata», espressione curiosamente coniata da un connazionale piuttosto celebre di Gandolfo – che, però, non sbarcherà mai negli Stati Uniti – proprio nell'anno della morte di Gary⁴¹. Colpendo la validità delle *restraints on alienation*, la Corte

³⁹ L'opinione dell'allora Presidente della *Supreme Court of California* Frank M. Angelotti contraria alla decisione della Corte è riportata in chiusura della stessa sentenza *Los Angeles Investment Co. v. Gary*, già citata in precedenza.

⁴⁰ Flamming, *Bound for Freedom*, cit., p. 156.

⁴¹ Naturalmente, il celebre connazionale di Gandolfo a cui qui ci si riferisce è Gabriele

Suprema della California aveva apparentemente aperto il mercato immobiliare losangelino (e non solo) agli acquirenti neri ma, sancendo contemporaneamente la legittimità del divieto di occupazione, lo aveva in concreto riservato esclusivamente agli *homeowners* bianchi. Questo sofisticato sistema giuridico di sostanziale esclusione dei cittadini africano-americani attraverso la loro fittizia inclusione ebbe conseguenze devastanti per la *Black Community*: limitando patologicamente non il modo in cui la proprietà poteva essere utilizzata ma chi poteva utilizzarla, «simboleggiava le condizioni di semi-libertà in cui versavano i neri californiani». La lotta per abbattere i confini abitativi della *Whiteness* sarebbe continuata strenuamente, ma con la pubblicazione della sentenza del caso *Los Angeles Investment Co. v. Gary* le «*residency clauses* erano ormai legalmente valide e applicabili, il che significava, inevitabilmente, che si sarebbero rapidamente diffuse» per tutta la “Città degli Angeli”⁴².

D’Annunzio. La fortunata espressione ideata dalla penna del poeta italiano è stata mutuata dal titolo dell’articolo “*Vittoria nostra, non sarai mutilata!?*”, in «Corriere della Sera» (24 ottobre 1918).

⁴² Flamming, *Bound for Freedom*, cit., p. 156.

II.

REGOLE / FORME

Sara Menzinger*

Elaborazione giuridica e progettualità edilizia tra XII e XIV secolo

Nel 1374, Giovanni Boccaccio, componendo il suo testamento, inserì tra le prime disposizioni il lascito di dieci piccoli fiorini alla costruzione delle mura della città di Firenze. Questa disposizione è la seconda del suo testamento, dopo un lascito di uguale importo alla Chiesa di Santa Reparata di Firenze e prima di un lascito di dieci lire di piccoli fiorini all'opera della chiesa di san Jacopo di Certaldo, località d'origine di Boccaccio, a una cinquantina di km da Firenze¹.

Il lascito di Boccaccio alle mura non è isolato: tra le disposizioni testamentarie della seconda metà del Trecento ci si imbatte infatti in lasciti analoghi, da parte di cittadini di Firenze, che destano in noi un certo interesse. Perché sul volgere del Trecento privati cittadini di Firenze erano indotti a lasciare soldi destinati a un'opera pubblica, quale l'edificazione e il buono stato delle mura? Per quale ragione una delle principali cause di imposta, quali le mura, anziché ingenerare odio tra i contribuenti, viene evocata in punto di morte da cittadini che donano alle chiese per salvarsi l'anima, ma sembrano proiettare invece su queste pietre l'immortalità della propria anima civica? Se beneficiare un ente ecclesiastico risponde principalmente alla preoccupazione soggettiva della propria sorte nell'aldilà, donare soldi a un'opera pubblica per il beneficio oggettivo di molti nell'aldiquà, a quale bisogno è riconducibile? In altre parole, cosa accomunava le chiese fiorentine, o quelle di Certaldo, e le

* Università degli Studi di Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: sara.menzinger@uniroma3.it.

¹ «Venerabilis et egregius vir dominus Johannes olim Boccacii de Certaldo [...] per presens nuncupativum testamentum sine scriptis in hunc modum facere procuravit: In primis quidem recumendavit animam suam Deo omnipotenti et Beate Marie semper Virgini [...]: item reliquit ecclesie Sancte Reparatae de Florentia soldos decem florenorum parvorum; item reliquit constructioni murorum civitatis Florentie soldos decem florenorum parvorum; item reliquit societati Sancte Mariae de Certaldo libras quinque florenorum parvorum; item reliquit constructioni seu operi ecclesie Sancti Jacobi de Certaldo pro remedio anime suorum (!) et suorum parentum libras decem florenorum parvorum»: G. Milanesi, *Il testamento di Giovanni Boccaccio secondo l'originale in pergamena dell'Archivio Bichi – Borghesi*, Siena 1853, p. 10, su cui cfr. J. Steinberg, *The Artist and the Police VIII.3*, in W. Robins (cur.), *The Decameron Eight Day in Perspective*, Toronto 2020, pp. 59-88, 86.

mura urbiche, e quale forma di trascendenza condividevano per essere ricordate in punto di morte?

Difficilmente riusciremmo a rispondere a questi interrogativi se non mettessimo in conto il fatto che l'edilizia civica, nel mondo urbano europeo, rispose a schemi ideali, oltre che a necessità concrete, schemi che le opere giuridico-dottrinarie contribuirono certamente a trasmettere. *In primis* l'idea che la città stessa nascesse all'insegna della separazione tra spazio pubblico e privato, un confine che andò sempre più definendosi grazie alla circolazione di modelli urbanistici classici, e non solo. Lo stesso termine *res publica*, con cui progressivamente si andarono identificando tutte le esperienze urbane di auto-dominio, trasmetteva una idea di sottrazione dello spazio urbano all'appropriazione individuale, o, più in generale, l'idea di un'esclusione dalla dimensione commerciale di parti costitutive ed essenziali della città: nelle fonti antiche ciò che è pubblico non può entrare a far parte del patrimonio di nessuno, non può essere usucapito, non può essere venduto. Proprio come le chiese².

Alla definizione di questi concetti contribuì profondamente il diritto pubblico romano. Dopo secoli di oblio, gli ultimi tre libri del *Codice* di Giustiniano, contenenti il diritto pubblico, ricominciarono a circolare, a partire all'incirca dagli anni Ottanta del XII secolo, tra la Francia meridionale e l'Italia settentrionale, in ambienti sia ecclesiastici che secolari, anzi forse in circuiti prima ancora ecclesiastici che secolari. Si tratta di una notazione importante, perché la componente sacrale su cui insistette in forma inedita la Chiesa post-gregoriana per qualificare beni non appropriabili da parte dei laici in quanto appartenenti al patrimonio di Dio, contribuì a rafforzare il significato di *publicum* nella cultura urbana basso-medievale³. Tanto più che nelle fonti pubblicistiche romane esisteva una convergenza esplicita tra *ius publicum* e *ius divinum*, in virtù della quale le cose sacre, sante e pubbliche erano accomunate dal carattere di extra-patrimonialità. Che le parole delle fonti romane (molte d'età repub-

² Nelle parole di Yan Thomas «Il diritto romano attesta di una vicinanza giuridica costante tra il pubblico e il sacro, termini che qualificano comunemente i luoghi e le cose sottratti al dominio individuale»: M. Spanò (cur.), Y. Thomas, *Il valore delle cose*, con un saggio di G. Agamben, Macerata 2015, p. 27, e cfr. Y. Thomas, *La construction de l'unité civique. Choses publiques, choses communes, choses n'appartenant à personne et représentation*, in «Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen Âge» 114/1 (2002), pp. 7-39.

³ Sull'impulso che diede la Riforma gregoriana alla rivitalizzazione della cultura giuridica tardo-antica, cfr. E. Cortese, *Théologie, droit canonique et droit romain. Aux origines du droit savant (XI^e-XII^e s.)*, in «Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres», CXLVI, 1 (2002), pp. 57-74.

blicana) si riferissero in realtà a una sacertà pagana e a divinità certamente non cristiane, fu una distinzione spesso sacrificata all'utile assonanza dei termini e ai vantaggi che presentava la convergenza tra sacro, santo e pubblico nel mondo medievale, per trasmettere l'idea che esistessero beni di tutti e beni di nessuno, non intaccabili dagli interessi privati.

Queste idee circolarono intensamente tra gli autori che per primi contribuirono a rimettere in circolazione i *Tres Libri* (i libri decimo, undicesimo e dodicesimo del *Codex Iustiniani*, in cui era concentrata l'eredità del diritto pubblico romano), i quali non mancarono di valorizzare passi particolarmente significativi del *Corpus iuris civilis* di Giustiniano. Il giudice Rolando da Lucca (fl. 1195 ca.) ritorna spesso nella sua *Summa* sulla significativa prossimità tra cose sacre e cose pubbliche. Spiega che la comunanza di privilegi di cui godono la Chiesa e la *res publica* è deducibile dalla ripartizione adottata da Giustiniano nel *Corpus iuris*, all'interno del quale al diritto privato era stata assegnata una collocazione ben distinta e separata da quella riservata al diritto divino e al diritto pubblico relativo alle città, che si presentavano invece associati nella collezione giustinianea. E se Giustiniano aveva posto le città e le chiese fra i soggetti di diritto pubblico, allora per entrambe dovevano valere i privilegi riconosciuti da lui stesso alle chiese⁴.

Cercherò di mostrare la rilevanza di questi temi, concentrandomi innanzitutto su una serie di riflessioni dottrinali sul tema delle mura cittadine, scritte da giuristi medievali tra il XII e il XIV secolo, e mettendo poi in evidenza la consonanza tra le idee espresse da questi autori nei testi eruditi e le azioni dei governi comunali contemporanei dell'Italia e della Francia meridionale, utilizzando prove tratte da cronache e statuti urbani.

Il diritto pubblico romano includeva molte disposizioni relative alle opere pubbliche che furono certamente fonte di ispirazione per i giuristi medievali quando entrarono in contatto con i testi antichi. Il già citato Rolando da Lucca, un colto giudice toscano che negli ultimi anni del XII secolo scrisse quello che è considerato essere il più antico commentario completo sul diritto pubblico romano, fu tra i primi a definire sacre (*sacrae*) le mura cittadine⁵. Il suo interesse per l'argomento delle mura non è solo teorico: intorno al 1180, Lucca aveva posto mano

⁴ E. Conte, *Roman Public Law in the Twelfth Century. Politics, Jurisprudence and Reverence for Antiquity*, in E. Cavanagh (cur.), *Empire and Legal Thought. Ideas and Institutions from Antiquity to Modernity*, Boston 2020, pp. 189-212.

⁵ Rolandus de Luca, *Summa* in tit. *Codex* 10.49, § 20, in E. Conte - S. Menzinger, *La Summa Trium Librorum di Rolando da Lucca (1195-1234): Fisco, politica, scientia iuris*, Roma 2012, p. 184.

al rifacimento delle mura urbliche e Rolando, da giudice impegnato nell'amministrazione della sua città, era entrato sicuramente in contatto con questa esperienza⁶. Definendo 'sacre' le mura cittadine, Rolando evocava, ma al tempo stesso deformava, il pensiero degli antichi giuristi romani, che comunemente definivano 'sante' (non *sacrae*) le mura, per accentuarne il carattere di inviolabilità: *sanctus* è il participio passato di *sancio*, e significa letteralmente, nelle fonti classiche, 'sancito', nel senso di «cose né sacre né profane convalidate da una sanzione che le difende dalle offese degli uomini»⁷.

Il carattere di inviolabilità fu in origine assegnato, in epoca repubblicana, esclusivamente alle mura di Roma, ma già dall'età augustea venne esteso alle mura di tutte le città (o *municipia*), come ricorda un passo del Digesto⁸. Queste affermazioni si legavano nel *Digesto* a un mito fondativo della città di Roma, secondo cui Remo, il gemello del celebre Romolo fondatore della città di Roma, aveva perso la vita per il mancato rispetto dovuto alle mura urbliche, scavalcandole, anziché accedere alla città attraverso le porte⁹. Il fatto che Rolando traduca in 'sacre' mura l'originale 'sante' sembra tuttavia attestare più il desiderio di proiettare in una sfera sovrumana la rappresentazione per eccellenza dello spazio cittadino, che quello di richiamare l'originario significato trasmesso dai giuristi romani¹⁰.

⁶ Si veda R. Savigni, *Episcopato e società cittadina a Lucca da Anselmo II († 1086) a Roberto († 1225)*, Lucca 1996, pp. 90-91.

⁷ *Dig.* 1.8.9.3 (Ulpianus): «Proprie dicimus sancta quae neque sacra neque profana sunt, sed sanctione quadam confirmata: ut leges sanctae sunt, sanctione enim quadam sunt subnixae. Quod enim sanctione quadam subnixum est, id sanctum est, etsi deo non sit consecratum: et interdum in sanctionibus adicitur, ut qui ibi aliquid commisit, capite puniatur». Sul significato di *sancio* nel diritto romano, cfr. Y. Thomas, *De la "sanction" et de la "sainteté" des lois à Rome. Remarques sur l'institution juridique de l'inviolabilité*, in «Droits. Revue française de théorie juridique» 18 (1993), pp. 135-151 (ora in: Y. Thomas, *Les opérations du droit*, édition établie par M.-A. Hermitte et P. Napoli, Paris 2011, cap. 4, pp. 85-102).

⁸ *Dig.* 1.8.8 (Marcianus): «Sanctum est, quod ab iniuria hominum defensum atque munitum est. [...] In municipiis quoque muros esse sanctos Sabinum recte respondisse Cassius refert, prohiberique oportere ne quid in his immitteretur».

⁹ *Dig.* 1.8.11 (Pomponius): «Si quis violaverit muros, capite punitur [...]. Nam cives Romanos alia quam per portas egredi non licet, cum illud hostile et abominandum sit: nam et Romuli frater Remus occisus traditur ob id, quod murum transcendere voluerit».

¹⁰ Si veda, in proposito, S. Menzinger, *Verso la costruzione di un diritto pubblico cittadino*, in E. Conte - S. Menzinger, *La Summa Trium Librorum di Rolando da Lucca*, cit., pp. 125-218, 143-149; S. Menzinger, *Mura e identità civica in Italia e in Francia meridionale (secc. XII-XIV)*, in S. Menzinger (cur.), *Cittadinanze medievali. Dinamiche di*

Il tema della sacertà o santità delle mura guadagnò presto un certo spazio nella dottrina giuridica medievale, non solo italiana. I comuni della Francia meridionale conobbero un intenso processo di pietrificazione a partire dagli inizi del secolo XII, per molti versi analogo a quello che investì le città italiane. Se, secondo i calcoli di Etienne Hubert, il circuito delle mura urbliche, tra il XII e il XIII secolo, venne diffusamente duplicato o triplicato nelle città comunali italiane, fino a giungere in casi eccezionali a comprendere una superficie di 16/17 volte superiore a quella originaria, nello stesso arco temporale, secondo Jean-Pierre Poly, si assiste in Provenza ad uno stravolgimento del panorama insediativo, per l'accelerazione del tutto inedita che conobbero le opere di fortificazione urbana e signorile rispetto al passato¹¹. In pieno Trecento, l'incertezza causata dalla Guerra dei Cent'anni provocò in Francia settentrionale una nuova e consistente ondata di fortificazioni che coinvolse, secondo Philippe Contamine, numerose città che, diversamente da quelle franco-meridionali, non avevano alle spalle una storia comunale, quali ad esempio Troyes, Tours, Rennes, Reims e Nantes¹².

Ben si comprende, dunque, l'attenzione riservata alle mura da Petrus Iacobi, un noto giurista attivo a Montpellier nella prima metà del Trecento, considerata non solo la familiarità con le fortificazioni urbane nell'ambito della sua stessa città, ma anche la grande attualità del tema nella Francia trecentesca¹³. Petrus Iacobi (o Pierre Jame) si formò sotto il

appartenenza a un corpo comunitario, Roma 2017, pp. 65-109.

¹¹ E. Hubert, *Urbanizzazione, immigrazione e cittadinanza (XII-metà XIV secolo). Alcune considerazioni generali*, in *La costruzione della città comunale italiana (secoli XII- inizio XIV)*, Pistoia 2009, pp. 131-145, 132-133; J.-P. Poly, *La Provence et la Société féodale (879-1166). Contribution à l'étude des structures dites féodales dans le Midi*, Paris 1976, pp. 292-293. Per un tentativo di valutare il fenomeno delle mura cittadine nell'Europa medievale, con particolare riferimento al mondo urbano Tedesco, cfr. J. D. Tracy, *To Wall or not to Wall: Evidence from Medieval Germany*, in J. D. Tracy (cur.), *City Walls. The Urban Enceinte in Global Perspective*, Cambridge 2000, pp. 71-88.

¹² Ph. Contamine, *Investissements militaires et civilisation urbaine en France (XIII^e-XV^e siècles): aspects institutionnelles, économiques, topographiques et sociaux*, in A. Guarducci (cur.), *Investimenti e civiltà urbana, secoli XIII-XVIII*, Firenze 1989, pp. 143-147.

¹³ In tempi recenti, il pensiero politico-giuridico di Pierre Jame è stato analizzato nei seguenti lavori di A. Rigaudière: *Etat, pouvoir et administration dans la Practica aurea libellorum de Pierre Jacobi (vers 1311)*, in J. Krynen - A. Rigaudière (curr.), *Droits savants et pratiques françaises du pouvoir (XI^e-XV^e siècle)*, Bordeaux 1992, pp. 161-210; *Municipal Citizenship in Pierre Jacobi's Practica aurea libellorum (ca. 1311)*, J. Kirshner - L. Mayali (curr.), *Privileges and Rights of Citizenship. Law and the Judicial Construction of Civil Society*, Berkeley 2002, pp. 1-25; *Penser et construire l'État dans la France du Moyen Âge*

magistero di giuristi franco-meridionali che avevano a loro volta studiato a Bologna, intorno alla fine del Duecento; fu a lungo docente di diritto civile nell'Università di Montpellier, dove, nella fase finale della sua vita, tra il 1341 e il 1351, compose una corposa aggiunta alla sua opera principale denominata *Practica Aurea*, all'interno della quale figurano due fondamentali rubriche incentrate sulle mura¹⁴.

Petrus Iacobi apre la prima delle due rubriche sulle mura con un interessante ragionamento di carattere linguistico: per 'muri', afferma infatti, si possono intendere semplici pareti fatte di pietre e di cemento, oppure delle strutture che circondino dei luoghi a fini difensivi e protettivi. Quest'ultime non sono però tutte uguali, ma si distinguono, a loro volta, in strutture pubbliche, se circondano città o villaggi, e private, qualora siano realizzate da privati sui propri terreni. Ripetendo fedelmente le parole della costituzione romana che cita, Pierre Jame afferma che tutti possono murare o fortificare proprietà private, a patto che ciò non sia motivato dal desiderio di rivaleggiare con località vicine e non ingeneri discordie¹⁵.

Passando alla trattazione delle fortificazioni di carattere pubblico, Pierre Jame ricorda che possono definirsi pubbliche le mura di una città, *municipium* o villaggio costruite a beneficio di coloro che vi abitano. E queste mura sono sante e non ricadono nel patrimonio di nessuno; non è lecito arrampicarvisi né danneggiarle in alcun modo, sotto minaccia di pena capitale, né varcarle se non attraverso le porte. Non è consentito infine abitarci, né annettervi altre costruzioni¹⁶.

(XIII^e-XIV^e siècle), Paris 2004.

¹⁴ Questi due capitoli, che si trovano nelle edizioni del XVI secolo della *Practica aurea*, sono stati ripubblicati in S. Menzinger, *Mura e identità civica*, cit., pp. 104-109.

¹⁵ *Aurea Practica Libellorum* Petri Iacobi Aurelianensis, Iurisconsulti Clarissimi et Practici Celeberrimi, Coloniae Agrippinae, apud Gervinum Calenium & haeredes Quentelios, 1575 (d'ora in avanti: *Practica Aurea*), p. 292a: «Et est notandum quod uno modo dicuntur muri parietes de lapidibus cum caemento, ff. de verbo signi. l. Paries (D. 50.16.157) [...] alio modo dicuntur parietes circundantes aliqua loco defensione et tutione. Et illi muri quidam sunt publici, quidam privati [...] Privati muri sunt qui a privato in loco suo, cuiuscumque scilicet fundi facti sunt. Cuilibet enim licitum est fundos suos vel loca sua murali ambitu vallare, ut C. de aedificiis priva. l. Per provincias (C. 8.10.10), et ita licet cuilibet facere in suo fortalitium et muros, dum tamen non fiat ad aemulationem alterius loci, vel nisi exinde materia seditionis».

¹⁶ Petrus Iacobi, *Practica Aurea*, cit., 292b: «Publici muri sunt muri alicuius civitatis, municipii vel villae. Et illi sunt sancti et in nullius bonis, ut Institu. de rer. divi. § Sanctae quoque res (Inst. 2.1.10), et ff. eod. l. i. § Sanctae et § final. (D. 1.8.1 et 11). Et sunt publici muri seu publica moenia constituta in auxilium habitantibus, ut ff. de verb. signi. l. Pupillus § Op- pidum (D. 50.16.239.7). Nec muros publicos licet transcendere

Il ragionamento di Pierre Jame, intorno al 1350, si sviluppa a partire dallo stesso nucleo di costituzioni pubblicistiche romane da cui aveva preso le mosse Rolando da Lucca alla fine del XII secolo, ma naturalmente, a distanza di 150 anni, gli argomenti si sono arricchiti. Pierre Jame, per esempio, mostra di comprendere chiaramente la fondamentale differenza che passa tra cose di nessuno e cose di tutti: mentre le mura non appartengono a nessuno, afferma, la città può possedere beni in comune appartenenti a tutti¹⁷. Le conseguenze di tale distinzione sono diverse, nella regolamentazione concernente tali *res*, ma la differenza principale era rappresentata dal fatto che le cose di nessuno non potevano essere vendute, non erano appropriabili né commerciabili, al contrario delle cose di tutti, che invece potevano essere rese disponibili sul mercato previa assenso collettivo. Così, per esempio, per pagare la costruzione delle mura, ricorda ancora Pierre Jame, le autorità cittadine potevano vendere beni collettivi e, qualora queste sostanze non fossero state sufficienti, avrebbero dovuto ricorrere alla tassazione diretta e proporzionale dei beni degli abitanti. Inoltre, le città, proprio in virtù della qualità di *sanctitas* delle mura, potevano appropriarsi di case e campi in prossimità delle mura, annetterle allo spazio del circuito urbano e del fossato, perché “il bene di tutti viene prima di quello privato”¹⁸. Un tema, quello della confisca di beni privati in favore dell’edilizia pubblica, che compariva già *in nuce* alla fine del XII secolo nella *Summa Trium Librorum* di Rolando da Lucca, e che ritrovia-

vel violare et est super hoc poena capitis, et alias egredi quam per portas est hostile et abominandum, ut ff. de rerum divisio l. finali (D. 1.8.11). Nec licet [...] aliquid eis coniungere nec supponere nec immittere, ut ff. eod. l. Sacra § Muros et l. Sanctum est in fine (D. 1.8.9.4; 8.2) [...] nec in eis nec in portis habitare, ut ff. ne quid in lo. sacro. l. pe. et fi. (D. 43.6.2 et 3)».

¹⁷ Petrus Iacobi, *Practica Aurea*, cit., 295b: «Et licet universitas non habeat muros in suo dominio, quia illi nullius bonis sunt, ipsa tamen potest habere [...] bona communia aliqua in suo dominio et usu, ut Institu. de re. divi. § Universitatis (Inst. 2.1.6), et ff. eo l. In tantum § i. (D. 1.8.6.1) [...] Item et res communes et arcam communem, ut ff. quod cuiusque universitatis l. i. § Quibus (D. 3.4.1.1). Item ex diversis titulis et causis potest habere res, ut C. de venden. rebus civita. l. fi. lib. xi. (C. 11.32.3)».

¹⁸ Petrus Iacobi, *Practica Aurea*, cit., 294b: «Item, si videtur utile vel necessarium, communitas poterit accipere domos et hortos propinquos murorum et eos ibi annexare pro muris et fossatis firmitus reformandis, quia communis utilitas prefertur privatae, ut ff. pro socio l. Actione § Labeo (D. 17.2.65.5), et C. commu. de lega. Authen. Res quae (Auth. post C. 6.43.3), et ‘tempore necessitatis omnia sunt communia’ (Bernardus Parmensis, *Glossa ordinaria* ad X 5.41.4), ut C. de navi non excusandis l. i. lib. xi. (C. 11.4.1.1), et ff. ad leg. Rhodiam de iactu l. ii. § Itidem agitatum est (D. 14.2.2.2 in fi.) [...] et debet damnum passis satisfieri de publico [...]».

mo frequentemente negli statuti cittadini fin dagli inizi del Duecento¹⁹.

Nei due capitoli dedicati alle mura, Petrus Iacobi allega spesso una costituzione del *Codice* di Giustiniano (C. 8.11.12) intensamente citata dai giuristi che si occuparono di diritto pubblico nell'Italia comunale. Si tratta di una costituzione fondamentale, originariamente promulgata dagli imperatori Arcadio e Onorio che, a partire dalla sua riscoperta intorno al 1180, o poco prima, esercitò una grande influenza sulle amministrazioni urbane. Uno dei motivi principali per cui apparvero i registri catastali nelle città comunali italiane del XII secolo e continuarono ad essere compilati nel XIII, fu proprio la costruzione delle mura. Il rapporto stabilito in questa costituzione tardoantica tra la costruzione o il restauro delle mura e la creazione dei registri catastali sembra quindi particolarmente suggestivo²⁰. Si tratta di un esempio che ci aiuta a capire meglio l'importanza pratica dei testi dottrinali e come le riflessioni erudite dei giuristi tardo-medievali, unitamente ai testi di diritto classico, potessero influenzare concretamente la realtà urbana dell'Europa bassomedievale.

Esempi concreti di azioni intraprese dalle città mostrano quanto la riflessione colta non fosse ornamentale né descrittiva, ma orientasse concretamente l'azione dei governi urbani. Partiamo da una testimonianza cronachistica franco-meridionale, nella quale è descritta un'azione intrapresa dai consoli di Montpellier nel 1363, nella stessa città, dunque, in cui abbiamo detto insegnare e scrivere Pierre Jame circa 10 o 15 anni prima degli eventi narrati dalla cronaca. Secondo il *Petit Thalamus*, i consoli cittadini, nel settembre del 1363, avevano cominciato a distruggere qualsiasi edificazione sorta nello spazio che doveva separare le mura dalle abitazioni, e avevano continuato a farlo tutti i giorni fino al compimento di questa azione, procedendo lungo le mura in una sorta di processione, alla testa della quale erano spiegate le bandiere dei consoli e di altri amministratori del popolo di Montpellier, e dietro 40 uomini della città e di Marsiglia muniti di armi atte alla demolizione²¹.

¹⁹ Rolandus de Luca, *Summa Trium Librorum*, cit., tit. C. 10.1: «et publica utilitas semper preferenda est private, c. de primipil. l. Utilitas (C. 12.62.3) [...] publicatur enim fundus propter publicam utilitatem, gratia vie construende».

²⁰ *Codex Iustiniani* 8.11.12, Arcadius et Honorius: «Omnes provinciarum rectores litteris moneantur, ut sciant ordines atque incolas urbium singularum muros vel novos debere facere vel veteres firmius renovare: scilicet hoc pacto impendiis ordinandis, ut adscriptio currat pro viribus singulorum, deinde adscribantur pro aestimatione futuri operis territoria civium, ne plus poscatur aliquid, quam necessitas imperaverit, neve minus [...]».

²¹ *Le Petit Thalamus de Montpellier*, publié pour la première fois d'après les manuscrits originaux par la société archéologique de Montpellier, Montpellier 1840, pp. 363-364:

Questa splendida immagine di reazione all'abusivismo edilizio restituisce alcuni messaggi importanti: le mura devono restare intatte; le annessioni private di tratti del tracciato murario sono proibite, perché le mura non sono inglobabili nelle proprietà di nessuno; la spettacolare missione compiuta dalle autorità cittadine rafforza la qualità pubblica dell'intervento e dei beni interessati, appunto le mura. L'azione delle autorità di Montpellier aiuta a comprendere la funzione del concetto di *sanctitas* applicato alle mura.

Per giungere a questi risultati, rivendicare cioè la pubblicità di una struttura edilizia e proteggerla dall'accaparramento privato, la strada, in realtà, era stata lunga. Dalla metà del XII secolo e passando attraverso una serie di fasi intermedie, l'intero percorso può essere in parte ricostruito esaminando i passi contenuti negli statuti delle città italiane che spiegano la procedura per il finanziamento delle mura. Perché la questione del finanziamento non era affatto banale: a chi spettava costruire e pagare un'opera che non apparteneva a nessuno? Le città medievali non disponevano di finanze pubbliche cui attingere per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria ed erano sempre a ricasco di esigenze specifiche di prelievo²². Le mura certamente costituivano una delle voci di spesa più diffuse, non solo perché, come ha calcolato Philippe Contamine, rappresentavano la seconda o terza voce principale del bilancio urbano²³; ma anche perché erano un'opera lunghissima da portare a termine. Ma torniamo alla questione iniziale: chi avrebbe dovuto costruire e pagare una struttura che non apparteneva a nessuno? In alcune occasioni eccezionali, le mura furono costruite dagli stessi abitanti per ragioni di urgenza. Caffaro, il celebre annalista genovese, ricorda con orgoglio come nel 1158, quando la sua città fu minacciata dall'imminente discesa dell'imperatore Federico I con le sue truppe, la popolazione di

«Item, a XXVII de setembre, los senhors cossols et obriers de voluntat de totas las III cortz temporals e del pobol, comenserón a far derrocar los XII palms dels ostals que si tocon de fra am los murs de Montpellier, et i continueron cascun iorn entro que fo complit, anant per los murs am 105 curials e porlant prumieyras doas bandieyras o estandartz estendudas, la prumieyra dels senhors cossols et apres dels senhors obriers, e menavon am se entorn XL breguans tant de Montpellier quant de Marselha dels cals alcus portavon balestas, els autres portavon glavis am penos de las armas dels senhors cossols [...]».

²² Cfr. E. Kantorowicz, *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*, Princeton 1957, pp. 208-213; E. Cortese, *Intorno alla "causa impositionis" e a taluni aspetti privatistici delle finanze medievali*, in I. Biocchi - U. Petronio (curr.), E. Cortese, *Scritti*, Spoleto 1999, pp. 155-232.

²³ Ph. Contamine, *Investissements militaires et civilisation urbaine*, cit., pp. 144-146.

Genova si riunì e partecipò alla costruzione delle nuove mura cittadine. All'impresa, affermava Caffaro, parteciparono sia gli uomini che le donne della città, lavorando incessantemente giorno e notte per trasportare ai cantieri le pietre necessarie alla realizzazione dei lavori. Furono decisi nel dettaglio turni orari e giorni di lavoro spettanti agli abitanti, e Genova riuscì così incredibilmente ad apprestare una nuova cinta muraria nel giro di soli otto giorni, un risultato che nessuna città italiana era stata capace di ottenere neppure nell'arco di un anno²⁴. Anche facendo la tara ai toni enfatici di Caffaro, il coinvolgimento collettivo nell'opera muraria è ricordato per Genova anche da altre fonti.

In tempi meno turbolenti, è interessante osservare quanto prescrivono alcune significative disposizioni senesi risalenti al 1208. Il documento, analizzato da Mario Ascheri, riproduce le decisioni di una commissione istituita per raccogliere fondi destinati alla costruzione delle mura e per riscuotere tributi per il loro utilizzo. La commissione decretava che i cittadini residenti nei pressi di un determinato tratto delle mura di Siena fossero tenuti a sostenere le spese per la demolizione di una sezione del tracciato urbano e per la costruzione di una porta pubblica. Inoltre, a coloro che possedevano case vicino a un certo segmento delle mura, consentiva di aprire una porta o delle finestre per permettere l'ingresso della luce, obbligando però gli stessi proprietari a pagare al Comune tali concessioni, indipendentemente dal fatto che essi intendessero o meno eseguire i lavori. In altre parole, il Comune vendeva una licenza sulle mura. Le dimensioni sia della porta sia delle finestre erano rigidamente controllate dalle autorità urbane, rappresentate dalla figura del podestà, il quale era autorizzato a imporre a ogni cittadino proprietario di terreni confinanti con le mura il pagamento della somma di 45 lire per i lavori²⁵.

All'inizio del XIII secolo, Siena presenta dunque una situazione molto diversa da quella descritta per Montpellier intorno al 1360: le mura appartenevano al Comune di Siena, che era responsabile di ogni intervento che le riguardasse, inclusa la definizione della tassa per finanziarne il restauro e la regolamentazione di elementi di decoro urbano, come le

²⁴ L. T. Belgrano (cur.), *Annali Genovesi di Caffaro e de' suoi continuatori dal 1099 al 1293*, Torino 1890, p. 51 (anno 1158): «Interim vero viri et mulieres qui lanue erant petras et arenam ad murum die vel nocte trahere non cessantes, tantum muri civitatis infra octo dies construxerunt, quantum illaudabiliter non fecisset per annum aliqua civitatum Italie».

²⁵ M. Ascheri, M. A. Ceppari Ridolfi, *La più antica Legge della Repubblica di Siena*, in M. Ascheri (cur.), *Siena e Maremma nel Medioevo*, Siena 2001, pp. 201-228, 219-221, e cfr. pp. 208-209 per una disposizione sulle mura relativa all'anno antecedente.

dimensioni di porte o finestre. Questa logica eminentemente pubblica risultava tuttavia attenuata, da un lato, dalla rilevanza degli interessi privati e, dall'altro, dal sistema delle imposizioni fiscali: a differenza di Montpellier, un secolo dopo, nella Siena del XIII secolo costruire in prossimità delle mura e incorporarne un tratto in un edificio privato non solo non era proibito, ma poteva avvenire apparentemente senza andare incontro ad alcuna forma di opposizione; la dimensione pubblica delle mura risultava inoltre indebolita dalla distribuzione diseguale delle tasse imposte ai privati, poiché soltanto coloro che possedevano case nei pressi di un determinato tratto erano ritenuti finanziariamente responsabili dei lavori sulla struttura. In altre parole, la costruzione e la manutenzione delle mura non erano ancora percepite come una responsabilità della comunità urbana intesa come soggetto collettivo e proprietario di un bene pubblico.

L'onere della manutenzione per coloro che abitavano in prossimità delle mura rimase una prescrizione statutaria ricorrente, nelle città comunali italiane, almeno fino agli anni Ottanta del Duecento. Con il passare del tempo, tuttavia, vediamo comparire significative novità: circa settant'anni dopo le disposizioni senesi, gli statuti di Perugia del 1279 stabilivano che i lavori su tutti i tratti delle mura bisognosi di restauro dovessero essere eseguiti da coloro che abitavano nelle loro vicinanze, i quali erano tenuti a versare al Comune una somma fissa di 25 lire; le spese ulteriori però avrebbero dovuto essere coperte dalle casse del Comune stesso. Qualora però un abitante di una casa situata presso il tratto di mura interessato si fosse rifiutato di pagare e lo avesse dichiarato al podestà e al capitano, la responsabilità della riparazione delle mura sarebbe ricaduta sugli ufficiali urbani; il privato, tuttavia, non avrebbe più potuto trarre alcun beneficio dal tratto di mura in questione.

Le mura erano dunque pubbliche nella misura in cui le autorità municipali potevano esigerne la riparazione; le autorità potevano inoltre imporre un contributo minimo a tale scopo a coloro che risiedevano nei pressi dei tratti interessati. Ma, e questo è un punto rilevante, si comincia a intravedere una responsabilità del Comune che si impegna a integrare le spese dei lavori, laddove il contributo privato non fosse stato sufficiente o il privato non si fosse attivato²⁶.

²⁶ S. Caprioli - A. Bartoli Langelì (curr.), *Statuto del Comune di Perugia del 1279*, Perugia 1996, vol. I, § 58: «et omnes alios muros ciuitatis et burgorum Perusii, ruinam minantes et refectione seu aptatione indigentes, dummodo prius mittant pro omnibus personis quorum domus esset iuxta dictos muros, ut reficiant dictos muros, hoc modo, uidelicet quod pro ipsis reaptandis quilibet qui habitauerit domum iuxta ipsum murum, expendat de suis bonis in reaptatione ipsius muri viginti quinque libras denariorum, [...] et totum

L'emancipazione dalla responsabilità settoriale del pagamento mostra la percezione crescente della natura pubblica di un bene urbano, la cui preservazione poggia su una responsabilità collettiva della cittadinanza per quel che concerne il finanziamento. Tale prospettiva comincia a diffondersi dagli anni Ottanta del Duecento, quando per esempio, nei Brevi del Comune di Pisa del 1287, si prescrive che la riparazione e il completamento delle mura intorno al quartiere di Chinzica dovevano essere compiuti da un operaio assoldato dal Comune, il quale avrebbe dovuto riparare il muro a spese del comune di Pisa²⁷.

Questa prassi divenne presto consueta: già alla fine del XIII secolo, gli statuti ricorrevano regolarmente a fondi pubblici per i lavori sulle mura. A Siena, esattamente un secolo dopo le disposizioni del 1208, il Costituto vulgarizzato del 1309 stabiliva che fosse obbligo delle autorità comunali assumere un operaio per riparare e merlare le mura, specificando che i lavori dovessero essere eseguiti a spese del Comune di Siena *et de la pecunia d'esso*²⁸: una soluzione ben lontana dalle 45 lire che nel 1208 erano richieste a tutti coloro che possedevano beni nel tratto di mura da riparare.

Nel 1323, compare esplicitamente a Firenze una disposizione che vieta qualsiasi costruzione nell'area compresa tra le mura e le abitazioni²⁹.

superfluum de ipso complendo de auere communis fiat. Antequam [...] potestas et capitaneus [...] debeant habere illum qui habet domum iuxta murum qui refici seu reaptari deberet; et scire ab eo si uult expendere in predicto muro dictam quantitatem uiginti quinque librarum denariorum de suis bonis; et si expendere nollet dictos denarios, non possit habere aliquam utilitatem de ipso muro et in ipso muro. Et Potestas et Capitaneus expensis communis Perusii ipsum murum refici faciant, seu etiam reaptari».

²⁷ Antonella Ghignoli (cur.), *Brevi del Comune e del Popolo di Pisa dell'anno 1287*, Roma: Istituto Storico Italiano per il Medioevo, 1998, § 5, *De muris Kinthice*: «Muros civitatis ex parte Kinthice usque ad kalendas iunii compleri faciemus ubi complendum restat et de novo fieri et reactari ubicumque erit necesse. Et teneamur per totum mensem iunii eligere unum operarium qui teneatur ipsum murum refici facere expensis Pisani comunis in capite pontis novi de spina et hoc capitulum sit precisum ita quod liberatio et termini prorogatio nobis dare non possit».

²⁸ Alessandro Lisini (cur.), *Il Costituto del Comune di Siena vulgarizzato del 1309-1310*, Siena 1903, § 22: «statuto et ordinato è che lo camerlengo et iiij proveditori del comune di Siena sieno tenuti et debiano de la pecunia del comune di Siena ... far fare et compiere le dette mura in qualunque luogo caddero et sono scipate nel detto luogo, et ancora merlare per uno buono operaio»; § 201: «Anco, statuto et ordinato è, che per lo camarlengo et iiij, proveditori del comune di Siena, si debia si procurare che lo muro del comune fatto, el quale è presso a la porta a Peruzini, si racconci per tutto el mese d'aprile [...] di buono muro di mattoni o vero pietre con calcina, a l'expese del comune di Siena, et de la pecunia d'esso».

²⁹ *Registri delle Provvisioni*, 30 settembre 1323, G. Pampaloni, *Firenze al tempo di Dante: documenti sull'urbanistica fiorentina*, Roma 1973, pp. 18-19: «Affinché sulle mura e vicino

Ciò contrasta con la prassi abituale a Siena nel 1208 e, successivamente, a Perugia nel 1279, dove tratti delle mura cittadine venivano incorporati nelle abitazioni private. Disposizioni analoghe a quelle fiorentine del 1323 si ritrovano negli statuti di Perugia del 1342, in cui si specifica che il Comune debba sostenere le spese per le mura e vegliare sulla conservazione di un'area atta a mantenere separate le mura pubbliche dalle case private. Un ulteriore elemento di interesse riguarda le fortificazioni del contado di Perugia, nell'area coincidente con il suo confine meridionale: come attestato da Pierre Jame per Montpellier pressappoco nello stesso periodo, i castelli del contado *de Peroscia* dovevano essere fortificati, con lavori finanziati dalle comunità locali, le quali dovevano attingere ai beni comuni (*comunanze*) venduti o destinati alla vendita per sostenere l'impresa³⁰.

Le strategie sviluppate nell'arco di circa un secolo dai governi urbani – comprendenti espropriazioni, redazione di catasti, applicazione di una tassazione proporzionale all'intera cittadinanza, controllo pubblico delle costruzioni private e fortificazione del contado mediante la vendita di proprietà collettive – sono profondamente debitorie nei confronti di una scienza giuridica dotta, che trasmette modelli d'azione spesso ispirati al mondo antico, contestualizzati e attuati in forme molteplici nella prassi urbana medievale.

La “pietrificazione”, tuttavia, costituisce anche un vettore autonomo di valori e di strategie della vita associata. Opere imponenti come le mura, la loro manutenzione e progressiva ricostruzione nel corso dei secoli, così come iniziative altrettanto ambiziose condotte parallelamente sul versante ecclesiastico, impongono forme di pianificazione, organizzazione,

alle mura della città di Firenze che sono state edificate per la difesa della città nulla sia costruito o esista [...], i priori delle arti e il gonfaloniere di giustizia [...] stabilirono che nessuna casa, edificio, cantiere o opera siano costruiti o esistano o rimangano edificati sulle mura e accanto alle mura della città, dentro e fuori di esse per uno spazio di otto braccia, sotto pena di 1.000 lire di fiorini piccoli a chi costruirà o fabbricherà, farà costruire o fabbricare, oltre alla distruzione e alla rimozione dei medesimi edifici. E se qualche casa, edificio, cantiere o opera è stato fatto negli ultimi sei anni nelle stesse mura, o sopra o accanto a esse, sia abbattuto e rimosso a opera di chi lo ha edificato, entro otto giorni a far tempo dal giorno in cui tale decreto verrà approvato dal consiglio del podestà e del comune di Firenze, sotto pena di 1.000 lire di fiorini piccoli».

³⁰ E. M. Salem (cur.), *Statuto del Comune e del Popolo di Perugia del 1342 in volgare*, Perugia 2000, vol. 2, § 29: «A honore e stato e commodo della città e del contado di Peroscia murare e acconciare se deggano tutte glie casteglie del contado de Peroscia, cioè el catello de Castiglione, del Piagaio, delle Galche, di Panicale e gli altre, glie quaglie acconciare se deggono en quegnunque parte d'esse overo d'alcuno d'esse parà bisogno del preçço delle comunançe deglie dicte casteglie vendute overo etiandio le quale se vendessero».

collaborazione e divisione del lavoro che sarebbe riduttivo descrivere come meri «riflessi» delle grandi trasformazioni istituzionali dei secoli XII e XIII. Furono esse stesse motori di cambiamento che, tanto sul piano istituzionale quanto su quello edilizio, trasformarono in modo indelebile il volto dell'Europa medievale.

Eliana Augusti*

Publica utilitas, *pianificazione urbana e forme dell'abitare:*
un'indagine nell'Ottocento italiano

«Lorsque un groupe est inséré dans une partie de l'espace,
il la transforme à son image, mais en même temps
il se plie et s'adapte à des choses matérielles qui lui résistent.
Il s'enferme dans le cadre qu'il a construit.
L'image du milieu extérieur et des rapports stables
qu'il entretient avec lui passe au premier plan
de l'idée qu'il se fait de lui-même».

(M. Halbwachs, *La mémoire collective*, Paris 1950, p. 140).

«Le nostre città e le nostre abitazioni sono prodotti della fantasia
e della mancanza di fantasia, della grandiosità quanto della meschina testardaggine».

(A. Mitscherlich, *Il feticcio urbano. La città inabitabile, istigatrice di discordia*, Torino 1968, p. 11).

«[...] tutte le città del pianeta non sono che immensi palcoscenici,
decori a cielo aperto che ci permettono di immaginarci altrove,
di nasconderci il luogo in cui realmente ci troviamo.
Facciamo tutte e tutti finta di non saperlo,
ma nessuno di noi abita realmente una città.
Nessuno può farlo, perché le città sono, letteralmente, inabitabili»

(E. Coccia, *Filosofia della casa. Lo spazio domestico e la felicità*, Torino 2021, p. 5).

SOMMARIO: 1. *Publica utilitas* e spazio deciso: una premessa – 2. L'alba dell'urbanistica – 3. Dal *topos* al *logos*: l'avvento dei piani – 4. La legge n. 2359 del 25 giugno 1865 – 5. Al crocevia tra privato e pubblico – 6. Concludendo. Paesaggi di pietra, patrie artificiali e forme dell'abitare.

1. *Publica utilitas e spazio deciso: una premessa*

La trasformazione urbana che investì le città italiane nel corso dell'Ottocento postunitario non può essere ricondotta a un semplice processo di crescita dell'abitato o di riassetto amministrativo. Essa segnò piuttosto una mutazione più profonda che investì la struttura stessa del rapporto tra diritto, proprietà e spazio. La città cessò progressivamente di essere una

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: eliana.augusti@unisalento.it.

realtà “ricevuta”, stratificata nella durata e regolata attraverso l’accumularsi di interventi puntuali, per diventare uno spazio suscettibile di essere anticipato¹, ridisegnato e trasformato secondo un ordine che il diritto ambiva a rendere generale e preventivo. La *publica utilitas* assunse in questo un ruolo decisivo: da categoria attraverso cui il diritto aveva tradizionalmente reso possibile l’incidenza sull’assetto proprietario, si trasformò in principio capace di intervenire sullo stesso paradigma della proprietà.

Negli anni Settanta del secolo scorso la storiografia giuridica inaugurò una stagione di rinnovato interesse sul tema, mettendo in discussione la rappresentazione monolitica e astorica della proprietà, così come era stata consegnata dalla tradizione codicistica. Le ricerche di Paolo Grossi, in particolare, mostrarono come la proprietà moderna costituisse l’esito di una radicale operazione di semplificazione che aveva progressivamente espulso dal proprio interno quella pluralità di forme di appartenenza e di godimento del suolo (diritti collettivi, usi civici, proprietà comunitarie) che avevano caratterizzato le esperienze giuridiche premoderne². Quella trama sociale complessa era stata tradotta in un modello unitario di dominio, fondato sull’esclusività e sulla disponibilità individuale del bene. Fu proprio l’affermazione di tale modello a rendere necessaria la definizione di strumenti capaci di reintrodurre, questa volta dall’esterno, la dimensione collettiva che il nuovo paradigma proprietario aveva sacrificato. La *publica utilitas* era il dispositivo attraverso cui l’ordinamento poteva operare allo scopo, mettendo nuovamente in relazione proprietà e interesse generale. Non solo: le vicende urbane di fine secolo mostrarono come la *publica utilitas* non dovesse più limitarsi a giustificare interventi eccezionali su singoli beni, ma potesse contribuire a ridefinire in profondità lo stesso rapporto tra proprietà e spazio urbano, subordinando la stabilità delle situazioni proprietarie alla possibilità di una sua trasformazione

¹ M. Meccarelli, *The Assumed Space: Pre-reflective Spatiality and Doctrinal Configurations in Juridical Experience*, in «Rechtsgeschichte Legal History», 23 (2015) pp. 244-245 (241-252). Cfr. anche M. Meccarelli - M. J. Solla Sastre (curr.), *Spatial and Temporal Dimensions for Legal History: Research Experiences and Itineraries*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main 2016.

² Cfr. diffusamente in P. Grossi, “Un altro modo di possedere”. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977; Id., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali dei diritti reali*, Milano 1992; Id., “Usi civici”: una storia vivente, in «Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva», 2008, pp. 19-27; U. Petronio, *Usi civici*, in «Enc. Dir.», XLV, Milano 1992, pp. 930-953. Vedi anche M. Rosboch (cur.), *Le comunità intermedie e l’avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Torino 2017; R. Ferrante, *La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio*, in «Ragion pratica», 41 (2013), pp. 319-332.

complessiva. La proprietà, pur formalmente intatta nella sua titolarità, cessava dunque di costituire un limite invalicabile all'azione del diritto e diventava uno degli elementi attraverso cui il diritto stesso decideva di costruire l'ordine spaziale³.

L'espropriazione per pubblica utilità, destinata come vedremo a trovare nella legge del 25 giugno 1865, n. 2359 una sistemazione organica, divenne progressivamente il dispositivo attraverso cui l'ordinamento rendeva disponibile il suolo urbano alla trasformazione. D'altronde, anche la demolizione e la ricostruzione cessarono di apparire come rotture occasionali dell'ordine esistente per diventare ulteriori strumenti di una razionalità giuridica orientata alla costruzione della città. Il suolo urbano smetteva di essere soltanto il supporto materiale di diritti individuali e diventava oggetto di una decisione giuridica (e politica⁴) capace di anticiparne la destinazione.

Negli stessi anni in cui Grossi ragionava sugli "altri modi di possedere"

³ Il ruolo della *publica utilitas* quale principio capace di ridefinire il rapporto tra proprietà individuale e ordine collettivo e di rendere giuridicamente possibile l'intervento pubblico sulla configurazione dello spazio urbano, ritorna in controluce in P. Grossi, "Un altro modo di possedere", cit. In Id., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà* (Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985), E. Cortese (cur.), Milano 1988, pp. 205-272, la proprietà moderna è ricondotta alla sua dimensione storica e relazionale, strutturalmente esposta a limiti derivanti dall'ordine complessivo della convivenza. M. Conticelli, *L'espropriazione*, S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, II, Milano 2003, pp. 2477-2485, 2495-2504, mostra come, nel modello ottocentesco, l'istituto si configuri come strumento necessario alla realizzazione delle opere pubbliche, ma al tempo stesso come potere eccezionale rispetto alla centralità della proprietà privata, il cui esercizio viene rigidamente incardinato in una procedura legale e garantito dal principio dell'indennità; sul progressivo emergere, nello Stato liberale ottocentesco, di un'amministrazione capace di intervenire materialmente sul territorio, soprattutto attraverso la realizzazione di infrastrutture e l'uso di strumenti ablatori come l'espropriazione per pubblica utilità, vedi anche L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 282-284. Sul piano della storia urbana e della pianificazione, vedi P. Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, Roma-Bari 1981, pp. 339-345, il quale parla dell'espropriazione in termini di "condizione tecnica della città moderna"; L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari 1963, pp. 214-217; D. Calabi, *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Milano 2004, pp. 176-179. Sul principio della *publica utilitas* come fondamento storico della subordinazione dell'interesse proprietario all'interesse collettivo nello spazio urbano utili anche gli spunti di S. Settis, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino 2017, pp. 46-48, 83-86. Per una ricostruzione dei ragionamenti di derivazione ottocentesca sulla *publica utilitas*, rinvio a G. Ferri, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento. In appendice il discorso di Carlo Calisse - Senato del Regno 18 maggio 1927*, in «Historia et ius», 7 (2015), pp. 1-26.

⁴ Per una storia delle politiche edilizie in Italia, vedi L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma 1978.

scomponendo il paradigma monolitico della proprietà, in un diverso ambito disciplinare, Henri Lefebvre elaborava, a partire dal *Droit à la ville* (1968) e poi con *La production de l'espace* (1974)⁵, una critica altrettanto radicale alla concezione neutra e funzionale dello spazio urbano, inteso invece come prodotto sociale e politico, attraversato da rapporti di potere e da logiche di controllo. Per Lefebvre la sacralità del diritto di proprietà immobiliare era da mettere in discussione, in ragione del fatto che la città non potesse essere concepita come una merce o una semplice somma di proprietà private, ma avesse valore di opera collettiva. Nonostante l'evidente contiguità dei rispettivi oggetti di indagine (la proprietà e lo spazio) queste due linee di riflessione rimasero sostanzialmente parallele, senza dar luogo a un vero dialogo interdisciplinare capace di valorizzarne le implicazioni reciproche. La conseguenza fu il rinvio di un campo di ricerca che solo più recentemente ha iniziato a essere esplorato⁶: quello relativo al rapporto tra categorie giuridiche della proprietà, forme dell'intervento pubblico e produzione dello spazio urbano. Eppure, proprio la prospettiva lefebvrina offre un terreno particolarmente fecondo per una rilettura storico-giuridica di tali processi: per Lefebvre lo Stato ottocentesco "gravava" «con tutto il suo peso» sulla società, imponendo, «indipendentemente dalle ideologie politiche, dal passato storico, dall'origine sociale delle persone al potere», interventi massivi di pianificazione e organizzazione razionale che avrebbero impegnato conoscenze e tecniche sempre più raffinate. «Lo Stato – continuava ne *La production de l'espace* – si pone[va] e si impone[va] come centro stabile, definitivo, delle società e degli spazi (nazionali)»⁷ e, al tempo stesso, si configurava come il principale agente di organizzazione e di omogeneizzazione dello spazio. La città moderna si costruiva così, in una tensione continua tra permanenza e trasformazione: ai monumenti "persistenti"⁸, depositari della memoria urbana, si affiancavano manufatti di edilizia seriale, inseriti entro tracciati regolati e reti infrastrutturali che avrebbero dato forma a una nuova grammatica dello spazio. Il linguaggio urbano che ne derivava, «codificato e ridotto», tendeva a pervadere l'intero tessuto cittadino, imponendo un ordine non soltanto fisico, ma anche economico, sociale e simbolico, fino a «pretendere di subordinare a sé

⁵ H. Lefebvre, *Le Droit à la ville*, Paris 1968; Id., *La production de l'espace*, Paris 1974.

⁶ Un'interessante applicazione di questo approccio in F. Saitta, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in «Rivista di diritto e società», 3 (2020), pp. 395-426.

⁷ H. Lefebvre, *La produzione dello spazio*, Milano 2018, p. 46.

⁸ A. Rossi, *L'architettura della città*, Milano 2018, p. 61.

[...] ogni identità e specificità»⁹. Letta da questa angolazione, la riflessione di Lefebvre costituisce un implicito invito rivolto anche ai giuristi e agli storici del diritto a interrogare le forme attraverso cui il diritto, e in particolare l'intervento pubblico sul territorio, ha contribuito a produrre lo spazio urbano, trasformando la città da realtà sedimentata in oggetto di decisione. È proprio in questo spazio di intersezione, rimasto a lungo inesplorato, che si colloca la presente indagine.

2. *L'alba dell'urbanistica*

La città e il territorio, dunque, così come si stagliavano davanti allo sguardo dell'urbanista e del giurista ottocenteschi, non potevano più cristallizzarsi in un immenso archivio di documenti del passato, ma si offrivano come un vero e proprio «inventario del possibile», un campo aperto alla previsione normativa e alla decisione progettuale¹⁰. L'urbanistica cessava, in tal senso, di essere una pratica meramente descrittiva o conservativa per assumere una funzione anticipatoria, volta a rendere visibile e governabile ciò che ancora non esisteva, inscrivendo nello spazio le condizioni di un ordine che aspirava a realizzarsi nel tempo. Così facendo, essa si impose progressivamente come disciplina autonoma, con un proprio campo di applicazione: da un lato, il controllo dell'ampliamento della città; dall'altro, la sistemazione della città esistente. In questo processo si precisò un repertorio di strumenti tecnici, progettuali e normativi destinati a costituire il linguaggio stesso del nuovo sapere: la zonizzazione funzionale, la divisione in lotti, la regolamentazione delle tipologie stradali e edilizie, gli allineamenti, i distacchi tra fabbricati, le prescrizioni igieniche e antincendio. Nel giro di pochi decenni tali dispositivi divennero gli strumenti attraverso cui gli organi tecnici e amministrativi cittadini intervenivano sull'organizzazione dello spazio urbano, regolando il rapporto tra sfera pubblica e proprietà

⁹ B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari 2000, p. 60.

¹⁰ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 30. Vedi anche M. Giannini, *Luogo come "processo spaziale". Dialogando con Bourdieu sul suo meta-concetto di campo*, in «Fuori Luogo», 1 (2017), p. 102 (101-115). A questo, aggiungasi la suggestione delle «comunità immaginate», con B. Anderson, *Comunità immaginate. Origini e fortuna del nazionalismo* [1991], Roma-Bari 2024, pp. 10-11. Più diffusamente sul punto in Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, in «LawArt», 6 (2025), p. 207 ss. (199-228).

privata e prevenendo le forme più evidenti di disordine edilizio¹¹. Ma non solo. Le utopie urbane, vale a dire quelle rappresentazioni progettuali di città ideali che popolarono l'immaginario ottocentesco della società¹², offrirono un supporto visionario decisivo alla trasformazione in atto¹³. Esse si collocarono come una vera e propria soglia di intellegibilità in un passaggio che non fu soltanto tecnico o amministrativo, ma eminentemente giuridico e politico; contribuirono a rendere pensabile, e quindi giuridicamente articolabile, ciò che fino ad allora era rimasto ai margini della coscienza normativa, ossia la disponibilità della città alla decisione. Nei progetti di Charles Fourier, Robert Owen e Étienne Cabet, così come nelle elaborazioni sistematiche di Ildefonso Cerdà e nelle esperienze promosse da Jean-Baptiste André Godin, la forma urbana si sottraeva al regime della mera continuità storica per essere ricondotta all'ambito di una razionalità progettuale entro la quale la disposizione dello spazio cessava di essere dato neutro per farsi valore costitutivo delle nuove condizioni della convivenza¹⁴. La loro importanza non risiedeva tanto nella concreta misura della loro attuazione, quanto nell'aver contribuito

¹¹ Ancora su questo sicuramente Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, pp. 3-4.

¹² Z. Baumann, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari 2013, p. 43, sottolineava come priorità degli scrittori utopisti non fosse quella di indicare come andasse rappresentato o spiegato il mondo, ma di come si dovesse cambiare. Essi «si ribellavano agli ostacoli che la realtà frapponesse all'attuazione di progetti ideali, e sognavano di sostituirla con una realtà nuova, liberata dalle tracce impure degli accidenti della storia, creata a partire da zero e su commissione. I dettagli di qualsiasi progetto di città da creare *ab nihilo* comportavano la distruzione della città preesistente. Nel mezzo del presente [...] il pensiero utopistico era un ponte verso la futura perfezione ordinata, ovvero ordine perfetto».

¹³ «Per tutto il secolo essi non [fecero] altro che reinventare sempre la stessa città», condividendo lo stesso orizzonte di valori, e la preoccupazione, scriveva Bauman, «per un certo ideale di felice razionalità o, se si vuole, di razionale felicità». Così Baumann, *Dentro la globalizzazione*, cit., p. 46. Vedi, con uno sguardo allargato anche al Settecento, B. Baczko, *L'Utopia. Immaginazione sociale e rappresentazioni utopistiche nell'età dell'illuminismo*, Torino 1979, p. 309 ss.

¹⁴ Cfr. C. Fourier, *Le Nouveau Monde industriel et sociétaire ou Invention du procédé d'industrie attrayante et naturelle distribuée en séries passionnées*, Paris 1829; R. Owen, *Report to the County of Lanark of a Plan for Relieving Public Distress, and Removing Discontent, by giving permanent, productive employment to the poor and working classes*, Glasgow 1821; É. Cabet, *Voyage en Icarie*, Paris 1846; I. Cerdà, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Madrid 1867; J.-B. A. Godin, *Solutions sociales*, Paris 1871. Per un inquadramento storiografico, rinvio ancora diffusamente agli studi citati di Benevolo e Sica. Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, cit., p. 7, evidenziava come descrizioni letterarie, analisi statistico-quantitative e proiezioni facessero parte dello stesso *corpus* disciplinare delle città emergenti.

a modificare l'orizzonte di senso entro cui il rapporto tra diritto e città poteva essere pensato, introducendo l'idea che lo spazio urbano potesse essere anticipato e governato nella sua forma futura.

Nel passaggio tra città "ereditata" e città "anticipata" si rese così possibile un ulteriore slittamento: da una città semplicemente riconosciuta dal diritto a una città progressivamente costruita dal diritto. Le grandi questioni dell'urbanistica ottocentesca, dalla viabilità alla salubrità, dalla distribuzione delle funzioni urbane all'organizzazione dei quartieri residenziali e produttivi, cominciarono a essere affrontate attraverso una pluralità di strumenti finanziari, amministrativi e tecnici che resero possibile un intervento sistematico sulla forma della città. Questa trasformazione non si sviluppò in un orizzonte puramente nazionale. Al contrario, essa maturò all'interno di un contesto profondamente transnazionale, alimentato dalla circolazione di modelli progettuali, tecniche costruttive e riflessioni teoriche che attraversarono le principali città europee e nordamericane¹⁵, per giungere infine al di là dell'ordine metropolitano, in colonia¹⁶. La risposta alla città industriale, segnata dall'esplosione demografica, dal sovraffollamento dei quartieri operai e dalle crisi sanitarie provocate dalle epidemie di colera, impose infatti un confronto costante tra esperienze urbane diverse, contribuendo alla formazione di un linguaggio urbanistico condiviso. Il rinnovamento di Parigi sotto la direzione del barone Haussmann negli anni del Secondo Impero costituì uno dei momenti più emblematici di questa trasformazione¹⁷. Le grandi operazioni di apertura dei *boulevard*, di demolizione dei tessuti medievali e di realizzazione di infrastrutture idriche e fognarie offrirono un modello di intervento urbano che venne osservato, discusso e in parte reinterpretato in numerose città europee. Parallelamente, la riflessione teorica già richiamata, in particolare quella di Ildefonso Cerdà, autore della *Teoría general de la urbanización* (1867) e del piano di espansione di Barcellona,

¹⁵ Sulle normative speciali, come quelle relative a operazioni urbanistiche di particolare rilievo quali sventramenti, addizioni urbane, emergenze igienico sanitarie, e sulla regolamentazione che andò gradualmente standardizzandosi, frutto di un paziente lavoro di reciproco adeguamento dei diversi stati e delle diverse realtà locali, anche con matrici culturali differenti legate ai rapporti con altri paesi europei (in particolare Spagna, Francia, Austria), vedi E. Guidoni, *Editoriale*, in *I piani regolatori*, «Storia dell'urbanistica», 1997, pp. 5-6. Rispetto alle città nordamericane, si veda qui il saggio di Giorgio De Mauro.

¹⁶ Vedi qui sul tema della pianificazione in colonia il saggio di Caterina Luceri.

¹⁷ Rinvio su questo a E. Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, in Id. (cur.), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi*, Torino 2025, pp. 23-46.

contribuì a definire l'urbanizzazione come oggetto di una vera e propria scienza, un "sapere autonomo", dicevamo, fondato sull'analisi dei flussi, delle densità e delle condizioni igieniche della città moderna. In questo stesso orizzonte si sarebbero collocate le esperienze di progettazione sociale promosse da Ebenezer Howard con il movimento delle *Garden Cities*, che alla fine del secolo aprirono ulteriori prospettive sulla relazione tra città, campagna e organizzazione dello spazio abitativo¹⁸.

Anche l'urbanistica italiana partecipò pienamente a questo circuito internazionale di idee e di pratiche. Figure come Giuseppe Poggi a Firenze, autore del piano di ampliamento della città negli anni successivi all'Unità, o Cesare Beruto a Milano, con il piano regolatore del 1884, rappresentarono tentativi precoci di tradurre in chiave nazionale quelle istanze di modernizzazione urbana che attraversavano l'Europa¹⁹. Analogamente, le riflessioni di ingegneri e tecnici come Luigi Tatti²⁰, Alessandro Viviani²¹

¹⁸ E. Howard, *Garden Cities of To-Morrow*, [1898] London 1902, pp. 9-19. In questo orizzonte, l'"alba dell'urbanistica" si manifesta come il momento in cui la città cessa definitivamente di essere soltanto il risultato di una sedimentazione storica per diventare oggetto di un sapere progettuale capace di anticiparne le forme e governarne gli sviluppi; ma proprio nel punto in cui tale razionalità pianificatrice sembrava affermarsi come principio ordinatore dello spazio urbano, andarono emergendo anche le prime tensioni che ne misero in discussione gli esiti. Le riflessioni di Ebenezer Howard qui richiamate, con la proposta in particolare della *garden city*, aprirono una "linea critica", interna alla stessa nascente cultura urbanistica: se la pianificazione ottocentesca aveva concentrato i propri strumenti sulla riscrittura e sull'espansione della città esistente, il progetto howardiano tentò di immaginare una redistribuzione dell'insediamento umano capace di ricomporre la frattura tra città e campagna, introducendo quella "terza via", il magnete della *town-country*, destinata a esercitare una notevole influenza sulle esperienze urbanistiche di primo Novecento, dai quartieri giardino alle prime politiche di decentramento urbano. È in tal senso che l'urbanistica che si afferma tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del secolo successivo non appare più soltanto come una tecnica di regolazione della città, ma come un sapere che, nel tentativo di governare i processi di concentrazione metropolitana, inizia a interrogarsi sulla scala territoriale dell'insediamento e sulle condizioni di equilibrio tra densità urbana, distribuzione della popolazione e qualità della vita collettiva. Per una storia completa delle città in Italia vedi A. Frugoni, *Storia della città in Italia*, Torino 1956; ora anche A. Frugoni-S. Lomartire (curr.), *Storia dell'architettura d'Italia*, Brescia 2023, p. 163 ss.; A. Restucci, *Storia dell'architettura italiana. L'Ottocento*, Milano 2005; sempre utile G. Zucconi, *La città dell'Ottocento*, Roma-Bari 2022.

¹⁹ Cfr. Sica, *Storia dell'urbanistica*, cit., pp. 365-372, 388-395.

²⁰ Cfr. S. Della Torre, *Architetto e ingegnere. Luigi Tatti (1801-1881)*, Milano 1989.

²¹ Rispetto al tema delle "tensioni" interne, durissimo fu il giudizio di Marcello Piacentini su Alessandro Viviani: «la vera trasformazione di Roma è avvenuta nel 1878-1879 e a capo di questa trasformazione venne messo un ingegnere, l'ing. [Alessandro] Viviani, che era un'ottima persona, un ottimo ingegnere, ma niente altro che un ingegnere comunale,

o Giovanni Astengo, che nel secolo successivo sistematizzerà molti di questi strumenti²², si collocano nella scia di un dibattito che sin dagli anni Cinquanta dell'Ottocento aveva riconosciuto nella città un organismo complesso, bisognoso di una gestione tecnica e amministrativa capace di integrare esigenze igieniche, infrastrutturali e sociali.

La dimensione internazionale di questo processo trovò una delle sue principali sedi di elaborazione nelle grandi esposizioni universali e nei congressi tecnici e professionali che scandirono la fine del secolo²³. Le esposizioni di Parigi del 1889 e del 1900 o quella di Chicago del 1893 non furono soltanto eventi celebrativi della modernità industriale, ma veri e propri laboratori di circolazione delle idee urbanistiche: nuovi materiali come ferro e acciaio, nuove tecniche costruttive, nuovi modelli di organizzazione dello spazio urbano vennero presentati come soluzioni replicabili in contesti diversi. Parallelamente, associazioni e organismi internazionali, tra cui la *Garden Cities and Town Planning Federation* o, più tardi, la *International Federation for Housing and Town Planning*, contribuirono a consolidare una comunità di tecnici, architetti e amministratori pubblici che discutevano problemi analoghi e sperimentavano strumenti simili per affrontarli²⁴. La nascente urbanistica andava così configurandosi non solo come disciplina tecnica, ma come uno dei luoghi privilegiati in cui si ridefiniva il rapporto tra proprietà privata, interesse collettivo e governo dello spazio.

un semplice impiegato dell'Ufficio Tecnico municipale, che ha avuto l'incarico di trasformare una città come Roma; e già questa scelta dimostra come non si annettesse proprio nessuna importanza a questo fatto. Mentre per il palazzo del Parlamento, per il palazzo di Giustizia, per il monumento a Vittorio Emanuele si facevano dei concorsi perché si comprendeva l'importanza dell'architettura monumentale", del "Piano regolatore" non si comprendeva affatto l'importanza. Il Viviani, poi, era per di più un carattere geloso, scontroso, chiuso, che non accettava consigli ed idee da nessuno; e fece il "Piano regolatore" solo come piaceva a lui». Così M. Piacentini, *Lezioni*, pp. 127-128 cit. in F. Canali, *Marcello Piacentini. Maestro di Edilizia cittadina e di Disegno urbano. Il lessico dell'Urbanistica delle "Lezioni di Edilizia cittadina" (1924)*, in «ASUP. Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio», 8-9 (2020-2021 ma 2023), p. 462.

²² Cfr. F. Indovina (cur.), *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Milano 1991.

²³ Cfr. S. Aldini - C. Benocci - S. Ricci - E. Sessa, *Il segno delle esposizioni nazionali e internazionali nella memoria storica delle città. Padiglioni urbani e segni urbani permanenti*, in «Storia dell'Urbanistica», 6 (2014), numero monografico.

²⁴ S. Buder, *Visionaires and Planners. The Garden City Movement and the Modern Community*, New York-Oxford 1990, pp. 54-63, 96-115, 133-156.

3. *Dal topos al logos: l'avvento dei piani*

Nel processo di costruzione giuridica dello spazio urbano in un'Italia unita «ma non ancora unificata»²⁵, il rapporto tra *logos* e *topos* si andò gradualmente configurando come uno dei momenti decisivi della trasformazione istituzionale. Come ha osservato negli anni Novanta Roland Castro, le città emergenti furono segnate da un'inversione di tendenza per cui «elles se pensaient avant de se construire: le *logos* fabriquait le *topos*»²⁶; la stagione postunitaria italiana appariva come il momento in cui la priorità della forma giuridica e politica sul dato materiale potessero deliberatamente riaffermarsi e istituzionalizzarsi. La costruzione dello Stato nazionale non si limitò a ereditare una pluralità di tessuti urbani formatisi secondo logiche storiche differenziate, ma intervenne su di essi con l'obiettivo di ricondurre la molteplicità dei luoghi entro un ordine intellegibile, «isotropo e omogeneo»²⁷, coerente con le nuove esigenze di unificazione, politica, amministrativa ed economica del Paese²⁸. Il dato nazionale operò dunque come principio di riorganizzazione del rapporto tra pensiero e spazio, restituendo al *logos*, inteso come razionalità giuridica, amministrativa e progettuale, la capacità di precedere e orientare il *topos*, sottraendo la città alla sola continuità delle sue stratificazioni per inscrivere la dentro una nuova logica anticipatoria.

L'esigenza di governare le trasformazioni prodotte dall'intensificarsi dei flussi demografici, economici e infrastrutturali rese sempre più evidente l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di regolazione dello spazio, fondati sulla mera conservazione degli assetti esistenti. Le città, anche nel Mezzogiorno²⁹, si trovarono esposte a una pressione inedita: l'espansione delle reti ferroviarie³⁰, la riorganizzazione dei traffici commerciali su scala nazionale e globale, la crescita delle funzioni amministrative e il progressivo ridisegno delle gerarchie territoriali produssero una nuova

²⁵ A. Mazzacane, *Introduzione*, in Id. (cur.), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, p. 15 (15-23).

²⁶ R. Castro, *Civilisation urbaine ou barbarie*, Paris 1994, p. 16.

²⁷ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 17. Vedi anche Bauman, *Dentro la globalizzazione*, cit., p. 41 ss.

²⁸ Su questo rinvio ancora ad Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, cit., p. 31 ss.

²⁹ In particolare, sulla "questione meridionale" e sulla prospettiva della "campagna in città" rinvio qui al saggio di Carolina Argiroffi.

³⁰ Rinvio sul punto qui al saggio di Stefano Vetrano.

mobilità di persone, merci e capitali che andò a iscriversi in spazi urbani non progettati per sostenerla. Le città portuali³¹, poi, si trovarono al crocevia di ben più intensi flussi commerciali (anche con le colonie), migratori e amministrativi che ne accelerano la trasformazione e ne resero evidente la dimensione strategica. I piani regolatori, rappresentazione plastica del *logos*, divennero dunque lo strumento privilegiato attraverso cui i flussi potevano essere ricondotti all'ordine urbano, alla "normalità"³², traducendo il movimento in struttura e stabilizzando nello spazio, nel *topos*, una realtà per sua natura dinamica³³. La città «di molte centinaia di migliaia di abitanti», così come si andava componendo, terrorizzava il pensiero sociale, la ricerca, finanche la letteratura ottocentesca, portando il primo compito dell'urbanistica a provvedervi con rapidità al fine di risolvere l'affollamento, la congestione e la mancanza di igiene³⁴. Prendere le distanze dall'incubo della demoralizzazione e della degenerazione fisica della popolazione urbana, alimentate dalla nascita del proletariato industriale e degli eserciti moderni³⁵, significava affidare ai piani l'opera rivoluzionaria di metter mano agli spazi, modificandone e migliorandone

³¹ Per il rapporto tra trasformazioni urbane e sviluppo delle infrastrutture portuali nell'Italia dell'Ottocento vedi: B. Gravagnuolo (cur.), *Napoli. Il porto e la città. Storia e progetti*, Napoli 1994, pp. 73-92 e 109-134; F. Balletti- B Giontoni (curr.), *La costruzione della grande città portuale. Genova tra la metà dell'Ottocento e l'unificazione del 1926*, Genova 2024, pp. 15-44; 87-120; Ancora Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, cit., pp. 339-372.

³² Sull'ossessione per la normalità (e per il suo contrario) vedi I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge 1990, pp. 160-169.

³³ Rinvio sul tema ad Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit.

³⁴ Sulla medicalizzazione dello spazio urbano rinvio ad Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, cit., pp. 37 ss. Vedi P. Amato, *La genealogia e lo spazio. Michel Foucault e il problema della città*, in M. Vegetti (cur.), *Filosofie della metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Roma 2013, p. 67 (49-78); A. Ciuffetti, *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia*, Perugia 2004, p. 119 ss. M. Diani, *Antinomie e ambiguità del controllo sociale: la medicalizzazione dello spazio urbano nel XIX secolo*, in «Storia urbana», 13 (1980), p. 81 (77-88). Per Diani, «nella prima metà del XIX secolo, lo stato di salute della popolazione [divenne] oggetto di effettiva attenzione politica [...], le nascenti "politiche sanitarie" assu[nsero] i caratteri del controllo sociale urbano». Guardando al Sudamerica, rispetto alle pratiche di controllo amministrativo dei migranti e al tentativo di egemonia della scienza medica in tema di abitazioni degli immigrati con particolare riguardo alla città di Buenos Aires e all'esperienza dei *Conventillos* destinati ai migranti europei in Argentina tra Otto e Novecento, vedi qui il contributo di Francesco Rotondo.

³⁵ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., pp. 20-21.

il senso, puntando al “sogno”³⁶.

Il rischio evocato da Castro, però, era reale: l'idea di una città ridotta a «immenses agglomérats à la recherche d'une organisation»³⁷ non rappresentava una condizione futura, ma un fatto. Guardando a Sud, le città di Napoli, Palermo, Bari, Messina e Catania offrivano un osservatorio privilegiato per cogliere, nella loro concretezza e complessità, altre geografie del cambiamento e la necessità (quasi avvertita in termini di urgenza) di ridurre all'ordine gli spazi, tutti, intervenendo attraverso i dispositivi dell'espropriazione, della demolizione e, dunque, della pianificazione urbana. Napoli rappresentò certamente un caso paradigmatico³⁸: l'epidemia di colera del 1884 rese evidente l'insufficienza delle strutture urbane esistenti e portò all'approvazione della legge speciale per il risanamento (1885), intervento che autorizzò espropriazioni su larga scala e la demolizione di interi quartieri per consentire l'apertura di nuovi assi viari e la realizzazione di infrastrutture sanitarie e portuali³⁹. La “pubblica utilità” venne invocata non soltanto per giustificare azioni puntuali, ma per legittimare una trasformazione complessiva della città, orientata a renderla compatibile con le esigenze igieniche, commerciali e migratorie di una grande metropoli portuale⁴⁰.

Analoghi processi interessarono Palermo, dove il piano di ampliamento urbano e l'apertura di via Roma, tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del

³⁶ P.C. Palermo, *La mutazione. Metamorfosi o eclissi dell'urbanistica contemporanea*, Roma-Milano 2026, p. 12. Cfr. già G. Amendola, *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari 1997. La dottrina ha di recente abilitato lo studio dello strumentario urbanistico a fonte, a documento insieme ideologico, tecnico e cartografico, a fonte “complessa” per quanto “quasi sempre contraddittoria”, andando anche oltre la sua incapacità di «tradursi in interventi reali» o di «durare nel tempo come progetto condiviso e come concreta prospettiva», per valorizzarne invece il peso nel patrimonio culturale, nell'immaginario collettivo e nella storia della progettazione; rifondendo nuovo interesse verso un repertorio prezioso, capace di tenere insieme «una moltitudine di azioni tese all'aggiornamento dell'immagine e degli equilibri urbani», comunque prova ed espressione, ora personale, ora collettiva di un'arte vera e propria, quella di «progettare le città». Così Guidoni, *Editoriale*, cit., pp. 5-6.

³⁷ Castro, *Civilisation urbaine ou barbarie*, cit., p. 16.

³⁸ Rinvio rispetto alla realtà napoletana al saggio di Dolores Freda.

³⁹ Donatella Calabi riconduce questi interventi ad alcuni *topoi*, uno tra tutti quello per cui la città industriale fosse “malata”, mettendo così in evidenza le cattive condizioni della vita cittadina a cui era necessario far fronte con gli “strumenti di progetto”. Così, Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, cit., p. 7.

⁴⁰ Cfr. G. Alisio, *Napoli e il risanamento. Recupero di una struttura urbana*, Napoli 1980; C. De Seta, *Le città nella storia d'Italia: Napoli*, Roma-Bari 1981.

Novecento, furono resi possibili dal ricorso sistematico all'espropriazione per pubblica utilità⁴¹. Stessa cosa avvenne per Messina e Catania, dove però le trasformazioni urbane furono ulteriormente accelerate da eventi traumatici come il terremoto del 1908, che rese necessario un intervento pubblico straordinario fondato su una pianificazione radicale dello spazio cittadino e su un ampio utilizzo dell'espropriazione per consentire la ricostruzione secondo criteri ritenuti più razionali e sicuri⁴².

Bari, infine, conobbe tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento una significativa espansione urbana legata allo sviluppo del porto e delle infrastrutture ferroviarie, che la trasformarono in un nodo strategico dei traffici adriatici e mediterranei. Anche in questo caso, la pianificazione e l'espropriazione per pubblica utilità furono utilizzate per sostenere la crescita della città e per adeguarne la struttura alle nuove funzioni economiche e commerciali⁴³.

In tutte queste esperienze, qui sommariamente enunciate, l'espropriazione si imponeva come *trait d'union*; non soltanto come strumento tecnico, dunque, ma come dispositivo attraverso cui il potere pubblico e il diritto acquisivano la capacità di intervenire sulla forma stessa della città, individuando quel «proteiforme eppur concretissimo interesse generale, al quale subordinare, non schiacciandoli, ma tenendoli a bada [gli interessi] privati»⁴⁴. Anche la storiografia giuridica di fine Ottocento diede qui il suo contributo, tentando un'utile traduzione dell'istituto espropriativo in una genealogia di lunga durata che ne svincolasse la percezione, pur legittima, di semplice dispositivo d'innovazione tecnico-giuridica, frutto delle contingenze e dei rapidi intendimenti della legislazione contemporanea. Giuseppe Salvio, nel *Manuale di storia del diritto italiano* (1890), mostrò chiaramente come l'espropriazione per causa di pubblica utilità non costituisse affatto una creazione dello Stato amministrativo moderno, ma meglio rappresentasse il punto di approdo di una traiettoria storica che, dalle esperienze comunali medievali era giunta

⁴¹ Cfr. G. Pirrone, *Palermo, una capitale: dal Settecento al Liberty*, Milano 1989; P. Di Leo - D. Costantino - M. Ciriminna - G. Napoli - E. Stella - F. Schilleci, *Linguaggio. Pensiero. Realtà. Urbanistica a Palermo da Pisanello a Giarruso*, Palermo 2007.

⁴² Cfr. A. Baglio - S. Bottari (cur.), *Messina dalla vigilia del terremoto del 1908 all'inizio della ricostruzione*, Istituto di Studi Storici "Gaetano Salvemini", Messina 2012.

⁴³ D. Di Bari, *Bari: vicende urbanistiche del centro storico (1867-1967)*, Bari 1968; D. Borri - M. Dell'Aquila - B. Salvemini, *Nell'Ottocento*, in F. Tateo, *Storia di Bari*, Roma 1994.

⁴⁴ F. Erban, *Introduzione a Leonardo Benevolo. La fine della città. Intervista a cura di Francesco Erban*, Roma-Bari 2015, p. 4.

fino all'età contemporanea, ridefinendo progressivamente il rapporto tra proprietà privata e interesse collettivo. Nelle prassi urbane dei comuni italiani, scriveva, le esigenze emergenti, connesse alla realizzazione di grandi opere pubbliche come strade, mura, canali o infrastrutture urbane, avevano già consentito interventi incidenti sui beni privati quando questi erano stati valutati come necessari alla comunità, anticipando così quella logica di prevalenza dell'utilità pubblica che la riflessione giuridica successiva avrebbe progressivamente sistematizzato⁴⁵. La tradizione giuridica medievale, filtrata attraverso l'elaborazione dei glossatori e dei postglossatori, aveva d'altronde contribuito a precisare tale equilibrio: se i primi avevano riconosciuto ampi margini alla potestà pubblica, la successiva elaborazione dottrinale aveva ricondotto l'incidenza sulla proprietà entro il riferimento alla *publica utilitas*, intesa come causa legittimante l'intervento pubblico, accompagnata dal principio del compenso. Tra XVI e XVII secolo, poi, si era andato consolidando un assetto che avrebbe trasformato la struttura stessa dell'istituto: l'intervento sulla proprietà privata sarebbe stato ammissibile solo in presenza di una causa giustificativa, e comunque nel rispetto di un equilibrio innegabile tra interesse collettivo e tutela del proprietario⁴⁶. Su questa base si innestarono presto le voci di Carlo Calisse, Pasquale Del Giudice e Francesco Schupfer⁴⁷ che interpretarono univocamente la disciplina moderna dell'espropriazione come uno dei punti in cui si rendeva visibile la trasformazione del diritto di proprietà nello Stato moderno. L'istituto veniva dunque definitivamente letto come strumento persistente, attraverso cui l'autorità pubblica poteva ora intervenire sull'assetto territoriale e infrastrutturale senza mettere in discussione il principio della proprietà privata, ma integrandolo, grazie ai piani, entro un quadro più ampio di interessi collettivi e di sviluppo della vita economica e sociale dello spazio cittadino.

⁴⁵ Rinvio sul tema qui al saggio di Sara Menzinger.

⁴⁶ G. Salvioli, *Manuale di storia del diritto italiano. Dalle invasioni germaniche ai nostri giorni*, Roma-Torino-Napoli 1890, pp. 401-402.

⁴⁷ Cfr. C. Calisse, *Storia del diritto italiano*, Firenze 1901, vol. II, pp. 462-465; P. Del Giudice, *Manuale di storia del diritto italiano*, Milano 1903, pp. 548-551; F. Schupfer, *Storia del diritto italiano*, Torino 1908, vol. II, pp. 312-315.

4. La legge n. 2359 del 25 giugno 1865

Nel mentre, «la fotografia del territorio [era] già mutata»⁴⁸. I vincoli comunitari alla proprietà risultavano ormai circoscritti entro «l'ordine della città», confinati nel perimetro urbano⁴⁹, mentre la crescita dell'abitato si sviluppava secondo una dinamica spesso guidata da una «fattualità speculativa» destinata a prevalere su regole ancora deboli e incerte⁵⁰. L'esigenza di trasformazione urbanistica avanzava rapidamente, ponendo al centro del dibattito la questione della compatibilità tra la conservazione dei centri storici e le esigenze della vita moderna. Emblematici, in questo senso, furono gli abbattimenti delle mura cittadine per far posto ai viali di circonvallazione e alle nuove architetture del *liberty*, che si insinuavano nello spazio urbano come segni simbolici del tempo nuovo. L'espansione della città sembrava procedere parallelamente alla «perdita consapevole di ogni profilo di coraltà comunitaria»⁵¹: lo spazio urbano appariva ormai «diluìto in uno spazio più grande che solo la pianificazione degli interessi privati poteva tentare di governare o, più realisticamente, arginare»⁵². La città era «in espansione»⁵³, un enorme «setaccio in movimento» degli sviluppi della tecnica che mutavano radicalmente i modi di vivere e di abitare⁵⁴. Essa diventava «industriale» non tanto per la presenza diretta delle industrie (spesso ancora collocate ai margini dell'abitato) quanto per l'impatto complessivo prodotto dagli edifici e dai grandi servizi urbani⁵⁵.

⁴⁸ L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto sui modelli tipologici*, in M. Cammelli (cur.), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna 2007, pp. 43-63.

⁴⁹ Così P. *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019, p. 7. Sulla legislazione urbanistica, V. Testa, *Disciplina urbanistica*, Milano 1961, p. 29 ss.

⁵⁰ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 12.

⁵¹ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 13.

⁵² Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 13.

⁵³ Per M. Degl'Innocenti, *La città e l'innovazione*, in L. Cavazzoli - C.G. Lacaia, *Riforme e istituzioni fra Otto e Novecento*, Manduria-Bari-Roma 2002, p. 75, «l'urbanizzazione è concepita come una manifestazione, al tempo stesso causa ed effetto, della espansione del mercato».

⁵⁴ R. Gabetti - C. Olmo, *Discontinuità e ricorrenze nel paesaggio industriale italiano, Storia d'Italia*, Annali 8, *Insediamenti e territorio*, C. De Seta (cur.), Torino 1985, p. 138 (114-154).

⁵⁵ Gabetti - Olmo, *Discontinuità e ricorrenze*, cit., p. 140.

In questo scenario, l'equilibrio comunitario continuava a passare attraverso l'istituto dell'espropriazione. Affinché non si trasformasse in un'inaccettabile «anti-proprietà», lo strumento espropriativo doveva ancora trovare conforto in un regime d'eccezionalità, collocato sul piano della pianificazione e capace di ricomprendere una pluralità di profili, da quello tecnico-edilizio a quello igienico-sanitario⁵⁶. La crescente complessità urbana della società proto-industriale rendeva però necessario il ricorso a strumenti stabili di pianificazione, dotati di un significato nuovo all'interno di un regime proprietario ormai “liberato” sì, ma che tollerava con difficoltà i limiti imposti dall'esterno. Di fronte a questa accelerazione, il Codice civile del 1865 aveva mostrato qualche esitazione: accantonati gli usi civici⁵⁷, luogo di confine incerto tra pubblico e privato, aveva rimediato a quel “vuoto da riempire”⁵⁸ con la legge 20 marzo 1865 n. 2248, la legge di unificazione amministrativa del Regno. A questa aveva fatto subito seguito il Regio Decreto 8 giugno 1865 n. 2321 che aveva introdotto il regolamento edilizio comunale, destinato a disciplinare «piani d'ingrandimento e di livellazione, o nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate»⁵⁹. L'intendimento era chiaro: unificare entro il perimetro cittadino. Ma non era abbastanza. In quello spazio di avanzamento incerto andò a collocarsi la legge del 25 giugno 1865 n. 2359, la cosiddetta Legge Pisanelli dal nome del suo promotore, il ministro Giuseppe Pisanelli⁶⁰. Al Titolo II la Legge “sull'espropriazione per causa di pubblica utilità” indicava con chiarezza normativa il *modus operandi* nella disciplina dei piani regolatori edilizi⁶¹. Tali piani, facoltativi per i comuni con meno di diecimila abitanti, erano pensati come strumenti di intervento correttivo sull'assetto urbano, finalizzati a rimediare disfunzioni edilizie

⁵⁶ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 7.

⁵⁷ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., pp. 2-3.

⁵⁸ Cfr. S. Rosati, *La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento*, in «Historia et ius», 15 (2019), p. 9 ss.

⁵⁹ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 8. Sull'urbanistica come «figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi», vedi P. Stella Richter, *L'evoluzione della legislazione urbanistica post-unitaria*, in *La rivoluzione urbanistica nell'Italia post-unitaria e la trasformazione della città*, Convegni del 150° dall'Unità d'Italia, Bologna, 18 novembre 2011, Bologna 2011, p. 85.

⁶⁰ Per un approfondimento rinvio ad Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit., p. 214 ss.

⁶¹ Sulle criticità della Legge Pisanelli, rinvio alle osservazioni presenti in Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit., pp. 213-216.

o a promuovere interventi di risanamento ambientale. Accanto ad essi, erano previsti anche i piani di ampliamento, destinati alle aree suscettibili di futura edificazione per ragioni di salubrità e decoro dell'abitato (art. 93): la loro approvazione equivaleva alla dichiarazione di pubblica utilità, rendendo possibile il ricorso all'espropriazione. Si trattava, tuttavia, di una pianificazione essenzialmente di correzione⁶², limitata a interventi mirati e lontana da una logica sistematica di pianificazione e compensazione del territorio: l'unico punto di coerenza era rispetto alle contestuali operazioni di unificazione legislativa del Regno⁶³.

La Legge Pisanelli non introduceva *ex novo* il principio dell'espropriazione: rendeva piuttosto conto di un ragionamento già avviato nella coscienza giuridica europea. La proprietà, pur restando cardine dell'ordine civile, si stava gradualmente (ma definitivamente) ricollocando all'interno di una struttura relazionale in cui l'interesse generale poteva ben legittimamente prevalere. Il passaggio decisivo consisteva nel fatto che l'espropriazione, da strumento episodico e casistico, diveniva procedura formalizzata, collegata alla dichiarazione di pubblica utilità e, dunque, funzionale alla pianificazione urbana. «È urgente bisogno del regno d'Italia intraprendere e recare a compimento quei grandi lavori d'interesse pubblico che sono istrumenti di civiltà e di progresso, e valgono potentemente a cementare l'unità nazionale. A questo scopo torna non pur utile, ma riesce assolutamente necessaria una buona legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità»⁶⁴. Pisanelli avviava così la presentazione del suo progetto di legge alla Camera dei Deputati nella tornata del 18 aprile 1864, con la chiara convinzione che le leggi dovessero «seguire i processi economici», cercando, nel caso specifico dell'espropriazione, di «contemperare con giusta misura le indeclinabili prescrizioni dell'interesse generale colle garantentie dovute alle proprietà private»⁶⁵.

Dopo aver ricostruito il quadro internazionale, riferendosi in specie

⁶² Mannori - Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 344.

⁶³ La disciplina dell'espropriazione per causa di pubblica utilità fu ricompresa tra gli allegati alla legge di unificazione legislativa del Regno (allegato F, legge 2 aprile 1865, n. 2215), e non tra le contestuali disposizioni per l'unificazione amministrativa, le quali erano invece rivolte a regolare, sotto il profilo organizzativo, la struttura e il funzionamento degli organi statali, centrali e periferici, nonché l'esercizio delle funzioni di natura giurisdizionale. Così E. Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Milano 2006, p. 158.

⁶⁴ *Progetti di legge*, in *La Legge. Monitoro giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia. Parte Prima. Legislazione e giurisprudenza giudiziaria*, Anno IV, 1864, Torino 1864, p. 495.

⁶⁵ *Progetti di legge*, cit., p. 495.

alle esperienze degli Stati d'Europa "più colti", Pisanelli portava a rassegna le disposizioni emanate sulla materia nelle varie Province del Regno, evidenziandone la frammentarietà e, al tempo stesso, i punti di forza che ben sarebbero confluiti nel progetto di legge unica a valere per tutto lo Stato. "Un unico e chiaro principio", dunque, avrebbe informato il testo normativo: «la facoltà di occupare le proprietà private per l'esecuzione di opere ordinate a pubblico vantaggio è derivata da un principio antico quanto la società stessa, che *il pubblico utile deve prevalere all'interesse privato*. La comunanza sociale non sarebbe stata possibile senza il passaggio da questa strettoia concettuale, l'obbligo cioè dell'individuo «di far sacrificio dei privati vantaggi al bene comune». «Come i diritti e i doveri fra uomo e uomo sono correlativi, e alla comunanza sociale è una condizione necessaria pel bene e perfezionamento dell'individuo, – continuava Pisanelli – così il diritto individuale cessa ove incomincia quello della società. Nella massima parte delle Costituzioni politiche dei popoli civili, accanto alla dichiarazione che tutte le proprietà sono inviolabili, è espressa la limitazione *salvo il caso di espropriazione per causa di pubblico vantaggio*». Affinché questo principio, «assoluto ed invariabile, comune a tutti i tempi ed a tutti i paesi», non rimanesse mera astrazione e si traducesse invero «in un'utile e pratica realtà», erano però indispensabili disposizioni che lo determinassero e lo rendessero applicabile, designando *in primis* i limiti fra il diritto individuale e il diritto della società. Siccome alcune disposizioni dovevano normare le espropriazioni in genere per le opere pubbliche, mentre altre si riferivano soltanto ad alcune specie di espropriazioni (come quelle che avevano luogo in via d'urgenza per lavori militari o per l'ingrandimento delle città) il progetto fu diviso da Pisanelli in due parti, uno generale e l'altro speciale⁶⁶. L'espropriazione per l'eseguimento di opere di pubblica utilità rappresentava però «lo scopo precipuo» del disegno⁶⁷.

L'intervento normativo del 1865 segnò dunque una soglia: attraverso l'espropriazione, il suolo urbano divenne giuridicamente disponibile alla progettazione, e la pianificazione, destinata a tradursi nei primi piani regolatori, trovò il proprio fondamento giuridico (e operativo) nella possibilità di incidere materialmente sulla continuità della città esistente. Le pratiche storiche di esproprio per strade, mura o opere pubbliche, già note alla tradizione comunale, venivano così riassorbite entro una razionalità amministrativa nuova, capace di integrare esigenze igieniche,

⁶⁶ *Progetti di legge*, cit., p. 497.

⁶⁷ *Progetti di legge*, cit., pp. 496-497.

infrastrutturali e di decoro urbano con la crescente pressione dei flussi demografici ed economici che caratterizzavano l'Italia postunitaria. La demolizione, intanto, si imponeva come dispositivo principe della consistenza operativa dell'espropriazione, inscrivendosi stabilmente tra gli strumenti ordinari dell'azione amministrativa. Con la Legge Pisanelli, disciplinando in modo organico l'espropriazione per causa di utilità pubblica, si rese giuridicamente possibile non soltanto l'acquisizione coattiva dei beni privati, ma anche la loro materiale rimozione, qualora ciò fosse risultato necessario alla realizzazione di opere o interventi conformi all'interesse generale⁶⁸.

5. *Al crocevia tra privato e pubblico*

Gli "accidenti" della proprietà da un lato e la continuità materiale della città dall'altro, fino ad allora percepiti come limiti impliciti all'azione del potere, cessavano dunque di rappresentare un ostacolo invalicabile per l'intervento amministrativo, divenendo piuttosto elementi suscettibili di essere interrotti o trasformati in funzione di una configurazione spaziale ritenuta più conforme alle esigenze collettive. Questo mutamento rifletteva una trasformazione più profonda che la dottrina, civilistica prima e pubblicistica poi, stava affrontando nel nuovo ordine postunitario.

La legge n. 2359 aveva dato voce a una lenta maturazione concettuale elaborata dalla riflessione giuridica ottocentesca nel confronto tra tradizione civilistica ed esigenze sociali emergenti. Rafforzata dai ragionamenti pionieristici di Gian Domenico Romagnosi e Antonio Rosmini⁶⁹, tale

⁶⁸ Sull'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità vedi ancora Fusar Poli, *«La causa della conservazione del bello»*, cit., p. 297 ss.; G. Mastrominico, *Aspetti della cultura espropriativa nell'Italia unita (1865-1890)*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», 79 (2006), pp. 111-213; Id., *La costruzione giuridica del territorio alle origini della vicenda espropriativa nazionale*, in F. Reduzzi Merola, (cur.), *Sfruttamento Tutela e Valorizzazione del territorio: dal diritto romano alla regolamentazione europea e internazionale*, Napoli 2007, pp. 261-285; Id., *La costruzione giuridica delle città alle origini della vicenda espropriativa nazionale: una prospettiva di Law and Humanities*, in «ISLL Papers. The Online Collection of the Italian Society for Law and Literature», 18 (2025), pp. 1-11. Per un'analisi anche comparativa resta L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano 1995.

⁶⁹ Cfr. P. Grossi, *Tradizioni e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 5/6 (1976-77), p. 255 ss. (201-338).

evoluzione aveva iniziato a incrinare l'idea della proprietà come dominio assoluto e autosufficiente, aprendo lo spazio a una sua ridefinizione in rapporto alle esigenze della collettività e alla crescente centralità della dimensione sociale dell'ordinamento⁷⁰. La normativa espropriativa non rappresentò dunque una frattura improvvisa, ma rese esplicito un mutamento già in atto nella coscienza giuridica del secolo, segnato dall'emergere della categoria del "limite" come strumento teorico capace di ricondurre la proprietà entro una struttura relazionale più ampia, nella quale la tutela del diritto individuale si accompagnava al riconoscimento di interessi eccedenti la sfera privata⁷¹. La proprietà cessava così di essere concepita come realtà autosufficiente per essere ricollocata entro un ordine giuridico nel quale risultava "esposta" alle esigenze provenienti da quelle "stanze della collettività" di cui il soggetto pubblico si faceva interprete e garante. Ciò non comportò tuttavia una delegittimazione dell'istituto proprietario. La dottrina civilistica italiana continuò infatti a considerare la proprietà come uno dei cardini dell'ordine giuridico moderno: essa

⁷⁰ L. Bellavite, *Lavori letti per la pubblicazione negli Atti. Della responsabilità dello Stato dei danni aventi attinenza causale diretta od indiretta con esso*, in *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, T. II, Serie VI, Tip. Antonelli, Venezia 1883-1884, pp. 149-217. Nel paragrafo dedicato a *Dei danni cagionati da misure legittime sovrane-governative*, si legge: «[...] lo svolgersi del diritto di espropriazione *in genere* (cioè la privazione o la limitazione di ogni specie di diritti privati) onde l'esercizio è promosso dai bisogni sociali, i quali vanno ogni dì più moltiplicandosi, deve camminare di pari passo collo svolgimento della proprietà individuale, cioè coll'affermarsi dell'individuo di contro allo Stato. Laonde, a misura che progredisce il rispetto pel singolo, il sentimento giuridico e la logica richiedono che si allarghi la cerchia dei diritti civili, onde l'alterazione da parte dello Stato, sia pure mediante una legge, salvochè questa espressamente lo escluda, deve dare ragione al risarcimento del danno che ne deriva», pp. 175-176.

⁷¹ Così anche rispetto all'introduzione della Legge Majorana-Calatabiano (dal nome del Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio Salvatore Majorana Calatabiano) del 20 giugno 1877, n. 3917, pietra miliare nella legislazione forestale italiana, che introdusse il vincolo idrogeologico a tutela del territorio. Sebbene non fosse una legge urbanistica in senso moderno, anche la Majorana-Calatabiano imponeva limitazioni severe all'uso del suolo che influenzarono direttamente la pianificazione territoriale e indirettamente la conformazione dei centri abitati, specialmente in aree montane e collinari. Il principio introdotto era che il proprietario non potesse utilizzare il proprio terreno a discapito della sicurezza pubblica. Il vincolo imponeva limitazioni all'uso del suolo (disboscamento, dissodamento), armonizzando l'interesse privato con quello pubblico. Su questo vedi diffusamente gli interventi più recenti di F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino 2022; Id., *Il vincolo forestale dalla legge Majorana Calatabiano (legge 20 giugno 1877, n. 3917) alla legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267)*, in Id. (cur.), *Foreste e territorio in Italia. Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267*, Torino 2025, pp. 3-20.

conservava la propria dignità di istituto «perenne»⁷², che nessun codice avrebbe potuto «né sopprimere, né modificare»⁷³, pur essendo ormai ricondotta entro un sistema di limiti funzionali alla tutela dell'interesse generale. In questa tensione tra permanenza dell'istituto e apertura alla dimensione sociale del diritto si collocava la nuova stagione legislativa italiana, alla quale la Legge Pisanelli offrì il presupposto giuridico per un intervento sempre più strutturato sul suolo urbano e territoriale in nome della pubblica utilità⁷⁴.

In questo quadro, assunse certamente rilievo il contributo dei cosiddetti «civilisti neoterici», categoria coniata da Paolo Grossi a descrivere quei giuristi che, negli ultimi decenni del secolo diciannovesimo, si fecero promotori di un nuovo atteggiamento nei confronti delle categorie privatistiche tradizionali. Influenze e tendenze «filogermaniche» di fine Ottocento non produssero soltanto un mutamento di linguaggio o di metodo, ma contribuirono a spostare l'asse della riflessione dal commento del testo codicistico alla costruzione di categorie capaci di misurarsi con una realtà sociale ed economica profondamente mutata. In questo passaggio, efficacemente descritto come una vera e propria «rivoluzione copernicana», il diritto di proprietà, pur restando al centro del sistema, cessò di essere pensato come figura autosufficiente per essere ricollocato entro un orizzonte più ampio, nel quale la sua tutela doveva confrontarsi con la pluralità delle «combinazioni sociali» che l'individualismo giuridico ottocentesco aveva tendenzialmente rimosso⁷⁵. I neoterici non costituirono

⁷² B. Paradisi, *Questioni fondamentali per una moderna storia del diritto*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1 (1972), p. 32 (7-43).

⁷³ N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano 1979, p. 7.

⁷⁴ Sul carattere transitorio e critico della civilistica italiana tra età preunitaria e postunitaria, segnata dal confronto con modelli stranieri e dalla ricerca di nuovi strumenti teorici per ripensare istituti fondativi come la proprietà, cfr. N. Stolfi, *Diritto civile*, I, Torino 1919, p. 38; P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998; Id., *Usus facti. La nozione di proprietà nella inaugurazione dell'età nuova*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», I (1972), pp. 287-355; P. Beneduce, *La volontà civilistica. Teorie dell'interpretazione e crisi della codificazione nell'Italia liberale*, Napoli 1999; A. Rocco, *La scienza del diritto privato in Italia negli ultimi cinquant'anni*, in «Rivista del diritto commerciale», 1 (1911), pp. 285-304. Per una ricostruzione di ampia e articolata sintesi vedi senz'altro Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 91 ss.

⁷⁵ Sul mutamento metodologico della civilistica italiana di fine Ottocento e sulla sua qualificazione come «rivoluzione copernicana», cfr. P. Grossi, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano 2002, p. 15. Per la ricostruzione del contesto e della transizione della cultura giuridica italiana tra modelli francesi e tedeschi, vedi

una scuola compatta, ma una costellazione di giuristi sensibili alle stesse inquietudini: la crisi dell'esegetica codicistica, il bisogno di riforma e l'urgenza di misurarsi con i mutamenti sociali del Paese⁷⁶. In autori come Enrico Cimbali, Vittorio Polacco, Emanuele Gianturco, Carlo Francesco Gabba, Giacomo Venezian e Gian Pietro Chironi andò emergendo il tentativo di aprire la proprietà a un circuito di relazioni e interessi che ne avrebbero incrinato la rappresentazione monolitica⁷⁷. Non si trattava di negare la centralità dell'istituto proprietario, ma di riconoscere che esso potesse mantenere la propria legittimità sistematica solo se collocato all'interno di un ordine più complesso, nel quale dimensione individuale e dimensione collettiva cessavano di presentarsi come reciprocamente estranee. Clausole generali, attenzione alla responsabilità, alle forme di solidarietà e alle prime leggi sociali indicavano tutte la stessa direzione: sottrarre il diritto privato all'astrazione di un formalismo autosufficiente e renderlo nuovamente permeabile alla realtà⁷⁸.

P. Beneduce, *La volontà civilistica. Teorie dell'interpretazione e crisi della codificazione nell'Italia liberale*, Napoli 1990, p. 42 ss.; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Milano 1998, p. 49 ss.; P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998, p. 33 ss. Queste trasformazioni si collocavano dentro un più ampio mutamento della teoria dello Stato e dell'amministrazione che attraversò la cultura giuridica europea nella seconda metà dell'Ottocento. In tale contesto sicuramente la riflessione di Lorenz von Stein, *Lehrbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865–1868, vol. II, pp. 240-275, rappresenta uno dei momenti più significativi della critica alla tradizionale autosufficienza della scienza giuridica liberale. Vedi su questo P. Schiera, *Dalla polizia allo Stato sociale. Studi sulla formazione del diritto amministrativo moderno*, Bologna 1974, pp. 97-115; Id., *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987. Vedi anche G. Cazzetta, *Pagina introduttiva. Giuristi e Stato Sociale: teorie e progetti, discorsi e pratiche*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 47 (2017), pp. 8-9 (1-13).

⁷⁶ Sulla nozione di “civilisti neoterici” e sulla loro fisionomia non scolastica, cfr. P. Grossi, *La cultura del civilista italiano*, cit., pp. 25 ss.; Id., “La scienza del diritto privato”. Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896), Milano 1988, pp. 15-16. Sul carattere “variopinto” del gruppo e sul lessico della riforma, rinvio a Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 103 ss.

⁷⁷ Vedi qui Grossi, “La scienza del diritto privato”, cit., pp. 31-35. Per una ricostruzione di fine secolo, G. Chironi, *Il diritto civile nella sua ultima evoluzione*, Siena 1882. Cfr. diffusamente Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 106 ss.

⁷⁸ Per il quadro storiografico sul cosiddetto “socialismo giuridico” e, più in generale, sul terreno “neoterico” della civilistica italiana, vedi L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale* (1883-1886), in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 103-144; A. Di Majo, *Enrico Cimbali e le*

Questo processo si sviluppò parallelamente alla faticosa emersione di una scienza del diritto pubblico capace di emanciparsi dall'egemonia concettuale del diritto privato. Per lungo tempo, infatti, la riflessione sull'intervento pubblico continuò a muoversi nell'ambito di categorie elaborate per descrivere rapporti tra eguali, risultando inadeguata a cogliere la specificità di un potere che si affermava sempre più come ordinatore dello spazio sociale e territoriale. La stessa espropriazione per pubblica utilità, per quanto formalmente disciplinata dalla Legge Pisanelli, oscillò a lungo tra la lettura di una tollerata eccezione all'inviolabilità della proprietà e il suo riconoscimento come espressione di una potestà originaria dello Stato. Fu proprio su questo crinale che la giuspubblicistica italiana avviò un lento processo di autonomizzazione. La centralità dello Stato emerse come il perno attorno a cui ricostruire l'edificio concettuale della disciplina: lo Stato non era più soltanto garante esterno di rapporti giuridici preesistenti, ma soggetto originario dell'ordinamento, titolare di una volontà normativa fondata sull'unità del popolo. D'altro canto, la pianificazione urbana, l'espropriazione per pubblica utilità e la realizzazione di opere pubbliche finirono con l'apparire manifestazioni della funzione ordinatrice dello Stato nella costruzione delle condizioni materiali della convivenza. La *publica utilitas* stava di fatto operando come una vera e propria "clausola di mediazione", consentendo di tradurre in termini giuridici le esigenze emergenti dalla trasformazione sociale, senza comunque mettere in discussione l'unità del paradigma statocentrico.

Il contributo della scuola orlandiana rappresentò sotto questo profilo un momento decisivo di sistemazione teorica, collocando l'intervento pubblico dentro una cornice concettuale coerente, e sottraendolo allo stesso tempo alla dimensione dell'eccezione⁷⁹. Si stava tratteggiando un problema destinato a diventare centrale nella costruzione del diritto amministrativo italiano: quello delle situazioni giuridiche soggettive

idee del socialismo giuridico, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 383-429; P. Costa, *Il "solidarismo giuridico" di Giuseppe Salvio*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 457-494.

⁷⁹ V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1891, pp. 1-45, 209-238; Id., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1897-1901. Per una lettura di largo spettro vedi P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, pp. 83-118; G.G. Ortu, *Lo Stato moderno. Profili storici e teorici*, Roma-Bari 2001; L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 249-312; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 1989, pp. 37-82.

coinvolte dall'esercizio del potere pubblico. L'estensione dell'intervento amministrativo, resa possibile proprio grazie a strumenti come l'espropriazione per pubblica utilità, sollevava infatti la questione della posizione giuridica del privato quando l'amministrazione esercitava un potere legittimamente attribuito dalla legge ma capace di incidere profondamente sulla sua sfera patrimoniale. In questa tensione tra diritto individuale ed esercizio del potere amministrativo si collocarono le prime riflessioni sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi protetti nei confronti dell'amministrazione, nucleo teorico di quella che sarebbe stata la futura (e controversa) categoria dell'interesse legittimo⁸⁰. La legislazione dell'Italia unita non offriva ancora una soluzione compiuta. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, abolendo il contenzioso amministrativo e attribuendo al giudice ordinario la tutela dei diritti civili e politici, lasciava infatti prive di tutela giurisdizionale specifica le pretese dei privati nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo. Si dovrà attendere la riforma del Consiglio di Stato del 1889 per vedere avviato il processo di graduale sistemazione concettuale dell'interesse legittimo⁸¹.

6. Concludendo. Paesaggi di pietra, patrie artificiali e forme dell'abitare

Le nuove geometrie urbane, la rettifica degli assi viari, l'apertura delle grandi arterie e la ridefinizione dei quartieri non risposero soltanto a esigenze funzionali, ma tradussero nello spazio un progetto di ordine capace di stabilizzare i rapporti sociali. L'azione urbanistica operò così su un duplice registro. Da un lato, rese possibili nuove forme di integrazione attraverso infrastrutture, regolazione dei flussi e miglioramento delle condizioni materiali della vita urbana; dall'altro, produsse inevitabili

⁸⁰ Cfr. B. Sordi, *Interesse legittimo*, voce in «Enc. giur.», Annali, II, 2, 2008, pp. 709-729; L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. *Teoria del diritto*, Roma-Bari 2007, p. 652, la definisce «figura spuria», iscritta in una logica statualistica ottocentesca portata a negare l'esistenza di diritti nei confronti dello Stato, «indebito supporto» per surrettizie limitazioni di responsabilità della pubblica amministrazione, e teoricamente insostenibile rispetto alla «correlazione biunivoca» tra diritti e doveri (positivi e negativi). Resta l'«insuperata qualificazione» che dell'interesse legittimo ci lascia Federico Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, II, Padova 1914 (ristampa anastatica a cura di A. Trabucchi, Padova 1992, p. 757, «categoria storica da identificarsi secondo l'evoluzione della giurisprudenza giudiziaria fino al 1889-90»). Cfr. anche F.G.C. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino 2017.

⁸¹ Così ancora Sordi, *Interesse legittimo*, cit., p. 710.

effetti di selezione e redistribuzione delle popolazioni. Organizzare lo spazio significava anche ridefinire gerarchie territoriali e condizioni di accesso alla città. La pianificazione contribuì pertanto a costruire non soltanto lo spazio materiale dell'insediamento, ma anche lo spazio giuridico dell'appartenenza. Stabilire la destinazione di un'area, aprire una strada o demolire un isolato implicava un intervento sulle condizioni stesse dell'abitare.

I processi ricostruiti nei paragrafi precedenti mostrano che la pianificazione urbana ottocentesca non fu una semplice tecnica di razionalizzazione dell'abitato. Essa costituì una delle forme attraverso cui lo Stato nazionale apprese a darsi una configurazione visibile nello spazio. L'affermazione della *publica utilitas* come principio legittimante dell'intervento sul territorio, e la sua traduzione normativa nella legge 25 giugno 1865, n. 2359, rese giuridicamente praticabile una trasformazione programmata e continuativa della forma urbana. Espropriazioni, piani edilizi, ampliamenti e risanamenti parteciparono così a un più ampio processo di costruzione istituzionale nel quale la città divenne una delle principali scene della sovranità statale.

La storiografia urbanistica ha chiarito bene come l'Ottocento europeo abbia segnato il passaggio dalla città ereditata alla città progettata: un campo di decisione nel quale tecnica, amministrazione e rappresentazione politica si sono intrecciate senza parsimonia. Le grandi operazioni di trasformazione urbana, d'altronde, dalle capitali europee ai principali centri italiani, produssero non soltanto nuove morfologie urbane, ma anche una rinnovata semantica dello spazio pubblico fatta di *boulevard*, piazze, assi monumentali e infrastrutture civili. In questa dinamica la città si configurò come luogo di sedimentazione della memoria collettiva e della decisione politica. Come ha scritto Aldo Rossi, ampliando la tesi di Maurice Halbwachs, «la città è la memoria collettiva dei popoli; e come la memoria è legata a dei fatti e dei luoghi, la città è il *locus* della memoria collettiva»⁸²: le sue forme permanenti non erano da reputarsi meri residui funzionali, ma depositi nei quali si sarebbero iscritte nel tempo le trasformazioni dell'ordine politico e sociale.

Le città ottocentesche si stavano trasformando in vere e proprie "patrie artificiali": non semplici scenari della nazione, ma dispositivi attraverso cui la nazione veniva resa quotidianamente visibile e abitabile⁸³.

⁸² Rossi, *L'architettura della città*, cit., p. 169. Vedi M. Halbwachs, *La mémoire collective*, Paris 1950, ed. it. *La memoria collettiva*, Milano 1987.

⁸³ Sul tema della pedagogia della nazione rinvio, anche ai fini della ricostruzione

Monumentalità storica riutilizzata e monumentalità di nuovo conio, tracciati rettificati ed espansioni regolate concorsero a costruire un lessico urbano, quel “paesaggio di pietra” nel quale lo Stato si rappresentava e si faceva interiorizzare⁸⁴. Attribuire forma allo spazio significava produrre una geografia (e una grammatica) dell'appartenenza⁸⁵: stabilire chi potesse abitare la città, secondo quali condizioni di residenza, integrazione amministrativa e riconoscibilità civica. L'abitare acquisì così una densità che non può essere ridotta alla sola dimensione edilizia. Regolamenti edilizi, normative sanitarie, sistemi anagrafici, piani di ampliamento e strumenti espropriativi contribuirono a definire non soltanto dove si dovesse (e potesse) costruire, ma anche chi potesse (e dovesse) abitare e secondo quali forme di presenza giuridicamente riconosciuta.

La città ottocentesca era un vero e proprio “laboratorio” nel quale si stavano ridefinendo simultaneamente geografie dell'abitare e forme della cittadinanza effettiva, nel tentativo di contemperare mobilità e radicamento, circolazione economica e controllo amministrativo delle popolazioni. Una tale configurazione invita, oggi, a riconsiderare anche il modo in cui sono stati studiati i processi di trasformazione urbana dell'età liberale. L'urbanistica ottocentesca è stata spesso interpretata come esito di dinamiche economiche, sociali o tecniche, mentre le categorie giuridiche che resero possibile l'intervento pubblico sul territorio sono rimaste prevalentemente confinate nella storia del diritto amministrativo o della proprietà. Il confronto tra queste tradizioni di ricerca consentirebbe invece di cogliere la funzione-cerniera svolta dalla *publica utilitas*,

storiografica, ad Augusti, *Verso la nazione. Un itinerario concettuale tra Sette e Ottocento*, in F. Lamberti - M.L. Tacelli - U. Villani Lubelli (curr.) *Diritto, storia, istituzioni*. Liber amicorum Giancarlo Vallone, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Nuova Serie, tomo II, Napoli 2024, pp. 109-138. Vedi anche M. Meriggi - P. Schiera (curr.), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna 1993.

⁸⁴ «Brick and mortar», nell'espressione di Millicent Garrett Fawcett, *Municipal Housebuilding and the Housing Problem*, London 1914, pp. 6-7, che simbolizza la continuità di una comunità. Così in J. Summerson, *Urban forms*, in O. Handlin, J. Burchard (eds.), *The Historian and the City*, Cambridge 1963, p. 166.

⁸⁵ Sul “contenuto sociale” della città e sulle “geografie urbane” vedi J. Tricart, *Cours de géographie humaine*, I, *L'habitat rural*; II. Centre de Documentation Universitaire, Paris 1963, ed.it. *Corso di geografia umana*, Milano 1998. Per Tricart, «comme toute étude de faits en eux-mêmes, la morphologie urbaine suppose une convergence des données habituellement recueillies par des disciplines différentes; urbanisme, sociologie, histoire, économie politique, droit même. Il nous suffit que cette convergence ait pour but l'analyse et l'explication d'un fait concret, d'un paysage pour affirmer qu'elle a sa place dans le cadre géographique», p. 4.

tra costruzione dello Stato nazionale, trasformazione del paradigma proprietario e produzione dello spazio urbano. Mettere in dialogo archivi e storiografie giuridiche con le fonti e le interpretazioni dell'urbanistica e dell'architettura permetterebbe, dunque, di restituire pienamente la complessità dei processi che hanno modellato le forme dell'abitare. Questa profondità storica non riguarda soltanto la comprensione del passato. Le politiche urbane contemporanee, comprese quelle orientate al diritto all'abitare e ai programmi di *housing first*⁸⁶, non possono essere pensate come semplici soluzioni tecniche a emergenze sociali. Pianificare il futuro della città richiede il riconoscimento della stratificazione di norme, decisioni e memorie che ne hanno plasmato la forma. La città non è un foglio bianco su cui inscrivere progetti astratti: è il risultato di un deposito storico di scelte giuridiche, configurazioni spaziali e pratiche sociali.

Da questa prospettiva deriva la tesi che attraversa l'intero contributo. La *publica utilitas* non fu soltanto una categoria funzionale all'espropriazione, ma uno snodo attraverso cui diritto, urbanistica e costruzione nazionale si incontrarono nel governo dello spazio urbano. Comprendere tale intreccio significa riconoscere che la pianificazione non può prescindere dalla memoria delle forme e delle decisioni che hanno reso possibile la città moderna. Solo nella consapevolezza di questa stratificazione storica le politiche dell'abitare, dalle strategie di inclusione urbana fino ai modelli contemporanei di *housing first*, possono essere pensate come pratiche realmente capaci di trasformare lo spazio urbano senza ridurre l'abitare a una mera questione tecnica, restituendogli la complessità giuridica, sociale e politica che ne ha sempre determinato le forme.

⁸⁶ La ricerca qui condotta si inserisce infatti in uno di questi programmi, e in particolare nel PRIN PNRR 2022 "*HiLArI. Histories, Laws & Architectures for Inclusion*", finanziato dall'Unione Europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1.3, Codice P2022MEAY9_001, CUP F53D23012060001.

Stefano Vetrano *

*Costruire la capitale costruendo le ferrovie:
Termini e la città amministrativa*

SOMMARIO: 1. La città delle ferrovie tra identità e tecnica – 2. Dalla città dei papi alla «città nuova»: Termini e le strade ferrate romane – 3. Verso la costruzione della «città amministrativa».

1. La città delle ferrovie tra identità e tecnica

La creazione della rete ferroviaria italiana rappresentò, fin dalle sue fasi iniziali, un elemento di rottura strutturale, capace di rimodellare il territorio e le sue dinamiche socio-economiche, oltre a produrre impatti profondi, diffusi e non contingenti.

L'innesto dell'infrastruttura accompagnò e, in parte, accelerò i processi di industrializzazione, ma soprattutto ridefinì le condizioni materiali della circolazione e dello scambio¹, incidendo sulle distanze effettive, sulle gerarchie dei centri e sulla funzionalità delle connessioni².

Penetrando nel paesaggio agrario, la ferrovia non si limitò ad attraversarlo, ma ne rielaborò la geografia locale, riorganizzando i flussi, trasformando i sistemi di mercato e favorendo mutamenti economici di lungo periodo³, con effetti spesso diseguali tra aree integrate e aree marginalizzate.

Attraverso questa mescolanza di fattori, la *questione ferroviaria* si rese particolarmente disponibile all'uso di saperi differenti, giacché lo sviluppo tecnico non sollecitò soltanto i contesti scientifici che lo sostenevano, ma finì per orientare anche le forme e i linguaggi del potere decisionale chiamato a governarlo.

* Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: stefano.vetrano@unina.it.

¹ Cfr. L. Perini, *Il sistema dei trasporti nella storia dell'Italia moderna*, in AA.VV., *Popolazione, tecnologia, commercio, politica e sistemi di trasporti nell'Italia contemporanea*, Roma 1984, pp. 43-60.

² Cfr. G. Viesti, *Centri e periferie. Europa Italia Mezzogiorno dal ventesimo al ventunesimo secolo*, Roma-Bari 2021.

³ Cfr. E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino 1947.

Da un lato, la politica e il diritto che si trovarono frequentemente privi del sostrato tecnico-scientifico necessario per comprendere i *nuovi fenomeni*⁴ e faticarono a ricondurli entro categorie e fattispecie giuridiche adeguate⁵; dall'altro, il mondo della tecnica, muovendosi in un quadro regolativo spesso carente o incompleto, sollecitava interventi di disciplina e di tutela, oppure imponeva alle professioni tecniche un collegamento con il sapere giuridico, almeno nei suoi elementi rudimentali⁶.

Si andava così progressivamente delineando un dialogo interdisciplinare entro il quale il ripensamento e la progettazione di una nuova gestione della città e dei territori trovavano un punto di caduta privilegiato.

Negli anni dell'emersione e del progresso della tecnica il dibattito sulle strade ferrate divenne progressivamente più intenso, coinvolgendo non solo sedi politiche e amministrative, ma anche componenti significative delle categorie professionali operanti nei contesti urbani interessati.

Architetti, ingegneri, urbanisti "in erba", amministratori e tecnici lungimiranti compresero che gli snodi ferroviari erano in grado di riorientare le funzioni economiche all'interno della città e di incidere sul suo sviluppo urbanistico, poiché la ferrovia rappresentava già uno dei principali vettori di trasformazione di alcune città europee⁷, profondamente mutate nei loro equilibri fisici e sociali rispetto alla configurazione precedente.

⁴ La storiografia giuridica si è occupata di recente del connubio fra tecnica e diritto, v. R. Braccia, *La questione ferroviaria nelle "Nuove Provincie": un percorso storico-giuridico tra vecchi e nuovi modelli*, in G. De Virgottini - G. Cevolín - V. Piergigli (curr.) *Il territorio adriatico: orizzonte storico, geografia del paesaggio, aspetti economici, giuridici e artistici*, II, Napoli 2019, pp. 121-152; G. Cazzetta, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano 1991; B. Sordi, «La mano visibile del diritto»: mercato, impresa, istituzioni. Uno sguardo d'insieme, in A. Sciumè - E. Fusar Poli (curr.), *Afferrare l'Inafferrabile. I giuristi e il diritto della nuova economia industriale fra Otto e Novecento*, Milano 2013, pp. 1-18.

⁵ Su questi temi si incominciò già a parlare agli inizi del Novecento, v. D. Donati, *Il problema delle lacune giuridiche*, Milano 1910; S. Romano, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento giuridico*, Modena 1925.

⁶ A tal proposito interessanti gli studi S. Maggi, *I tecnici delle ferrovie*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 4, (2003), pp. 53-64; G. Zucconi, *La cultura degli ingegneri: acque e strade ferrate all'indomani dell'annessione*, in G. Arnaldi - M. Pastore Stocchi (curr.), *Storia della cultura veneta dall'età napoleonica alla Prima guerra mondiale*, 6, Vicenza 1986, pp. 625-650; M. Merger, *L'ingegnere ferroviario nell'Ottocento*, in A. Giuntini - M. Minesso (curr.), *Gli ingegneri in Italia tra '800 e '900*, Milano 1999, pp. 81-99.

⁷ Per un interessante sguardo sulla trasformazione della vita sociale nelle varie nazioni con l'arrivo delle ferrovie, v. O. Figes, *The Europeans: Three Lives and the Making of a Cosmopolitan Culture*, trad. it. *Gli europei. Tre vite cosmopolite e la costruzione della cultura europea nel XIX secolo*, Milano 2019.

Su scala urbana, l'incursione delle strade ferrate produceva anzitutto fenomeni di marcata polarizzazione attorno alle stazioni ferroviarie, che si imponevano come nodi di nuova centralità, capaci di riorganizzare nel loro raggio d'azione mobilità, scambi, servizi e attività economiche.

In larga misura le città accolsero questo innesto senza opposizione, interpretandolo come segno di progresso e promessa di sviluppo; al contempo, le società ferroviarie concepirono linee e stazioni prevalentemente secondo logiche tecnico-realizzative ed economiche, trascurando gli effetti urbanistici e sociali che le nuove infrastrutture inevitabilmente avrebbero innescato nei territori serviti.

Camillo Benso, conte di Cavour, fu tra i primi a cogliere la portata strategica delle strade ferrate, riconoscendone fin dagli esordi la capacità di incidere sui processi di modernizzazione e di integrazione nazionale. Nel celebre scritto pubblicato nel 1846 sulla *Revue Nouvelle*⁸, egli delineò un programma lungimirante di sviluppo della rete ferroviaria su scala italiana, destinato a trovare, pur con tempi e modalità non lineari, un'attuazione complessivamente coerente.

Con particolare persuasione, lo statista piemontese, sosteneva che «più di ogni altra riforma amministrativa – e forse anche di larghe concessioni politiche – l'esecuzione delle strade ferrate contribuirà a consolidare questo stato di mutua confidenza fra i governi e i popoli, base delle nostre future speranze»⁹, valorizzando la ferrovia come strumento imprescindibile di *State-building*¹⁰ nazionale e di consolidamento dei suoi legami politici, economici e territoriali.

Riguardo a Roma, che nella visione cavouriana costituiva la naturale capitale del futuro Stato¹¹, aggiungeva che «non tarderà a diventare il centro di una vasta rete di ferrovie che collegheranno questa augusta Città con i due mari Mediterraneo ed Adriatico e con la Toscana ed il Reame di Napoli. Questo sistema, la cui realizzazione offrirà, a dire il vero, difficoltà materiali che tuttavia non possono considerarsi al di

⁸ C. Cavour, *Des chemins de fer en Italie*, in «Le Journal des Économistes», XIV (1846), pp. 1-30; Sul contributo dello statista alla causa ferroviaria, v. F. Arese, *Cavour e le strade ferrate (1839-1850) con documenti inediti*, Milano 1953, p. 39.

⁹ Cavour, *Des chemins de fer en Italie*, cit., p. 36.

¹⁰ Cfr. A. Schram, *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*, Cambridge 1997, p. 157.

¹¹ «Roma è indispensabile alla costituzione del Regno d'Italia» – scriveva Cavour poco prima della sua scomparsa – «L'Italia ha bisogno di Roma» divenne infatti una parola d'ordine ricorrente nel «decennio di preparazione», v. C. Cavour, *La questione romana negli anni 1860-61, 1861 - carteggio del Conte di Cavour*, Bologna 1929, vol. 2, cit. p. 185.

sopra degli sforzi dell'industria moderna, assicura a Roma una posizione magnifica. Centro dell'Italia e, in certo senso, di tutte le contrade bagnate dal Mediterraneo, la sua potenza d'attrazione, già considerevole, riceverà prodigiosa estensione. Situata sulla strada fra l'Oriente e l'Occidente, i popoli di tutti i paesi accorreranno in folla nelle sue mura per salutarvi l'antica padrona del mondo, la metropoli moderna del Cristianesimo, la quale, malgrado le innumerevoli vicissitudini alle quali è ancora soggetta, è la città più ricca di preziosi ricordi e di magnifiche speranze»¹².

Il programma lucidamente tracciato dallo statista piemontese trovò tuttavia un'attuazione lenta e discontinua in larga parte della penisola, mentre ancor più complessa risultò l'ambizione di fare di Roma un nodo di collegamento e un punto di riferimento per l'Europa e il Mediterraneo¹³.

Soggetta al dominio pontificio fino al 1870, Roma giunse tardi all'appuntamento con le strade ferrate¹⁴. La prima reta venne infatti attivata soltanto nel 1856 con la linea Roma-Frascati, quando molte fra le principali città della penisola avevano già avviato stazioni e tratte di rilievo.

Fu inevitabile che, nella Città Eterna, così come in molte altre realtà italiane, l'introduzione della ferrovia innescasse un processo di scardinamento degli equilibri urbanistici sedimentati, spesso rimasti pressoché immutati per secoli¹⁵.

Questa frattura, tuttavia, trovò una propria razionalità nella progressiva centralità attribuita alla stazione, concepita non solo come infrastruttura di servizio, ma anche come oggetto architettonico-urbanistico cardine e, di conseguenza, come dispositivo funzionale alla ridefinizione della città moderna¹⁶.

¹² Cavour, *La questione romana negli anni 1860-61*, cit., p. 185.

¹³ E. Passerin D'Entrèves, *Cavour e il problema di Roma capitale*, in «Studi romani», XVIII, 3 (1970), pp. 298-307.

¹⁴ Sulla nascita e lo sviluppo delle ferrovie nello Stato pontificio fondamentali i lavori di P. Negri, *Le ferrovie nello Stato pontificio (1844-1870)*, in «Archivio economico dell'unificazione italiana», XVI, 2 (1967), pp. 1-164; M. Branchetti – D. Sinisi (curr.), «La meravigliosa invenzione», *Strade ferrate nel Lazio 1846-1930*, Roma 2003.

¹⁵ Prima del rinnovamento urbano connesso alla costruzione della rete ferroviaria voluta dall'ultimo papa-re, Pio IX, nel corso dei secoli numerosi pontefici promossero interventi di trasformazione urbanistica a Roma, utilizzando l'architettura e le infrastrutture anche come strumenti per lasciare un segno tangibile sulla città della cristianità. Tra i casi più significativi si ricordano Sisto IV, Giulio II e Sisto V, protagonisti di importanti programmi di rinnovamento urbano tra Rinascimento e Barocco. V. fra i tanti, M. Fagiolo, *Roma barocca: i protagonisti, gli spazi urbani, i grandi temi*, Roma 2013; E. Guidoni, *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Roma-Bari 1989.

¹⁶ Cfr. A. Giuntini, *Il paese che si muove. Le ferrovie in Italia fra '800 e '900*, Milano

Ne derivava che la strada ferrata fosse identificata, nelle aspirazioni di chi la sollecitava con forza, quale “motore primario” di riconfigurazione urbana, i cui effetti si sarebbero estesi in modo diretto e duraturo anche alla dimensione sociale ed economica del territorio.

Intorno alla metà del XIX secolo, la cosiddetta *Railway Mania*¹⁷ aveva infatti già permeato il panorama degli Stati preunitari italiani, generando una continua proliferazione di progetti ferroviari, articolati in una pluralità di modelli organizzativi e di regimi di gestione.

Molte di queste iniziative, pur caratterizzate da lodevoli innovazioni tecniche, si scontrarono con la fragilità strutturale delle risorse finanziarie disponibili, che spesso rendeva necessario il ricorso a capitali stranieri¹⁸.

Mentre negli ambienti culturali e politico-istituzionali del Piemonte emergeva una prima ipotesi di una rete statale, le prime realizzazioni ferroviarie italiane segnavano il primato del Regno delle Due Sicilie con l'apertura della linea Napoli–Portici nel 1836.

Parallelamente, nel Lombardo-Veneto prendeva forma il progetto della Milano–Venezia (1841) e nel Granducato di Toscana entrava in esercizio la Pisa–Livorno (marzo 1844), che si andò ampliando e articolando fino a costituire una rete che, nel 1849, raggiungeva i 220 km, la più estesa della penisola.

Una tale espansione della rete ferroviaria si inscriveva, anzitutto, nell'esigenza di rendere effettiva, sul piano materiale, la libertà di circolazione delle merci; nondimeno, un coordinamento organico di tutta la penisola poteva compiersi pienamente soltanto entro la cornice dello Stato unitario.

In tale assetto, la ferrovia si imponeva quale strumento imprescindibile per la conoscenza e la misurazione dello spazio nazionale, per il

2001, pp. 33 ss.; C. Carozzi, A. Mioni, *L'Italia in formazione Ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, Bari 1980, pp. 142-148.

¹⁷ Sul ruolo politico che lo sviluppo ferroviario ebbe nei suoi primi anni di espansione negli stati preunitari, v. G. Guderzo, *Per una periodizzazione della politica ferroviaria sabauda 1826-1859*, in *Studi giuridici e sociali in memoria di Ezio Vanoni*, Pavia 196, pp. 338-369; A. Wingate, *Railway Building in Italy before Unification*, Reading 1971; S. Fenoaltea, Italy, in P. O'Brien (cur.), *Railways and the Economic Development of Western Europe, 1830-1914*, Oxford 1983; A. Crispo, *Le ferrovie italiane. Storia politica ed economica*, Milano 1940; S. Maggi, *Le Ferrovie*, Bologna 2012.

¹⁸ Sulla ricerca del capitale straniero in Italia negli anni successivi all'Unità, v. L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano 1962; J. Bouvier, *Les interventions bancaires françaises dans quelques «grandes affaires» financières de l'unité italienne 1863-1870*, in «Annali dell'Istituto Feltrinelli», IV (1961), pp. 224-233.

consolidamento dell'Unità, per il rafforzamento dell'apparato statale e per la progressiva costruzione di un'identità collettiva, contribuendo così a trasformare una pluralità di territori storicamente distinti in un sistema coerente e interconnesso¹⁹.

Da ciò derivò l'esigenza di un intervento legislativo ampio e sistematico, avviato a partire dal 1865²⁰, volto a ricondurre a unità l'ambito, vasto e tecnicamente complesso, delle opere ferroviarie e del relativo regime concessorio.

Quest'ultimo si configurava come un istituto giuridico idoneo a disciplinare i rapporti tra iniziativa pubblica e industria privata²¹ nella costruzione e gestione della rete, e, al contempo, quale strumento fondamentale per l'*allargamento* sostanziale del settore pubblico, mediante il coinvolgimento di soggetti privati nel perseguimento di finalità di interesse generale.

2. Dalla città dei papi alla «città nuova»: Termini e le strade ferrate romane

Quanto al rapporto tra lo Stato Pontificio, Roma e le strade ferrate, malgrado gli auspici del Cavour, cui fecero seguito quelli del celebre

¹⁹ Sui primi interventi dello Stato unitario, v. A. Sandulli - G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1 (2011), pp. 47-95; v. anche S. Cassese, *'Fare l'Italia per costituirla poi'. Le continuità dello Stato*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2 (2011), pp. 305-331.

²⁰ La legge 20 marzo 1865, n. 2248, in particolare l'*Allegato F* sulle opere pubbliche, delineava il quadro normativo dell'azione infrastrutturale statale, qualificando le ferrovie come opere di interesse pubblico e subordinandone la realizzazione a specifica autorizzazione legislativa, oltre a distinguerle in pubbliche e private. Una successiva legge del 14 maggio 1865, n. 2279, nota come *Legge dei grandi gruppi*, ridefinì i rapporti tra Stato e compagnie private, consentendo ai principali gruppi societari di subentrare non solo nella costruzione ma anche nella gestione di linee governative, sulla base dell'assunto che l'iniziativa privata potesse garantire una maggiore efficienza e crescita, v. fra i tanti, A. Sandulli, *I Lavori pubblici*, in F. Benvenuti - G. Miglio (curr.), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Venezia 1969, pp. 28-40; A. Polsi, «Lavori pubblici (all. F)», in «Storia Amministrazione Costituzione», 23 (2015), pp. 287-346; A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i Codici del 1865*, Milano 1960; A. Papa, *Classe politica e intervento pubblico in età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli 1973.

²¹ Sul richiamo allo strumento concessorio in età liberale con l'innesto delle nuove infrastrutture v. M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative*, Napoli 1981; B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova 2008; v. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato*, III ed., Milano 1988; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova 2001.

statista piemontese Ilarione Petitti di Roreto²², persisteva una condizione di sostanziale inerzia, contrassegnata da un atteggiamento diffidente e talora apertamente ostile.

Il ritardo, spesso ritenuto ingiustificato alla luce del progresso tecnologico europeo dell'epoca, non appare riconducibile a mere criticità tecniche o a contingenti difficoltà finanziarie, bensì era radicato, più profondamente, in un contesto politico e culturale strutturalmente poco permeabile alle logiche della modernizzazione infrastrutturale.

Non a caso, quando, agli inizi degli anni Quaranta del secolo, nella Curia romana prese avvio il dibattito pubblico intorno alle strade ferrate²³, lo Stato Pontificio era retto da un ceto di governo connotato da un marcato orientamento antimodernista, restio a ogni forma di laicizzazione del potere e scarsamente permeabile alle trasformazioni economiche e tecnologiche che attraversavano l'Europa.

La ferrovia, icona del progresso industriale e della tecnica, si presentava come un prodotto *ideologico* prima ancora che infrastrutturale, interprete di aspirazioni al cambiamento e, insieme, segnale di una possibile erosione degli equilibri tradizionali; ragion per cui un conservatore come papa Gregorio XVI (1831-1846) non poté che mantenere una ferma opposizione alle richieste ferroviarie, avanzate soprattutto nelle aree settentrionali dello stato Vaticano.

Sotto il suo pontificato non vennero avviati studi organici per la progettazione e la realizzazione di linee ferroviarie, poiché il pontefice riteneva che i treni facessero circolare più rapidamente le idee che gli uomini e fossero, dunque, un'invenzione da evitare.

Emblematico, a tal proposito, il celebre gioco di parole in francese con cui liquidò le istanze riformatrici: «chemin de fer, chemin d'enfer»²⁴.

Un mutamento significativo, pur tra esitazioni e contraddizioni, si registrò con l'ascesa al soglio pontificio di Pio IX (1846-1878), che mostrò una certa apertura verso le istanze del progresso infrastrutturale²⁵,

²² C.I. Petitti di Roreto, *Delle strade ferrate italiane e del migliore ordinamento di esse. Cinque discorsi*, Capolago 1845.

²³ Cfr. A. R. Farricelli, *Cenni onde illuminare l'opinione pubblica sui danni che apporterebbe agli interessi materiali dello Stato pontificio la costruzione delle strade ferrate*, Roma 1846; B. Blasi, *Del danno che avverrebbe allo Stato pontificio da qualunque strada ferrata per la Toscana e l'Adriatico*, Roma 1846; B. Boncompagni, *Progetto per la riunione del Mediterraneo coll'Adriatico negli Stati Pontifici col mezzo delle Strade ferrate, le quali abbiano per centro Roma e si diramino verso il Nord, ed il mezzogiorno d'Italia*, Roma 1847.

²⁴ A. Weststeijn - F. Whitting, *Termini. Cornerstone of modern Rome*, Roma 2017, p. 53 ss.

²⁵ A. Mercati - A. Pelzer, *Pio IX*, in *Dizionario ecclesiastico*, III, Torino 1958, pp. 226-228;

favorendo la ripresa delle iniziative di pianificazione dei collegamenti ferroviari e promuovendo la costruzione di nuove stazioni nonché il potenziamento di quelle esistenti.

La sua azione di ammodernamento investì una dotazione infrastrutturale cittadina fino ad allora in larga misura carente²⁶, mediante la realizzazione di nuovi ponti sul Tevere con strutture metalliche, l'introduzione delle prime forme di trasporto pubblico collettivo e l'avvio della rete del gas, che rese possibile l'illuminazione pubblica.

Soprattutto sul versante ferroviario, il papa si trovò a gestire un numero crescente di richieste di autorizzazione per l'avvio di studi tecnici relativi a nuove linee, spesso sollecitate anche da pressioni e interessi esterni.

A segnare la discontinuità rispetto all'impostazione precedente, un testo di accompagnamento ai decreti di concessione per le prime tratte giustificava l'orientamento adottato rilevando che, di fronte alla rapida diffusione del treno come mezzo di comunicazione, «non potesse più a lungo differirsene l'applicazione allo Stato»²⁷ e che fosse opportuno rendere più agevoli gli accessi a Roma, «centro della vera religione», per quanti vi convenivano per ragioni di culto. Accanto a tali motivazioni simbolico-religiose, il documento richiama finalità economico-finanziarie: dall'attrazione di «vistosi capitali esteri»²⁸, al consolidamento del credito pubblico, fino all'incremento dell'agricoltura e del commercio e alla creazione di una nuova occupazione.

Come segnale di legittimazione politica all'iniziativa, il pontefice consentiva che «il suo venerato nome figuri per primo nell'albo degli azionisti»²⁹.

A tale scopo, il papa nominò una *Commissione Consultiva per le strade ferrate dello Stato di Sua Santità*, composta da prelati e laici, la quale, compiuti gli studi preliminari, fece seguire una notificazione pontificia (7 novembre 1856) per la costruzione di un'intera rete ferroviaria, da *Roma a Ceperano*, da *Roma a Porto d'Anzio*, da *Roma a Civitavecchia* e da *Roma*

R. Aubert, *Il pontificato di Pio IX (1846-1878)*, in G. Borghezio - A.P. Frutaz - G. Pelliccia (curr.), *Storia della Chiesa*, XXI, Torino 1976; M. Caravale - A. Caracciolo, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, in G. Galasso (cur), *Storia d'Italia*, XIV, Torino 1978.

²⁶ Cfr. R. De Cesare, *Roma e lo Stato del papa dal ritorno di Pio IX al XX settembre*. 1850-1860, vol. I, Roma 1907; M. Panconesi, *Le ferrovie di Pio IX. Nascita, sviluppo e tramonto delle strade ferrate dello Stato pontificio (1846-1870)*, Cortona 2005.

²⁷ *Almanacco per lo Stato Pontificio*, I, Bologna 1847, p. XXI.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

a Foligno, Ancona e Bologna. La prestigiosa concessione dei lavori veniva aggiudicata alla *Società Pio-Latina* (poi confluita nella *Società delle Strade Ferrate Romane*), che prevalse tra i diversi gruppi proponenti assumendo anche l'impegno, previsto nell'atto di concessione, di realizzare una nuova stazione destinata a unificare i vari capolinea.

Già in occasione della costruzione della stazione di *Porta Maggiore* si consolidò l'esigenza di una stazione centrale, dentro le mura³⁰, in grado di centralizzare i punti di arrivo delle diverse tratte ferroviarie già operative e, a conferma di tale indirizzo, un decreto pontificio ne indicò l'opportunità, non al solo fine di garantire un nodo ferroviario efficiente, bensì anche di realizzare un'infrastruttura capace di coniugare funzionalità tecnica e rappresentanza urbana³¹, in linea con i modelli dei principali centri europei.

Il Governo pontificio, richiamandosi a quanto si era «verificato in tutte le capitali d'Europa», affermava infatti il bisogno assoluto di una stazione che garantisse la «regolarità perfetta»³² dei servizi per viaggiatori e merci e che, al contempo, risultasse conveniente per Roma, in quanto «centro della Fede e sede delle Arti»³³.

La questione dell'ubicazione della nuova stazione centrale a Roma fu oggetto di un dibattito acceso³⁴, nel quale emerse con chiarezza la pluralità degli interessi coinvolti e la natura non riducibile a una mera scelta di ingegneria ferroviaria, poiché la stazione assumeva un ruolo particolarmente eloquente quale fattore urbano e politico.

In linea generale, per gran parte dell'Ottocento le stazioni venivano collocate fuori dal cuore delle città e tendevano a situarsi in prossimità dei margini della città storica, segnando invariabilmente la soglia di separazione rispetto alla campagna; a Roma, tuttavia, la discussione si discostò da questo schema³⁵.

³⁰ Cfr. L. Respighi, *Le antiche stazioni ferroviarie di Roma*, in «Rivista Tecnica delle Ferrovie Italiane», (1918), pp. 59-66.

³¹ L.V. Ferretti, *La tipologia della stazione ferroviaria tra XIX e XX secolo*, in AA.VV., *La stazione e la città. Riferimenti storici e proposte per Roma*, Roma 1990, pp. 41-57.

³² *Atti del Sommo Pontefice Pio IX felicemente regnante*, Parte seconda, vol. II, Roma 1857, p. 340.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Accuratamente riportato in A. Weststeijn - F. Whitling, *Termini. Cornerstone of modern Rome*, cit., p. 56 ss.

³⁵ U. Pesci, *I primi anni di Roma capitale (1870-1878)*, in C. Cappuccio (cur.), *Memorialisti dell'Ottocento*, II, Napoli 1958, p. 475; L. Quaroni, *Immagine di Roma*, Roma-Bari 1969; A. Caracciolo, *Roma capitale*, II ed., Roma 1974.

Le ipotesi di localizzazione spaziarono infatti dall'area del *Colosseo al Circo Massimo*, dal settore *Pincio-Villa Borghese* a *Villa Giustiniani Lancellotti* presso il *Laterano*, fino alle vicinanze di *Castel Sant'Angelo*, a conferma di un confronto nel quale si intrecciavano criteri di rappresentatività, esigenze di sicurezza e problemi di compatibilità con l'assetto urbano esistente.

Soltanto nel 1860 si trovò una soluzione definitiva e, nell'ottobre di quell'anno, Pio IX dichiarò in udienza generale che «le tre diverse ferrovie avranno un capolinea a Roma in un'unica stazione, che sarà costruita nella *Villa Massimo* ai *Bagni di Diocleziano*»³⁶.

La scelta di far ricadere la nuova opera sull'area di *Villa Massimo* (già Peretti-Montalto), in prossimità delle *Terme di Diocleziano*³⁷, venne giustificata con argomenti di ordine pratico e opportunistico, poiché sembrava limitare l'impatto sul tessuto consolidato, offrire margini di sviluppo in un settore ancora suburbano e garantire un'ampia disponibilità d'acqua, condizione essenziale per l'esercizio della trazione a vapore.

Tali condizioni favorevoli non misero tuttavia al riparo la scelta dalle critiche: un fronte di osservatori sottolineò l'elevazione dell'area di Termini, stimata intorno ai sessanta metri sul livello del mare, e la conseguente difficoltà di assicurarne un collegamento davvero efficace³⁸ con il centro cittadino.

Le critiche di quanti rilevarono la coincidenza tra la scelta di quei terreni e gli interessi di lottizzazione del cardinale De Mérode³⁹, figura di grande influenza nel governo pontificio, non trovarono inoltre smentite convincenti.

³⁶ *Atti del Sommo Pontefice Pio IX felicemente regnante*, cit., p. 341.

³⁷ L. Altarelli, *I progetti per la Stazione Termini e le alterne vicende del "moderno" a Roma*, in AA.VV., *La stazione e la città. Riferimenti storici e proposte per Roma*, Roma 1990, pp. 115-132; Id., *Termini. Dalle botteghe di Farfa al Dinosaurio*, Roma 1983; G. Angeleri - A. Curci - U. Mariotti Bianchi, *Binari sulle strade intorno a Roma*, Roma 1982; L. Jannattoni, *Nascita e morte della vecchia Termini*, in «Ingegneria Ferroviaria», Roma 1951.

³⁸ S. Sturm, *La geografia del potere nella Roma di Pio IX*, in «Palladio», XIII, 26 (2000), pp. 53-59.

³⁹ Frédéric-François-Xavier Ghislain de Mérode (1820-1874), nobile, figlio di Félix ministro di Leopoldo I, fu ufficiale nell'esercito francese e nella Legione straniera; combatté in Algeria. Arrivò a Roma nel 1847 e diventò ecclesiastico nel 1848: Cameriere Segreto Partecipante, ministro delle Armi, elemosiniere, arcivescovo di Mitilene. All'interno dell'amministrazione pontificia si occupò delle prigionie, delle opere stradali e dell'istruzione; v. L. F. Besson, *Frédéric-François-Xavier Ghislain de Mérode, ministre et aumonier de Pio IX, Archevêque de Mélitène; sa vie et ses œuvres*, Paris 1886.

Proprio nell'area compresa tra Viminale e Quirinale, il prelado belga aveva infatti avviato mirate acquisizioni fondiarie⁴⁰, nella consapevolezza delle potenzialità di trasformazione e rendita connesse alla futura formazione di nuovi quartieri.

In questo contesto, Termini si impose non solo come infrastruttura, ma come elemento capace di orientare le logiche urbane ed economiche in fase di riconfigurazione⁴¹, determinando e accelerando una progressiva rivalutazione dei suoli circostanti e incentivando una più marcata densificazione edificatoria in prossimità del nuovo scalo.

Dopo una lunga sequenza di discussioni, progetti alternativi e false partenze, emerse con chiarezza la necessità di conferire alla principale stazione romana una veste architettonica in grado di rispecchiare il suo rinnovato ruolo urbano.

Fu in tale prospettiva che, a seguito di un concorso di progettazione ampiamente partecipato, venne approvata la proposta dell'architetto romano Salvatore Bianchi⁴², al quale fu affidato l'incarico di tradurre in forma compiuta la funzione simbolico-funzionale della nuova infrastruttura.

Il progetto, che riscosse consenso sia negli ambienti della Curia sia tra l'aristocrazia cittadina, era imperniato su un elegante volume centrale in ferro e vetro, affiancato da due corpi di fabbrica gemelli destinati rispettivamente alle partenze e agli arrivi.

L'idea di Bianchi destò interesse anche in Pio IX⁴³, il quale, ricevendolo all'indomani del conferimento dell'incarico, commentò: «Bravo, bravo, lei

⁴⁰ Sul ruolo di De Mèrode sulle speculazioni edilizie, v. C. Pavone, *Gli inizi di Roma Capitale*, Torino 2011, pp. 34 ss., ove l'a. ricorda che il cardinale Saverio De Mèrode partecipò, il 19 settembre 1870, alla vigilia della Breccia di Porta Pia, a una riunione con altri cardinali, immobiliari e specialisti bancari, fra cui il conte Pietro Bastogi, per definire quali piani edilizi proseguire dopo l'ingresso dei piemontesi.

⁴¹ Cfr. F. Giovannetti, *L'architettura nei ministeri di Roma capitale*, in G. Tosatti (cur.), *I ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione di nuove sedi*, Venezia 1985, pp. 22-27.

⁴² Collegio Ingegneri Ferroviari Italiani, *Bando-concorso per il progetto di completamento del fabbricato viaggiatori della nuova stazione di Roma Termini* in «La nuova stazione di Roma Termini delle Ferrovie Italiane dello Stato», Roma 1951, pp. 52-55.

⁴³ Sulle iniziative edilizie e urbane riferibili al pontificato di Pio IX: G. Spagnesi, *L'architettura a Roma al tempo di Pio IX (1830-1870)*, Roma 1976; M. Fagiolo, *La Roma di Pio IX: revival della controriforma o autunno del Medioevo?*, in F. Borsi (cur.), *Arte a Roma dal Neoclassico al Romanticismo*, Roma 1979, pp. 89-120.

vuole fare la stazione della capitale d'Italia»⁴⁴, lasciando trasparire, in tono scherzoso ma non del tutto, la percezione della grandiosità dell'opera e la possibilità che Roma, nei tempi lunghi della sua realizzazione, potesse persino cambiare Stato.

I lavori per la nuova stazione, la cui concessione era stata affidata alla ditta Tomassini, Guerrini e Berardi, furono avviati nel 1869 e si svolsero in un contesto di rapida trasformazione politica che ne condizionò i tempi di esecuzione e la continuità.

A fronte dei due anni inizialmente previsti, il cantiere si protrasse per circa quattro anni, rallentato da difficoltà economiche e da eventi di particolare impatto.

La presa di Roma del 20 settembre 1870 determinò una prima sospensione dei lavori; mentre, nel 1872, un violento nubifragio provocò il crollo di una parte rilevante della tettoia in ferro destinata a coprire l'area di arrivi e partenze, imponendo revisioni progettuali e ulteriori ritardi.

L'inaugurazione ufficiale ebbe luogo l'8 gennaio 1874, quando Termini si presentò ormai non più come stazione dello Stato pontificio, ma come scalo della nuova capitale del Regno d'Italia, pur conservando nella propria impostazione i segni di decisioni e compromessi maturati in età papale.

L'impianto originario, articolato su sei binari e scandito da due lunghi corpi di fabbrica laterali e paralleli, destinati rispettivamente ad arrivi e partenze, produsse effetti urbani immediati.

In particolare, l'abbattimento, avvenuto nel medesimo anno, di una schiera di antichi caseggiati, denominati *Botteghe di Farfa*, liberò lo spazio compreso tra la stazione e le *Terme di Diocleziano*, consentendo la definizione della prima configurazione della *Piazza dei Cinquecento*, allora più lunga e stretta rispetto all'assetto odierno, in un contesto ancora segnato da vigne, ville e rovine, ma già interessato da un complesso processo di espropriazioni e ridefinizione fondiaria.

Il cantiere di Termini dovette altresì confrontarsi, come inevitabile nel cuore storico della città, con la persistenza materiale delle stratificazioni archeologiche, che imposero adattamenti progettuali e soluzioni tecniche in grado di coniugare esigenze infrastrutturali, sicurezza dei lavori e rispetto del patrimonio storico-urbanistico circostante e sottostante.

Gli scavi e gli sbancamenti interessarono anche il *Monte della Giustizia* e riportarono alla luce un tratto dell'Aggere serviano, mostrando come l'infrastruttura moderna contribuisse a far riaffiorare, riscoprire e valorizzare tracce del passato, rendendole nuovamente visibili e intelligibili

⁴⁴ Jannattoni, *Nascita e morte della vecchia Termini*, cit., p. 3.

nel ridisegno della città.

Dal punto di vista formale, l'edificio della nuova stazione, man mano che si delineava, adottava un linguaggio eclettico tardo-ottocentesco, caratterizzato da arcate, portici e lesene, arricchito da elementi decorativi di chiara matrice classica; tuttavia, alcuni dei segni destinati a consolidarne la riconoscibilità pubblica, come l'orologio installato nel 1876, si ebbero soltanto in un secondo momento.

Nonostante la centralità crescente, Termini rimase per anni la stazione concepita in età papale, finché l'incremento demografico e l'intensificazione dei traffici rese inevitabili ampliamenti progressivi, realizzati prevalentemente sul lato sinistro del fabbricato originario, su un tratto di terreno a lungo rimasto libero da costruzioni.

Il vero salto qualitativo si collocò, come prevedibile, nel mutato ruolo di Roma dopo il 1870: con l'apertura della linea per Orte e la conseguente moltiplicazione delle direttrici convergenti, la scelta di Termini quale punto di centralizzazione degli arrivi acquisì finalmente un valore strategico, trasformando la stazione da semplice infrastruttura di trasporto in perno di riorganizzazione funzionale e di sviluppo urbano, capace di orientare l'espansione e la configurazione dell'area circostante.

3. Verso la costruzione della «città amministrativa»

Dopo l'annessione e il trasferimento della capitale da Firenze a Roma, sancito dalla L. 33/1871, la città fu investita da un processo di trasformazione accelerata.

Nel confronto con le capitali e con le grandi città industrializzate europee, la Roma lasciata da Pio IX appariva ancora in larga misura immobile, quasi provinciale ed arretrata⁴⁵, un luogo in cui viaggiatori colti o mondani potevano ritrovare atmosfere ormai dissolte nel resto d'Europa.

Eppure, proprio le iniziative infrastrutturali intraprese negli ultimi anni del governo pontificio costituirono un passaggio decisivo per l'assetto urbano successivo.

In particolare, la costruzione della nuova stazione contribuì a

⁴⁵ Cfr. G. Martina, *Roma capitale dello Stato pontificio nel Risorgimento*, in *Le città capitali degli stati pre-unitari*, in AA.VV., Roma 1988, pp. 331-369; C. V., Manfredi - S. Benedetti, *Pianificare la capitale: costruire nuovi quartieri e tracciare gli assi viari cittadini*, in A. Ciampani - P. Bianchi - I. Fiumi Sermattei (curr.), *Negoziare una capitale. Il governo di una trasformazione nel piano regolatore di Roma del 1883*, Roma 2025, pp. 85-110.

predisporre le condizioni materiali e funzionali per l'urbanizzazione dell'Esquilino e del Viminale, incidendo in modo strutturale sulla geografia della città⁴⁶.

La Roma capitale e la sua stazione centrale nacquero e si svilupparono così in stretta interdipendenza, sostenendosi reciprocamente⁴⁷. La seconda favorì le dinamiche di crescita della prima, promuovendo l'espansione dell'edificato verso est e, al contempo, riflettendo nel proprio assetto le strategie di trasformazione urbana⁴⁸ progressivamente elaborate.

L'obiettivo era quello di fare di Roma una *città nuova*, vetrina dell'Italia unita e faro di civiltà per l'Occidente, quale compimento degli ideali risorgimentali. Il peso della sua storia millenaria non doveva limitarsi a costituire motivo di prestigio, ma trasformarsi in stimolo per il progresso dell'intera nazione.

In tale prospettiva, la modernizzazione si configurava come segno di rinascita e di affermazione di una Roma che, dopo secoli di relativa stasi, tornava a crescere entro un contesto socio-culturale profondamente mutato, caratterizzato dall'affermazione di una nuova economia di stampo capitalistico, da un assetto istituzionale e politico di matrice liberale e dall'egemonia di una cultura borghese intenzionata a saldare consapevolmente l'eredità dell'antico con le istanze del moderno.

L'inurbamento e l'urgenza di installare in tempi rapidi le funzioni di governo e di amministrazione attivarono una lunga stagione di espropri e di cantieri⁴⁹, eccezionale per intensità, imponendo un confronto diretto tra il tessuto urbano preesistente e le esigenze del nuovo Stato.

In tale quadro, puntuali interventi legislativi assumevano un ruolo abilitante, offrendo gli strumenti giuridici necessari a rendere effettivo il trasferimento della capitale e a reperire spazi per l'insediamento delle nuove istituzioni del Regno⁵⁰.

⁴⁶ Sulle trasformazioni dell'Esquilino da Pio IX ai primi anni di Roma Capitale, v. C. G. Severino, *Roma. Esquilino 1870-1911*, Roma 2019; Spagnesi, *L'architettura a Roma al tempo di Pio IX (1830-1870)*, cit.

⁴⁷ Cfr. M. Sanfilippo, *La costruzione di una Capitale. Roma 1870-1911*, Cinisello Balsamo 1992; F. Bartoccini, *Roma nell'Ottocento: il tramonto della «città santa», nascita di una capitale*, Bologna 1988.

⁴⁸ M. Piacentini - F. Guidi, *Le vicende edilizie di Roma dal 1870 ad oggi*, Roma 1953.

⁴⁹ Cfr. P. Ferrara, *Il trasferimento della capitale a Roma e la costruzione delle sedi ministeriali: leggi e strumenti organizzativi*, in Tosatti (curr.) *I ministeri di Roma capitale*, cit., p. 38.

⁵⁰ L. Mazzone, *Ferrovie e riforma della pubblica amministrazione tra regime liberale e fascismo*, in «Le carte e la storia», II, 2 (1996), p. 148 ss.

Ne furono prova la legge n. 33 del 3 febbraio 1871, «sul trasferimento della capitale a Roma», che prevedeva, all'art. 4, il ricorso all'art. 48 della legge n. 2359 del 25 giugno 1865, «sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità», qualora, ai fini del trasferimento, si rendesse necessario occupare immobili appartenenti alle corporazioni religiose, destinandoli alle esigenze operative e logistiche della nuova capitale.

Già nell'immediatezza del 20 settembre 1870 apparve di primaria urgenza che la Giunta provvisoria di Roma⁵¹, in raccordo con l'azione di governo sulla nuova capitale, nominasse una Commissione composta da architetti e ingegneri, presieduta dall'architetto Pietro Camporese, incaricata di elaborare un progetto di ampliamento urbano e di affrontare, «fra i numerosi gravi problemi che richiedevano immediata soluzione, quello della sistemazione edilizia della nuova Capitale»⁵².

La Commissione indicò con chiarezza l'orientamento dell'espansione a nord-est, individuando nella zona contigua alla stazione e all'Esquilino l'area destinata a quartieri a carattere commerciale e residenziale, mentre a Trastevere venivano previste le prime industrie e a Testaccio le abitazioni popolari.

Coerentemente, fu sottolineata anche la necessità che gli uffici statali fossero collocati «nella cerchia centrale del movimento della città»⁵³, compresa tra il Quirinale, la stazione centrale nascente e piazza Venezia.

La stazione, concepita come nuova porta urbana, assunse progressivamente un ruolo di crescente rilievo nella localizzazione dei principali edifici pubblici, lungo una direttrice di prossimità che consolidava la sua funzione sia di nodo logistico sia di perno della modernizzazione cittadina.

Fu proprio in relazione a tale ruolo strategico che la Commissione

⁵¹ Si tratta della Giunta provvisoria di Governo di Roma, costituita sotto la presidenza di Michelangelo Caetani e riconosciuta dal generale Cadorna il 23 settembre 1870; formata da borghesi, possidenti e mercanti di campagna, restò in carica per breve tempo: il 13 novembre venne eletto sindaco il principe Francesco Pallavicini; v. I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino 1962, p. 20.

⁵² La Commissione di Architetti-Ingegneri «con mandato di studiare l'ingrandimento ed abbellimento di Roma», nominata dalla Giunta provvisoria di Governo il 30 settembre 1870, era composta da Pietro Camporesi (presidente), Salvatore Bianchi, Nicola Carnevali, Antonio Cipolla, Romanico Jannetti, Pietro Fontana, Agostino Mercandetti, Giuseppe Partini, Luigi Trevellini, Virginio Vespignani, Alessandro Viviani; v. A. Racheli, *La città dei ministeri nei piani urbanistici di Roma capitale*, cit., p. 77; M. Piacentini, *Le vicende edilizie di Roma dal 1870 ad oggi*, cit., p. 11.

⁵³ *Atti del Consiglio comunale di Roma*, vol. 1870-71, seduta 3 giugno 1871, p. 84.

ritenne necessario istituire un sottocomitato incaricato di studiare i provvedimenti volti all'«ampliamento della città nelle vicinanze della stazione centrale»⁵⁴.

La crescita della città verso est si configurava, in realtà, come un orientamento largamente condiviso anche a livello governativo, tanto che, subito dopo il 20 settembre 1870, il governo guidato da Giovanni Lanza, prima ancora della presentazione del progetto di legge relativo al trasferimento della capitale, istituì un'ulteriore commissione tecnica incaricata di esaminare i principali problemi connessi al trasferimento della sede di governo⁵⁵, formulando soluzioni operative e definendo tempi, costi e modalità dell'insediamento dell'apparato amministrativo a Roma.

In seno a tale organismo, l'attenzione si concentrava sul nodo strutturale del rapporto tra la Roma preesistente e le prospettive di sviluppo della città: la scelta tra la sovrapposizione di un nuovo assetto urbano al tessuto tradizionale e la contrapposizione di una «nuova Roma» a quella consolidata delineava alternative politiche differenti⁵⁶, entrambe tuttavia orientate a determinare una morfologia urbana radicalmente nuova rispetto a quella precedente.

Il tentativo di razionalizzazione promosso fino a quel momento da Pio IX, mirato a rendere funzionale una Roma ancora strutturata per sostenere le esigenze del potere temporale, non era in grado di recepire le esigenze emergenti dello Stato unitario.

Il tessuto urbano tradizionale, caratterizzato dalla sovrapposizione tra attività artigianali e residenziali, risultava inadeguato ad accogliere il nuovo ceto impiegatizio legato all'amministrazione centrale; l'adattamento, per larga parte concepito come transitorio, del centro storico alle esigenze amministrative e abitative della capitale finiva così per incidere stabilmente sugli equilibri tra espansione e città antica, condizionando i successivi tentativi di attribuire a quest'ultima funzioni nuove e sistematicamente coerenti.

L'azione del governo nei confronti della nuova capitale non fu sorretta da un disegno organico e coerente, ma assunse piuttosto carattere

⁵⁴ *Atti del Consiglio comunale di Roma*, cit., p. 90.

⁵⁵ Il gruppo di esperti era formato da tre ingegneri del Genio civile di Roma, Firenze e Genova: Francesco Armellini, Pacifico Barilari e Paolo Comotto. v. F. Salsano, *I costi di Roma capitale: il trasferimento dell'amministrazione centrale e lo sviluppo della città*, in «Città e Storia», 7 (2012), pp. 219-237.

⁵⁶ Per un quadro complessivo delle implicazioni socio-politiche e urbanistiche del trasferimento della capitale, v. V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari 2001, p. 9 ss.

discontinuo e contingente, rispondendo alle urgenze immediate poste dall'insediamento delle funzioni governative. La mancata definizione di un assetto istituzionale specifico per Roma, unita all'assenza di una compiuta realizzazione della città quale effettiva capitale culturale del Regno, contribuì ad alimentare diffusi malcontenti e a riaccendere polemiche.

La costruzione di una città alternativa appariva, pertanto, sin dall'origine problematica; nondimeno, permaneva l'impianto ideologico che ne sorreggeva le premesse, e la comprensione delle proposte successive per Roma — pur non essendo riconducibili a un modello di sviluppo urbanistico lineare e unidirezionale — richiedeva un costante riferimento ai contenuti politici del modello urbano elaborato dapprima da Giuseppe Gadda e successivamente da Quintino Sella, tra i più coerenti interpreti, nel panorama politico e istituzionale del nuovo Regno, dell'esigenza di correlare in modo organico la forma urbana alla funzione statuale.

Al primo, già Ministro dei Lavori Pubblici nel Governo Lanza, poi nominato da questo Prefetto di Roma, furono affidate funzioni di *Regio commissario per il trasferimento della sede del governo a Roma*.

In tale veste, sostenne fortemente la necessità di collocare uffici e istituzioni lungo le strade prossime e parallele alla stazione centrale, in particolare nell'area dell'attuale *via XX Settembre*, in coerenza con le prospettive comunali. Il Comune di Roma, infatti, aveva già stanziato risorse per infrastrutturare quel settore, mentre alcuni privati vi avviavano edificazioni valorizzandone la «ridente postura, la elevazione salubre, la prossimità della Stazione centrale delle Ferrovie»⁵⁷.

Tuttavia, proprio la consapevolezza degli interessi che tale orientamento avrebbe inevitabilmente mobilitato alimentò dubbi e cautele, con il rischio di indebolire, almeno in una prima fase, la spinta propulsiva del disegno.

A imprimere nuovo slancio al programma di Gadda fu l'azione di Quintino Sella, deputato liberale e promotore di iniziative volte a conferire a Roma un profilo coerente con il ruolo di capitale culturale e politica della nazione.

Tra i pochi politici a livello nazionale a interessarsi in modo organico dello sviluppo urbano della città, Sella affrontò anche la questione cruciale dei rapporti istituzionali e finanziari tra Stato e capitale, individuando nella pianificazione urbana uno strumento essenziale per il consolidamento dell'apparato statale.

⁵⁷ *Relazione pel primo quinquennio amministrativo della Provincia di Roma. Al Consiglio provinciale, il prefetto Gadda*, Roma 1876, p. 8.

Nei suoi interventi parlamentari, Sella qualificava la questione della capitale come «tra le più importanti e meritevole delle sollecitudini di tutti coloro i quali vogliono un consolidamento perfetto del regno d'Italia, ed una buona organizzazione amministrativa»⁵⁸, richiamando l'attenzione non soltanto sulle difficoltà contingenti, ma anche su quelle «che per l'avvenire debbono essere prevedute dagli uomini prudenti»⁵⁹, così da affermare l'esigenza di una visione lungimirante nella definizione del ruolo della città nell'assetto statale. Proseguendo nell'argomentazione, Sella vedeva in Roma il luogo in cui «doversi avere la direzione suprema degli interessi generali del paese»⁶⁰, consacrandone così la funzione di vertice decisionale e di centro propulsore dell'unità e dell'ordinamento statale.

Con un'efficace metafora, paragonava lo Stato a un corpo umano, in cui la capitale doveva fungere da «cervello», mentre le altre «membra debbono essere perfettamente robuste e tali che il tutto possa funzionare armonicamente»⁶¹, richiamando così l'idea di un equilibrio strutturale tra funzioni urbane, amministrative e politiche.

Forte della propria capacità di orientare i canali finanziari dello Stato, Sella determinò, nei primi anni di Roma capitale, l'indirizzo dell'espansione verso nord-est — impostazione poi recepita e ratificata nel primo Piano Regolatore del 4 luglio 1873 — e promosse la costruzione di una città amministrativa organizzata lungo l'asse di via XX Settembre⁶². Tale direttrice, destinata a concentrare rapidamente alcuni dei principali ministeri — dalle Finanze all'Agricoltura, fino alla Difesa, oltre al palazzo della Banca d'Italia — risultava strettamente connessa, sia funzionalmente sia simbolicamente, alla stazione centrale, operando come raccordo tra il nodo ferroviario e l'insediamento delle funzioni pubbliche, secondo una razionalità d'impianto che richiamava i principi del modello haussmanniano parigino⁶³.

⁵⁸ Camera dei Deputati, *Discorso di Quintino Sella nelle tornate del 26 e 27 giugno 1876 pronunciato alla Camera sulla convenzione di Basilea e sul trattato di Vienna pel riscatto delle ferrovie dell'Alta Italia*, Roma 1876, p. 58.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Sul nuovo assetto urbano delineato dal Piano Regolatore e sul ruolo da esso assunto nella ridefinizione della città ormai capitale del Regno, v. Insolera, *Roma moderna*, cit., p. 44 ss.

⁶³ Cfr. M. Agulhon, *La ville de l'âge industriel: le cycle haussmannien*, in G. Duby (curr.), *Histoire de la France urbaine*, vol. 4, Paris 1983; M.Y. Bertrand, *Géographie de*

Nella visione dello statista biellese, *la capitale* doveva servire la nazione, e la stazione ferroviaria costituiva il punto di congiunzione tra Roma e il Paese, tra periferia e centro politico-amministrativo, fungendo da porta d'ingresso per chi proveniva dalle province per accedere ai servizi della città.

Il progetto della *città dei ministeri* lungo l'asse di via XX Settembre subì presto un progressivo ridimensionamento in ragione dei limitati stanziamenti deliberati dal Parlamento per il trasferimento della capitale e della persistente riluttanza ad autorizzare ulteriori spese.

Nel volgere di pochi anni si affermò l'orientamento giolittiano⁶⁴, maggiormente incline a promuovere uno sviluppo della città amministrativa funzionale alle esigenze dell'apparato burocratico e degli impiegati statali, piuttosto che a una pianificazione calibrata sulle necessità dell'utenza e della collettività urbana.

Contestualmente, rimase irrisolta la definizione del rapporto istituzionale tra Stato e capitale: Roma non fu dotata di uno *status giuridico* speciale e l'onere della realizzazione delle opere di urbanizzazione gravò integralmente sull'amministrazione comunale, le cui risorse finanziarie si rivelarono inadeguate.

Le criticità emerse nel corso del trasferimento della capitale si protrassero negli anni successivi, sino all'approvazione, nel 1881, della prima legge speciale, che stanziò ingenti contributi governativi per le opere edilizie della città.

l'administration, Paris 1974.

⁶⁴ AA.VV., *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan*, Roma 1986; M. Giannetto, *La costruzione di nuove sedi per i ministeri nell'età giolittiana*, in Tosatti (cur.), *I ministeri di Roma Capitale; L'insediamento degli uffici e la costruzione di nuove sedi*, cit., pp. 52-55; G. Melis, *Elaborazione giuridica e burocratica nell'età giolittiana*, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, pp. 289-308.

Michele Di Giuseppe*

*Governare l'antico nella città coloniale:
l'amministrazione italiana dei beni archeologici
in Tripolitania e Cirenaica (1911-1914)*

SOMMARIO: 1. Il Mito di Roma nella città coloniale – 2. Usi coloniali di un sapere normativo – 3. Lo spazio giuridico della scultura.

1. *Il Mito di Roma nella città coloniale*

Lo studio della *cultura materiale* consente di interrogare il ruolo degli oggetti quali vettori di significati storicamente situati, mettendo in luce i processi di produzione, circolazione, consumo e risemantizzazione dei manufatti, nonché il loro impatto sulla costruzione della memoria collettiva¹. Nel vasto e variegato panorama delle testimonianze della cultura materiale nei territori africani sotto il dominio coloniale italiano, il caso della Tripolitania e della Cirenaica si distingue come un *unicum*: tali regioni, riunite sotto la denominazione “classicizzante di Libia”², non si caratterizzavano esclusivamente per la produzione di manufatti percepiti come “esotici”, espressione diretta di una cultura radicalmente altra, lasciati al libero mercato degli oggetti etnografici. Al contrario, esse concentravano un patrimonio archeologico greco-romano immediatamente leggibile e valorizzabile secondo categorie occidentali, e dunque facilmente inscrivibile nella tradizione giuridica nazionale³.

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: michele.digiuseppe@unisalento.it.

¹ Sul concetto di *cultura materiale* e sulle sue implicazioni analitiche nel contesto del colonialismo italiano, cfr. C. Belmonte - L. Moure Cecchini, *Introduction: Critical issues in the study of visual and material culture of Italian colonialism*, in «Modern Italy», XXVII (2022), n. 4, pp. 327–350.

² S. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika, italienische Kolonialarchäologie in Libyen 1911-1943*, Köln-Weimer-Wien 2000, p. 32 ss.

³ Se il riferimento alla Grecia antica tendeva a tradursi per lo più in analogie con episodi isolati, il legame con Roma era invece percepito per gli italiani come genetico, S. Brillante, «Anche là è Roma». *Antico e antichisti nel colonialismo italiano*, Bologna 2023, pp. 22, 31. Per quanto concerne l'ambito coloniale nord-africano, antecedenti francesi ottocenteschi

La presenza di rovine romane rese possibile la rappresentazione della Libia come una sorta di ‘antica provincia’ da reintegrare simbolicamente nella patria, favorendo una continuità immaginata tra la Roma imperiale e l’Italia contemporanea.

Nel corso dei secoli, sono emerse varie rinascite dell’antico, e nello specifico della romanità, che riflettono la persistente vitalità dell’idea di Roma⁴. In questa prospettiva, il ‘mito di Roma’ si configura come una riproduzione continua di un’idea progressivamente depurata della sua storicità e investita di una dimensione mitologica, capace di emergere in contesti diversi, incluso quello coloniale.

Già nell’età liberale, il richiamo all’eredità classica aveva costituito uno spazio condiviso e relativamente privo di conflitti nell’immaginario collettivo, particolarmente efficace per il suo elevato valore retorico. Tali processi comunicativi facevano leva su un certo vivo ricordo degli italiani, legato al passato degli antichi Romani, utilizzando le capacità prescrittive insite nei meccanismi di funzionamento della memoria nelle masse.

La memoria, infatti, come struttura culturale profonda dell’antropologia occidentale “possiede efficacia *performativa*, ovvero riflette e formalizza l’ambiente sociale, ma anche *prescrittiva* poiché attraverso le rappresentazioni che costruisce pone ordine, e di conseguenza offre indicazioni e precetti, indica comportamenti”⁵.

Per una giovane realtà statale, segnata da un diffuso senso di inferiorità rispetto all’egemonia politica e culturale delle potenze europee più consolidate, il patrimonio materiale di matrice classicista fu concepito come espressione diretta dell’identità italiana, da preservare e valorizzare in funzione dell’edificazione dello Stato nazionale e, progressivamente, dell’ideologia imperiale⁶.

nell’uso ideologico della categoria della romanità furono impiegati già nella conquista dell’Algeria e della Tunisia, M. Munzi, *L’epica del ritorno*, Roma 2001, p. 10; F. Canali, *L’“Epica del ritorno” e la prima salvaguardia delle antichità e dei monumenti della Libia italiana (1911-1913). Il contributo di Corrado Ricci e di Salvatore Aurigemma*, in «Bollettino della società di studi fiorentini», XXI (2012), pp. 252-256 (252-286).

⁴ Sul processo di costruzione e rielaborazione del “mito di Roma” nel lungo periodo compreso tra Carlo Magno e Benito Mussolini, si veda, tra gli altri, A. Giardina - A. Vauchez, *Il mito di Roma*, Roma-Bari 2008.

⁵ A. Mazzacane, *I giuristi e la memoria*, in G. Cacciato et al. (curr.), *Filosofia e Storia della Cultura. Studi in onore di Fulvio Tessitore, volume terzo, Teoria e metodo*, Napoli 1997, p. 113.

⁶ Cfr. P. Treves, *L’idea di Roma e la cultura italiana del secolo XIX*, Milano-Napoli 1962; L. Canfora, *Ideologie del classicismo*, Torino 1980; L. Braccisi, *L’antichità aggredita. Memoria*

In tale contesto, al “fardello della civilizzazione” si affiancò quello della conservazione, che divenne parte integrante dei dispositivi di legittimazione del nuovo dominio coloniale nel Mediterraneo⁷.

Non fu dunque casuale che il processo di controllo sul patrimonio culturale in Libia si sviluppasse parallelamente all’affermazione della sovranità territoriale⁸.

Già nella fase di cosiddetta “penetrazione pacifica” che precedette l’occupazione militare, le missioni archeologiche si erano mosse in stretta sinergia con gli obiettivi della politica estera, fungendo al contempo da copertura diplomatica e da strumento di raccolta di informazioni strategiche utili alla conquista militare⁹.

In questo quadro, la presenza di missioni archeologiche italiane in Libia non rispondeva solo a esigenze di ordine scientifico, ma assumeva una marcata funzione politica, attuata anche attraverso specifiche pratiche amministrative¹⁰; non sorprende, pertanto, che negli anni dell’occupazione

del passato e poesia del nazionalismo, Roma 1989; S. Cerasuolo et al. (curr.), *La tradizione classica e l’Unità d’Italia*, Napoli 2014; P. Foro (cur.), *L’Italie et l’Antiquité du Siècle des lumières a la chute du fascisme*, Toulouse 2017; A. M. Banti, *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al Fascismo*, Roma-Bari 2011.

⁷ S. Troilo, *Pietre d’oltremare. Scavare, conservare, immaginare l’Impero (1899-1940)*, Roma-Bari 2021, pp. 6, 84; P. Costa, *Il fardello della civilizzazione. Metamorfosi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in «Quaderni fiorentini», XXXIII-XXXIV (2004/2005), pp. 169-257.

⁸ La sovranità italiana sulla Tripolitania e sulla Cirenaica fu sancita dal R.D. n. 1247 del 5 novembre 1911, convertito nella L. n. 83 del 25 febbraio 1912. Il Trattato di pace di Losanna del 18 ottobre 1912 (cd. Trattato di Ouchy), che pose formalmente fine alla guerra italo-turca, non riconobbe tuttavia in modo espresso tale sovranità. Ciononostante, esso ne consolidò il controllo *de facto* attraverso il reciproco impegno delle parti al ritiro delle forze militari e dell’amministrazione civile ottomane dalla Tripolitania e dalla Cirenaica, e di quelle italiane dalle isole dell’Egeo occupate durante il conflitto (art. 2), cfr. *Peace between Italy and Turkey*, Editorial comment in «The American Journal of International Law», VII (1913), 1, p. 156 (155-158).

⁹ Cfr. Munzi, *L’epica del ritorno*, cit., p. 28; Brillante, «Anche là è Roma», cit., p. 56; Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., pp. 33-41; M. Petricioli, *Archeologia e mare nostrum. Le missioni archeologiche nella politica mediterranea dell’Italia 1898-1943*, Roma 1990.

¹⁰ Cfr. S. Altekamp, *L’azione archeologica fra indirizzo scientifico e intervento politico: il caso dell’archeologia libica 1911-1943*, in «Quaderni di storia», XLI (1995), pp. 101-113 (pp. 101-104); le autorità di governo riconoscevano nella disciplina uno strumento idoneo a legittimare la presenza italiana nell’area, utilizzandola come mezzo di affermazione e di progressiva penetrazione, ormai non più pacifica, nel territorio. In questa prospettiva si colloca anche l’invito rivolto all’archeologo italiano Federico Halbherr a subordinare le esigenze scientifiche a quelle politiche, predisponendo tempestivamente un piano di scavi

tali missioni fossero sistematicamente privilegiate, anche sul piano dei finanziamenti, rispetto a quelle condotte sul territorio metropolitano¹¹.

Dopo l'annessione della Libia nel 1911, la Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti, istituita nel 1875, estese la sua sfera geografica di competenza anche a territori neoacquisiti.

Tuttavia, il Regio Decreto n. 1128 del 8 ottobre 1911 affidò la direzione di tutti i servizi nelle regioni occupate (qualunque fosse l'amministrazione di riferimento) al Comandante del corpo di spedizione in Tripolitania e Cirenaica, nella persona del generale Carlo Caneva, cui venne attribuita un'ampia autorità politica sull'intero territorio di occupazione¹².

Lo scenario bellico, caratterizzato da distruzioni e dispersioni di vasta portata prodotte dagli stessi militari italiani, la pressione esercitata dalla Direzione Generale e la consapevolezza del valore strategico della tutela archeologica nel progetto coloniale indussero Caneva ad adottare solleciti provvedimenti¹³.

Con il decreto del 14 gennaio 1912, emanato in quanto "necessario ed urgente" per la tutela del patrimonio archeologico ed artistico, venne introdotto un regime di controllo fondato sull'autorizzazione preventiva delle ricerche, sull'obbligo di denuncia dei ritrovamenti e sul divieto di esportazione dei reperti. Pur nella sua natura emergenziale, tale provvedimento anticipava i tratti fondamentali della futura politica archeologica coloniale¹⁴.

Entro la medesima cornice si collocava lo stringato decreto del 23 gennaio 1912 che disponeva un intervento *ad hoc* sull'arco quadrifronte

capace di rendere esplicite le intenzioni italiane tanto alle autorità locali quanto, più in generale, agli attori internazionali, cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., p. 81.

¹¹ Emblematica in tal senso la relazione presentata alla Camera dei deputati il 23 febbraio 1918 dal Ministro delle Colonie Gaspare Colosimo, che celebrava l'archeologia come strumento essenziale per la valorizzazione della Cirenaica, sollecitando una maggior dotazione di fondi, cfr. G. Colosimo, *Relazione sulla situazione politica economica ed amministrativa delle colonie italiane presentata dal Ministro delle Colonie (Colosimo) nella tornata del 23 febbraio 1918 (Camera dei deputati n. LV - Documenti)* in Camera dei deputati, *Legislatura XXIV, Sessione Unica 1913-1919, Raccolta degli Atti Stampati per ordine della Camera, Volume Decimo (Documenti) dal n. XLIII al n. LV*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1919, p. 46 (46-54).

¹² Solo con il Regio Decreto 9 gennaio 1913, n. 39, si procedette all'*Ordinamento del Governo della Libia*, articolato in due distinti governi (Tripolitania e Cirenaica). Per i riferimenti normativi, v. Ministero delle Colonie, *Ordinamenti della Libia (gennaio 1913-gennaio 1914)*, Roma 1914, pp. 95-97.

¹³ Cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., pp. 103 ss.; Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., pp. 54 ss.; Munzi, *L'epica del ritorno*, cit., pp. 35-38.

¹⁴ Cfr. Ministero delle Colonie, *Ordinamenti della Libia*, cit., p. 506.

dedicato a Marco Aurelio e Lucio Vero a Tripoli:

“Il comandante della piazza di Tripoli è autorizzato ad acquistare a trattative private, ovvero ad espropriare, il fabbricato denominato Arco di Marco Aurelio e le botteghe al medesimo addossate”¹⁵.

L'isolamento dell'Arco mediante l'esproprio e la demolizione delle strutture private addossate al monumento non rispondeva unicamente a esigenze conservative, ma si inseriva in un più ampio progetto di risignificazione dello spazio urbano in chiave coloniale, volto a far emergere i monumenti romani come testimoni visibili di una continuità storica funzionale alla legittimazione della presenza italiana.

Prima del 1911 l'arco non aveva suscitato particolare attenzione da parte degli studiosi; fu l'euforia interventista legata alla guerra italo-libica a portare al primo intervento di carattere urbanistico riguardante un monumento archeologico, trasformando l'arco in un potente simbolo della “romanità” antica e moderna in Libia¹⁶.

La sua centralità derivava innanzitutto dalla collocazione nel tessuto urbano di Tripoli, dove l'arco si imponeva come vero e proprio caposaldo della topografia antica della città, fungendo da punto di riferimento per la risemantizzazione dello spazio urbano¹⁷. A ciò si aggiungeva l'assenza, nel territorio della Libia romana allora sotto controllo italiano, di altri grandi centri in grado di svolgere una funzione analoga. Inoltre, la dedica ai due imperatori, Marco Aurelio e Lucio Vero, consentiva di proiettare simbolicamente Tripoli entro l'orizzonte della Roma imperiale, costruendo un parallelismo che rafforzava la pretesa continuità tra il passato romano e la presenza coloniale italiana.

Gli usi ottomani del monumento – “cui si addossavano catapecchie e nel quale si annidavano luride botteghe”¹⁸ – furono presentati come segni di pro-

¹⁵ *Ministero delle Colonie, Ordinamenti della Libia*, cit., p. 506; Per la documentazione coeva relativa agli interventi sull'Arco, cfr. G. Caputo, *Il consolidamento dell'arco di Marco Aurelio in Tripoli*, in «Africa Italiana», VII (1940), pp. 46-66; G. Boni - L. Mariani, *Relazione intorno al consolidamento ed al ripristino dell'arco di M. Aurelio in Tripoli*, in «Notiziario Archeologico», I (1915), fasc. 1-2, pp. 15-34. Per la storiografia più recente sulle fasi progettuali, sui restauri e sulle modifiche urbanistiche dell'arco e del contesto circostante, v. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., p. 46, 79-84; Id., *L'azione archeologica*, cit., p. 106.

¹⁶ Cfr. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., pp. 46, 79-84; Boni - Mariani, *Relazione*, cit., p. 34.

¹⁷ Cfr. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., p. 79.

¹⁸ Boni - Mariani, *Relazione*, cit., p. 15. Lo stato di abbandono dei monumenti antichi

fanazione e degrado, alimentando una retorica antiturca che dipingeva l'Impero ottomano come incapace di comprendere e tutelare il pregio delle antichità.

L'incapacità attribuita a questi ultimi finiva per giustificare l'assunzione di responsabilità europea sulla "riqualificazione" delle città africane e dei beni concepiti come patrimonio esclusivo, la cui tutela appariva possibile solo attraverso competenze e sensibilità ritenute appannaggio dell'Occidente¹⁹.

Tale rappresentazione si innestava su una più ampia e consolidata visione della Turchia nel panorama internazionale, oscillante tra un'inclusione meramente formale, resa possibile dal richiamo alla dimensione universalistica del diritto internazionale, e la persistente negazione di una piena soggettività giuridica, giustificata attraverso l'attribuzione di un deficit di cristianità e di civiltà²⁰. Pur progressivamente ammessa ai margini del diritto pubblico europeo ottocentesco, la Sublime Porta continuava a essere descritta come incapace di garantire autonomamente la tutela di persone, beni e istituzioni. In tal modo, anche gli sforzi di riforma e di modernizzazione avviati negli anni precedenti in materia amministrativa e di conservazione venivano sistematicamente rimossi, a vantaggio di una narrazione della decadenza funzionale alla legittimazione della conquista²¹.

2. *Usi coloniali di un sapere normativo*

Dopo i primi provvedimenti emanati dal generale Caneva nel quadro emergenziale dell'occupazione militare, divenne sempre più pressante

veniva sistematicamente attribuito alla presunta "barbarie" ottomana, cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., pp. 9, 83, 96.

¹⁹ Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., p. 6; cfr. W. M. K. Shaw, *Possessor and Possessed. Museums, Archeology, and the Visualization of history in the Late Ottoman Empire*, Berkley 2003.

²⁰ Sulla rappresentazione dell'Impero ottomano nel panorama internazionale ottocentesco, cfr. L. Nuzzo, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt am Main 2012, spec. cap. I, § 6, pp. 61-77; E. Augusti, *La Sublime Porta e il Trattato di Parigi del 1856. Le ragioni di una partecipazione*, in «Le Carte e la Storia», I (2008), pp. 151-159; Ead., *Questioni d'Oriente, Europa e impero ottomano nel diritto internazionale dell'Ottocento*, Napoli 2013; O. Yasuaki, *When Was the Law of International Society Born?*, in «Journal of the History of International Law», II (2000), pp. 1-73.

²¹ «L'impero nemico era l'emblema di una subalternità culturale che si ripercuoteva sull'antico, mostrando l'abissale distanza tra due mondi inconciliabili», Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., p. 99.

l'esigenza di dotare la colonia libica di un assetto normativo coerente capace di disciplinare in maniera unitaria i beni archeologici.

Tale istanza trovò un esplicito riconoscimento nelle parole del Ministro delle Colonie Pietro Bertolini, il quale sottolineava come “la conservazione, la ricerca e la raccolta del cospicuo patrimonio archeologico proveniente in Libia dalla civiltà greca e romana, che così rigogliosamente vi avevano fiorito, imponevano al Ministero delle colonie l'adozione di solleciti provvedimenti”²².

L'avvio di una tutela organica del patrimonio culturale libico – nella sua declinazione propriamente italiana – può essere ricondotto al Regio Decreto n. 1271 del 24 settembre 1914, recante l'“ordinamento dei servizi archeologici in Libia”²³.

Firmato da Antonio Salandra, Edoardo Daneo e Ferdinando Martini, il Decreto rende infatti leggibili tanto le ambizioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio, quanto le profonde ambivalenze di un impianto normativo che, pur presentandosi come strumento di protezione, risultava strutturalmente orientato a preservare la memoria storica della metropoli più che quella dei territori colonizzati.

L'“innovazione” più significativa del Decreto del 1914 risiedeva nella formulazione esplicita di un principio di demanio archeologico, allora assente nel panorama legislativo italiano²⁴.

L'articolo 1 stabiliva infatti:

“Le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico e archeologico, esistenti nel territorio della Tripolitania e della Cirenaica, siano esse già in luce o si rinvenivano mediante scavi o fortuitamente, appartengono in proprietà allo Stato”²⁵.

L'attribuzione automatica della proprietà statale, indipendentemente dalla natura del bene o dalla titolarità del suolo, segnava una rottura

²² P. Bertolini, *Nel primo anno di vita del Ministero delle colonie*, in Ministero delle Colonie, *Ordinamenti della Libia (gennaio 1913 - gennaio 1914)*, Roma 1914, pp. XXXII-XXXIII.

²³ R. Decreto 24 settembre 1914, che approva l'ordinamento archeologico nella Libia, in «Bollettino Ufficiale del Ministero delle Colonie», II, 11 (1914), pp. 1019-1022; Gazzetta Ufficiale, 26 novembre 1914, n. 283.

²⁴ Cfr. sul punto la ricostruzione compiuta vent'anni più tardi da G. Oliverio, *Scoperte e sistemazioni archeologiche in Cirenaica dal 1911 al 1931*, in «Rassegna italiana politica letteraria e artistica», XXXII (1932), p. 235.

²⁵ R. decreto 24 settembre 1914, cit., p. 1019.

netta con la tradizionale dicotomia tra proprietà pubblica e privata. Se in ambito metropolitano la piena affermazione del principio del demanio archeologico si sarebbe scontrata con rilevanti difficoltà applicative, legate soprattutto alla necessità di tutelare un'estesa sfera di proprietà privata, il contesto coloniale appariva invece come uno spazio normativo più duttile, idoneo a un intervento statale maggiormente incisivo²⁶.

L'impostazione del governo coloniale, caratterizzata da un marcato centralismo amministrativo, mostrava sotto questo profilo una significativa affinità con la normativa ottomana previgente nei territori libici e, in particolare, con l'*Âsâr-ı Atika Nizâmnâmesi* del 21 febbraio 1884, il cui art. 3 sanciva la proprietà statale di tutti gli oggetti di antichità presenti nell'Impero, fossero essi visibili, rinvenuti in seguito a scavi o recuperati dal fondo del mare, dei laghi, dei fiumi, dei corsi d'acqua²⁷.

Tale regolamento non costituiva un intervento isolato, ma si inseriva in un più ampio processo di sistematizzazione normativa avviato già nel 1869 e progressivamente consolidato attraverso le revisioni del 1874, 1884 e 1906. In questo modo, l'Impero ottomano aveva costruito un apparato regolatorio organico volto a rafforzare il controllo statale sui beni archeologici, fissando principi destinati, almeno in parte, a sopravvivere fino alla legge repubblicana n. 2863 del 1983²⁸.

²⁶ Cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., pp. 117-118; E. Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel Secondo Ottocento*, Milano 2006; R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2003. L'art. 5 della l. 20 giugno 1909, n. 364, prescriveva che qualora un soggetto privato detenesse, a titolo di proprietà o di mero possesso, un bene mobile o immobile di interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico, e le autorità preposte ne avessero riconosciuto e notificato l'«importante interesse», questi non potesse alienare la proprietà o dismettere il possesso in assenza di previa comunicazione al Ministero della Pubblica Istruzione. Bisogna notare come il legislatore avesse introdotto una significativa gradazione qualitativa, richiedendo non un mero interesse, bensì un «importante interesse» per i beni di proprietà privata, elevando così la soglia di rilevanza necessaria per l'attivazione dei meccanismi di tutela. Sul punto cfr. Consiglio di Stato, *Sentenza del 23 gennaio 1914 (Sez. IV)*, in «Giurisprudenza italiana e La Legge», LXVI, 1914, parte terza: giurisprudenza amministrativa, pp. 92-95.

²⁷ Una traduzione francese dell'art. 3 del regolamento del 1884 è offerta in S. Reinach, *Chroniques d'Orient, Documents sur les fouilles et découvertes dans l'orient hellénique de 1883 à 1890*, Paris 1891, pp. 46-54: «Tous les objets d'antiquité qui existent dans l'empire ottoman, qui sont à découvert, qui seront dans la suite découverts par l'exécution de fouilles, ou qui seront retirés du fond de la mer, des lacs, des rivières, des cours d'eau, appartiennent de droit à l'État».

²⁸ Il termine *âsâr-ı atika* continuò a essere utilizzato nei primi anni della Repubblica, per

Il regolamento del 13 novembre 1869 disciplinò le attività di scavo archeologico nell'Impero, subordinandole a preventiva autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione e vietando interventi non ufficialmente approvati (art. 1)²⁹.

Pur riconoscendo la proprietà privata dei reperti rinvenuti su suoli privati (art. 3) e consentendone la circolazione interna, la normativa mirava a impedire la dispersione del patrimonio antico, vietandone l'esportazione all'estero e distinguendo nettamente tra scavi nel sottosuolo e monumenti visibili in superficie, sottratti a qualsiasi manomissione (art. 5)³⁰. Inoltre, il regolamento subordinò le richieste di scavo provenienti da potenze straniere a uno speciale *İradé* imperiale (art. 6), ossia un permesso ufficiale del sultano. Questa procedura speciale lasciava uno spazio di manovra agli stranieri per richiedere trattamenti preferenziali: una vecchia tradizione che implicava un intenso "lobbying" verso alti funzionari ottomani da parte delle legazioni occidentali³¹.

Con il regolamento del 7 aprile 1874 si registrò un significativo mutamento di prospettiva. La nozione di "antichità" venne ampliata sino a ricomprendere ogni oggetto d'arte risalente ai tempi antichi, mentre sul piano proprietario si affermò la titolarità statale di tutte le antichità non

poi essere progressivamente sostituito dal suo equivalente turco *eski eserler*. Questo nuovo termine, sia nella forma singolare che plurale, rimase in uso come unica espressione per designare i beni da tutelare fino agli anni Settanta. Tuttavia, poiché i criteri per la conservazione si erano ampliati e non riguardavano più soltanto l'antichità o il valore estetico, *eski eser* risultava ormai semanticamente inadeguato. A partire dalla metà degli anni Settanta, il termine è stato progressivamente abbandonato, lasciando spazio a espressioni come *kültür varlığı* (bene culturale) e *kültür mirası* (patrimonio culturale), quest'ultima entrata ufficialmente nella terminologia giuridica turca con la Legge n. 2863 del 1983, in linea con la letteratura internazionale e l'equivalente inglese *cultural heritage*, M. Önge, *Kültür mirasını tanımlamak için türkiyede kullanılan ilk özgün terim: Asâr-i atika*, in «Avrasya Terim Dergisi», VI (2018), pp. 9, 11 (8-14).

²⁹ Per il testo in francese del regolamento del 1869 (*Règlement sur les objets antiques*), v. G. Aristarchi Bey, *Legislation ottoman: ou Recueil des lois, reglements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire Ottoman*, III, Istanbul 1874, pp. 161-162.

³⁰ S. Özel, *Under the Turkish Blanket Legislation: The Recovery of Cultural Property Removed from Turkey*, in «International Journal of Legal Information», XXXVIII (2010), n. 2, p. 178 (177-184).

³¹ A. Papatheodorou, *Tales of companionship, tales of antagonism: Western influence on Ottoman Archaeology in the nineteenth and early twentieth centuries*, in B. Forsén et al. (curr.), *The Long March of Archaeology in the Eastern Mediterranean. Political and Cultural Entanglements*, Roma 2024, p. 58.

ancora scoperte³². Per i reperti rinvenuti mediante scavi autorizzati fu introdotto un sistema di ripartizione tra Stato, scopritore e proprietario del fondo, ridimensionando sensibilmente la posizione del privato (art. 3). Parallelamente, la disciplina della circolazione riconobbe allo Stato un diritto di prelazione funzionale alle esigenze del Museo Imperiale (art. 37).

Le normative del 1884 e del 1906 segnarono il punto di approdo del processo avviato nel 1869, compiendo una vera e propria statalizzazione integrale dei beni archeologici rinvenuti nel territorio dell'Impero Ottomano, affermando senza eccezioni il principio della piena proprietà statale di tutte le antichità, superando definitivamente i meccanismi di ripartizione previsti nel 1874³³. Gli scavi autorizzati non conferivano alcun diritto sui reperti, che appartenevano esclusivamente allo Stato, mentre agli scavatori era consentita unicamente la realizzazione di disegni e calchi.

Il confronto tra la normativa ottomana e quella coloniale italiana rende evidente come il principio del demanio archeologico adottato in Tripolitania e Cirenaica fosse stato il risultato di un processo di selezione e riarticolazione di un "sapere normativo" già operativo nello spazio ottomano, sottoposto a una traduzione funzionale alle esigenze del nuovo ordine coloniale³⁴.

La legislazione turca sulle antichità costituiva infatti un repertorio disponibile di soluzioni giuridiche, di cui lo Stato coloniale italiano poté appropriarsi, svuotandole tuttavia della loro originaria funzione di difesa della sovranità imperiale per reinscriverle in una nuova logica di dominio

³² Aristarchi Bey, *Legislation ottoman*, cit., pp. 162-167. Come già il regolamento del 1869, anche quello del 1874 rimaneva fortemente incentrato sui reperti archeologici, riflettendo una concezione restrittiva del patrimonio, prevalentemente limitata alla sua dimensione materiale e antiquaria, Önge, *Kültür mirasini tanımlamak için türkiye'de kullanılan ilk özgün terim*, cit., p. 12.

³³ Il regolamento del 1884 fu seguito dal Regolamento del 1906, che costituì la principale normativa in materia di tutela dei beni culturali fino al 1973; la novità introdotta da quest'ultimo fu l'inclusione tra gli *âsâr-ı atika* anche delle opere dell'epoca ottomana e delle precedenti civiltà islamiche. Per una traduzione in francese del regolamento del 1906, v. M. Gelin, *L'archéologie en Syrie et au Liban à l'époque du Mandat (1919-1946): Histoire & Organisation*, Paris 2002, in «Annexes: Législation Ottomane sur les Antiquités», pp. 91-97.

³⁴ Utilizzo "sapere normativo" nell'accezione proposta da T. Duve, *Legal History as a History of the Translation of Knowledge of Normativity*, in «Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory Research Paper Series», XVI (2022), <https://ssrn.com/abstract=4229323>. Sulle categorie di recezione, trapianto e traduzione giuridica, cfr. C. Vano, *Recezione, trapianti, traduzioni giuridiche. Itinerari promiscui di vecchie e nuove categorie storiografiche*, in «Historia et Ius», XXV (2024).

e di appropriazione coloniale.

Se nel contesto ottomano la legislazione sulle antichità mirava a delimitare e contenere le pretese occidentali sul passato imperiale, nella colonia italiana tale funzione risultò radicalmente rovesciata: lo Stato coloniale assunse simultaneamente il ruolo di sovrano e di “esploratore”, neutralizzando in partenza il conflitto che aveva reso necessario, in ambito ottomano, il principio del demanio archeologico³⁵.

Tale cambiamento di prospettiva introdotto dall'Italia nel territorio libico problematizza anche l'enfasi posta nella storiografia occidentale sul legame privilegiato tra patrimonio e classicismo, spesso costruito a scapito del rapporto che quei beni intrattenevano con i territori, le comunità e le culture entro cui erano stati prodotti, utilizzati e significati nel tempo³⁶. L'antico veniva così sottratto ai suoi contesti storici e sociali per essere ricondotto a una genealogia culturale funzionale all'identità europea.

Alla luce di tali considerazioni, risulta difficilmente sostenibile l'idea di uno Stato ottomano indifferente alla tutela delle antichità. Al contrario, emerge con chiarezza l'esistenza di un vero e proprio diritto ottomano delle antichità *sui generis*, radicato in una prassi giuridica e amministrativa di lunga durata e progressivamente formalizzato nel corso del XIX secolo³⁷.

Le recenti indagini storiografiche hanno messo in discussione, infatti, la narrazione consolidata secondo cui una vera tutela ottomana delle antichità sarebbe emersa solo con l'*Âsâr-ı Atika Nizâmnamesi* del 1869, attestando l'esistenza, già dal XVII secolo, di un complesso di norme, decreti (*emirnâme*), regolamenti amministrativi e consuetudini che vietavano l'esportazione di antichità senza esplicita autorizzazione e subordinavano gli scavi al rilascio di permessi ufficiali³⁸.

L'interesse ottomano in materia di antichità non può essere dunque ridotto a una semplice risposta difensiva o imitativa di modelli occidentali

³⁵ L'autorizzazione all'esecuzione di scavi poteva essere concessa dal governatore esclusivamente a istituti e corpi scientifici nazionali sottoposti alla vigilanza del personale dei servizi archeologici: r. d. 24 settembre 1914, n. 1271, art. 9.

³⁶ Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., p. 4.

³⁷ Cfr. C. Çelik, *Was There Antiquities Law and Regulations Before the Âsâr-ı Atika Nizâmname of 1869?*, in «GTTAD – Journal of Turkish and Turkish-Asian Studies», IV (2022), n. 7, p. 181 (167-188).

³⁸ Cfr. *Ivi*, pp. 167-188. Tra il 1846 e il 1847 veniva fondato il primo museo ottomano all'interno della chiesa di Aya İrini, grazie all'iniziativa di Ahmet Fethi Paşa (1801-1858). Il museo fu articolato in due sezioni (*Mecmua-i Âsâr-ı Atika* e *Mecmua-i Eslâh-ı Atika*), circostanza che suggerisce l'uso istituzionale del termine *âsâr-ı atika* già prima del 1869, cfr. Önge, *Kültür mirasini tanımlamak için türkiyede kullanılan ilk özgün terim*, cit., p. 10.

nell'ambito delle *Tanzimât* (riforme all'occidentale di quel periodo)³⁹. Tale rappresentazione aveva contribuito a consolidare un'immagine dell'“Altro” musulmano come barbaro e incapace di cura, contrapposto a un ottomano “riformato”, ritenuto meritevole di attenzione solo nella misura in cui assimilava modelli occidentali: una dicotomia che oscurava la continuità di pratiche, interessi e forme di governo dell'antico che avevano preceduto e attraversato le riforme ottocentesche⁴⁰.

Vi fu infatti da parte dell'Impero Ottomano un tentativo consapevole di riarticolare, attraverso il linguaggio del diritto, la sovranità imperiale sul passato, in risposta alle crescenti pressioni esercitate dalle potenze europee, responsabili di un sistematico saccheggio del patrimonio archeologico ottomano⁴¹.

L'insistenza sul carattere “originario” dei regolamenti ottocenteschi produrrebbe un effetto ideologico rilevante, legittimando retroattivamente una vasta quantità di antichità sottratte illegalmente prima del 1869 e oggi conservate in musei e collezioni occidentali⁴².

L'adozione di una prospettiva attenta alla subalternità delle narrazioni consente, in tal senso, di scardinare l'assunto eurocentrico secondo cui sultani e funzionari ottomani sarebbero stati strutturalmente indifferenti alle antichità presenti nei territori dell'Impero⁴³.

Le istituzioni e le élite colte ottomane svolsero un ruolo tutt'altro che marginale, dando forma a pratiche di conservazione e di controllo che consentono di *restituire* all'“Altro” ottomano il ruolo di attore nella gestione e tutela delle testimonianze materiali del passato libico⁴⁴.

In tale orizzonte, la *restituzione* non può ridursi a un'operazione materiale, ma dovrebbe includere anche un riconoscimento giuridico e culturale delle memorie cancellate. Essa può infatti attivare un orizzonte di significati che eccede il semplice trasferimento fisico dei manufatti, configurandosi come un atto di rifondazione delle basi di una memoria collettiva.

³⁹ Sulle *Tanzimât*, cfr. Augusti, *Questioni d'Oriente*, cit., pp. 43-93; E. De Leone, *L'Impero Ottomano nel primo periodo delle riforme (Tanzimat), secondo fonti italiane*, Milano 1967; P. Dumont, *La période des Tanzimât (1839-1878)*, in R. Nantran (cur.), *Histoire de l'Empire Ottoman*, Paris 1989.

⁴⁰ Cfr. Çelik, *Was There Antiquities Law and Regulations Before the Âsâr-ı Atika Nizâmnâme of 1869?*, cit., pp. 174-175.

⁴¹ Cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., pp. 9-10.

⁴² Çelik, *Was There Antiquities*, cit., p. 167.

⁴³ Cfr. V. Chaturvedi (cur.), *Mapping Subaltern Studies and the Postcolonial*, London-New York 2000, p. VII.

⁴⁴ Cfr. Troilo, *Pietre d'oltremare*, cit., p. 7.

3. Lo spazio giuridico della scultura

Se il principio del demanio archeologico consentì allo Stato italiano di rivendicare giuridicamente il controllo sul passato dei territori coloniali, fu la delimitazione delle categorie sottoposte a tutela a determinare quali frammenti di quel passato dovessero essere preservati e quali potessero restare ai margini.

La qualificazione giuridica dei beni culturali ha rappresentato uno snodo centrale nella storia del diritto del patrimonio, perché è attraverso di essa che si definisce l'oggetto stesso della protezione⁴⁵.

Anche nei contesti coloniali, tale definizione non si risolse in una mera operazione tecnica di classificazione, ma assunse la forma di un dispositivo selettivo capace di attribuire - o negare - statuto giuridico a determinati manufatti sulla base di criteri culturali e politici.

L'art. 1 del Decreto del 1914 circoscriveva infatti l'ambito di applicazione agli oggetti di *interesse storico e archeologico*, segnando una significativa divergenza rispetto alla legge metropolitana n. 364 del 20 giugno 1909, che estendeva la tutela anche ai beni di *interesse artistico e paleontologico*⁴⁶.

Tale differenziazione lessicale solleva interrogativi ermeneutici rilevanti, soprattutto se letta alla luce del diverso regime proprietario vigente tra metropoli e colonie, e invita a considerare la tutela non come categoria neutra, ma come strumento di governo dei territori e delle loro memorie materiali.

Già la precedente legge metropolitana n. 185 del 12 giugno 1902 includeva tra i beni tutelati i monumenti, gli immobili e gli oggetti mobili che avessero pregio di antichità o d'arte, confermando la centralità della dimensione artistica nella tradizione normativa italiana.

⁴⁵ «Conservation comes as a result of the collective recognition of an object as a work of art and can be defined as the concrete consequence of a shared awareness of what art is and what is not. Different epochs and communities have had different systems of values, semantics, and paradigms to attribute aesthetic meaning to an artefact. (...) Legislation, from this perspective, offers the most reliable instrument for outlining both the various characterisation of artwork in different places and times, and the development and gradual broadening of the criteria adopted to attribute artistic value to works of art throughout centuries», C. Mannoni, *Artistic Canons and Legal Protection. Developing Policies to Preserve, Administer and Trade Artworks in 19th-Century Rome and Athens*, Frankfurt am Main 2023, p. 15; cfr. A. Milanese, *In partenza dal regno. Esportazioni e commercio d'arte e d'antichità a Napoli nella prima metà dell'Ottocento*, Firenze 2014; E. Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit.

⁴⁶ L. 20 giugno 1909, n. 364, art. 1, comma 1: «Sono soggette alle disposizioni della presente legge le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico».

Come osservato da Stefan Altekamp, l'assenza nella disciplina coloniale di riferimenti a oggetti di interesse preistorico o artistico suggerisce una tutela selettivamente orientata alla salvaguardia dell'eredità greco-romana, a scapito tanto delle epoche anteriori all'arrivo dei Greci e dei Romani quanto del periodo islamico. Quest'ultimo, in particolare, pur rappresentando oltre un millennio di storia del territorio, proprio in quanto più recente e caratterizzato da un patrimonio in larga parte integro anziché in rovina, avrebbe dovuto rientrare prevalentemente nella categoria dei beni di interesse artistico⁴⁷.

La distinzione operata dal decreto coloniale sembra dunque rispondere a una precisa strategia politico-culturale, volta a concentrare la tutela archeologica sui reperti capaci di sostenere la narrazione della continuità con la Roma antica, relegando ai margini, o all'invisibilità giuridica, le testimonianze materiali riconducibili alle culture locali. Questa impostazione trovava un riflesso anche nell'organizzazione amministrativa. A differenza dell'Italia, dove la tutela dei monumenti e degli scavi e delle opere d'arte era affidata a soprintendenze distinte, in Libia tali competenze erano riunite nelle Soprintendenze ai soli Monumenti e Scavi, composte esclusivamente da archeologi classici⁴⁸.

Nella relazione presentata alla Camera dei Deputati, il 23 febbraio 1918, dal Ministro delle Colonie Gaspare Colosimo, riguardante la situazione politica, economica e amministrativa delle colonie italiane, con riferimento alla situazione in Libia, il Ministro affermava che, dopo la promulgazione del Regio Decreto nel 1914, le attività amministrative si erano dedicate alla delimitazione delle zone archeologiche per proteggere i siti da danni e manomissioni - cercando di preservare le località che si volevano far "rivivere come sacre memorie del passato"⁴⁹. Inoltre, si era applicato l'altro principio sancito dalla legge che imponeva ai privati la denuncia dei beni artistici o archeologici, aumentando così le collezioni museali e "abitando gli abitanti sia indigeni che italiani, al rispetto delle memorie dell'antichità, le quali nelle nostre Colonie d'Africa hanno un valore morale assai più significativo che nella madre Patria"⁵⁰. Ma per il Ministro il compito principale delle Soprintendenze era stato quello della

⁴⁷ Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., p. 55.

⁴⁸ L'architettura e l'archeologia islamica restavano sostanzialmente marginali, salvo alcune eccezioni concentrate nell'area urbana di Tripoli e limitate ai primi anni Venti, cfr. *Ivi*, pp. 47-48.

⁴⁹ Colosimo, *Relazione*, cit., pp. 46-54.

⁵⁰ *Ivi*, p. 47.

ricerca e della conservazione delle antichità, il cui frutto si riscontrava nelle collezioni dei due principali musei libici di Tripoli e Bengasi. Si era privilegiato, infatti, la conservazione sul posto o almeno nel paese di origine degli oggetti, non solo per motivi scientifici ma anche per seguire un “concetto morale” volto a promuovere l'arricchimento intellettuale dei centri della vita coloniale e a dar loro “lustro ed educazione civile”⁵¹.

Dalla relazione emergeva indirettamente una distinzione tra le “antichità” considerate meritevoli di tutela e quelle che non lo erano, sulla base di un criterio che privilegiava una certa affinità alla tradizione culturale europea. Nel discorso del Ministro, si menzionavano le pitture decorative della villa di Zliten, le sculture provenienti dagli scavi di Cirene, e la volontà di creare un centro di ricerche a Cirene simile a Pompei, Veio o Ostia, tutti siti italiani di grande valore storico ed archeologico per l'età classica.

Il principale compito per Colosimo era stato quello della sistemazione dell'arco di Marco Aurelio a cui si rivolgevano le cure sia della Soprintendenza delle antichità sia dell'Ufficio per le opere pubbliche. A questo si aggiungevano le scoperte della statua di Lucio Vero, il torso di Apollo, la statua di Alessandro Magno e la Venere di Cirene.

La Venere di Cirene, rinvenuta nella notte tra il 27 e il 28 dicembre 1913 all'interno del *frigidarium* delle Terme che delimitavano a nord il santuario di Apollo, raffigurava un'*Aphrodite Anadyomene*. Trasferita inizialmente a Bengasi e poi in Italia nel 1915, fu restituita alla Libia solo nel 2005⁵².

La scoperta contribuì a rappresentare Cirene come luogo capace di testimoniare una storia lunghissima, nella quale sarebbe stato possibile leggere l'intero sviluppo della civiltà mediterranea: dalla matrice ellenica, proseguita nell'età tolemaica in Egitto, fino alla civiltà imperiale romana dei tempi di Augusto; una civiltà che si preparava a “risorgere” per opera di una “terza” Roma⁵³.

⁵¹ Colosimo, *Relazione*, cit., p. 47.

⁵² Cfr. L. Mariani, *L'Aphrodite di Cirene*, in «Bollettino d'arte», VIII (1914), n. 6, pp. 177-184; Id., *L'Afrodite di Cirene*, in «Atti e Memorie della Real Accademia di San Luca», Annuario 1913-1915, III, pp. 33-50. Per gli studi più recenti sul caso della Venere di Cirene, con particolare riferimento alle dinamiche di appropriazione e alle successive vicende di restituzione, cfr. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., pp. 112-121; S. Troilo, *Casta e bianca. La Venere di Cirene tra Italia e Libia (1913-2008)*, in «Memoria e ricerca», LVII (2019), n. 1, pp. 134-138; T. Scovazzi, *La restituzione dell'obelisco di Axum e della Venere di Cirene*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», XLV (2009), pp. 555-566.

⁵³ Colosimo, *Relazione*, cit., p. 52.

In questa prospettiva, Colosimo auspicava una restituzione quanto più integrale possibile della vita antica nelle regioni africane, là dove “il mirabile sorriso di Aphrodite e la virtù di Roma” avevano fatto fiorire la civiltà⁵⁴. La valorizzazione scientifica delle memorie dell’antichità, ravvivate dalla scienza italiana, si accompagnava così in modo esplicito all’obiettivo politico di rifondare un centro di vita moderna, capace di soddisfare l’Italia “nel suo amor proprio di colonizzatrice, erede della romana sapienza di governo”⁵⁵.

In questo quadro, architettura e archeologia contribuirono a ridisegnare il volto delle città coloniali, negandone la complessità stratigrafica e privilegiando un processo di identificazione simbolica con il passato romano⁵⁶.

L’art. 10 del Regio Decreto del 1914 affermava il divieto di esportazione dal territorio della colonia di oggetti aventi interesse storico archeologico. L’allora ministro delle colonie Pietro Bertolini, dichiarò che l’ingente quantità di oggetti e frammenti “assai pregevoli” rinvenuti in Libia avrebbe dovuto contribuire a dare “lustro” ai musei di Tripoli, già in via di sistemazione, e di Bengasi, ancora in corso di progettazione⁵⁷. Questo principio trovò negli anni successivi alla guerra un ulteriore consolidamento nel decreto ministeriale del 31 gennaio 1922, che approvava il regolamento archeologico per la Tripolitania e Cirenaica, in esecuzione del Regio Decreto del 1914. Il testo normativo stabiliva che il materiale non ritenuto opportuno conservare sul luogo del ritrovamento, in prossimità degli edifici di appartenenza, poteva essere trasportato in una delle “raccolte centrali” (art. 37). Una volta effettuati i restauri necessari, tali reperti avrebbero dovuto essere esposti in modo conveniente e decoroso, e ordinati secondo criteri scientifici nei musei locali (art. 39).

In coerenza con l’assetto tracciato dal decreto del 1914, la statua di Afrodite fu inizialmente collocata nei locali del Servizio Archeologico di Bengasi; a lasciare la colonia fu soltanto un calco in gesso, destinato all’esposizione alla Mostra Coloniale Nazionale, inaugurata a Genova nel maggio 1914. Pochi mesi più tardi, tuttavia, anche l’originale venne trasferito in Italia. Con un accordo del 17 settembre 1914 tra il Ministro delle Colonie e il Ministro della Pubblica Istruzione, la Venere passò formalmente dalla competenza del primo a quella del secondo,

⁵⁴ *Ivi*, p. 53.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Altekamp, *L’azione archeologica fra indirizzo scientifico e intervento politico*, cit., p. 108

⁵⁷ P. Bertolini, *Nel primo anno di vita del Ministero delle colonie*, in Ministero delle Colonie, *Ordinamenti della Libia (gennaio 1913 - gennaio 1914)*, Roma 1914, p. XXXIII.

determinando il suo trasferimento da Bengasi a Roma⁵⁸.

Lucio Mariani, archeologo coinvolto nel coordinamento del Servizio Archeologico del Ministero delle Colonie, osservava come la “eccezionale e purissima beltà” della statua giustificò il superamento del principio che il materiale archeologico rimanesse per quanto fosse possibile “sul luogo della scoperta, raccolto ne’ musei regionali costituiti in Tripoli e in Bengasi” assecondando il desiderio del Ministero della Pubblica Istruzione di esporre la statua nel Museo Nazionale Romano, a “legittima soddisfazione del Paese, come saggio de’ preziosi frutti che si attendono dall’archeologia coloniale”⁵⁹.

In questo processo, i musei coloniali svolsero un ruolo centrale come spazio di dislocazione e reinscrizione di significato, contribuendo a ricodificare gli oggetti entro narrazioni estranee alla cultura che li aveva prodotti; la rimozione dei manufatti dalle mani dei “barbari” e la loro ricollocazione entro collezioni e musei europei si iscriveva in un progetto ideologico di costruzione dell’identità nazionale, fondato sull’idea di un diritto simbolico e culturale delle nazioni europee sui territori d’origine dei manufatti⁶⁰.

La specificità del trattamento giuridico riservato ai beni archeologici greco-romani in Tripolitania e Cirenaica non può dunque essere compresa senza considerare i filtri culturali attraverso cui tali oggetti venivano percepiti e classificati. La presunta omogeneità tra questi reperti e la tradizione culturale europea giustificò l’elaborazione di una disciplina specifica orientata a sottrarre alla circolazione privata solo alcune categorie di manufatti, ritenuti pregevoli per il loro valore simbolico e consegnati a quel gruppo di oggetti su cui la sovranità statale esercitò, già in età liberale e poi in forma più sistematica sotto il fascismo, il proprio dominio.

La “protezione” accordata ai beni non era uniforme: come dimostra il caso della Venere di Cirene, le esigenze di appropriazione dello Stato prevalevano sul principio – sancito da norme *ad hoc* – della conservazione dei reperti *in loco*. La rimozione della Venere non costituì una semplice

⁵⁸ S. Altekamp, *Rückkehr nach Afrika*, cit., p. 116.

⁵⁹ L. Mariani, *Prefazione*, in «Notiziario Archeologico», I (1915), 1-2, pp. 3-4.

⁶⁰ Troilo, *Pietre d’oltremare*, cit., p. 10; cfr. W. M. K. Shaw, *Possessor and Possessed*, cit.; B. Falcucci, *L’Impero nei musei. Storie di Collezioni italiane*, Pisa 2025; Ead, *Il Museo Coloniale di Roma tra propaganda imperiale, oblio e riallestimento*, in «Passato e presente: rivista di storia contemporanea», XCII, 2021, pp. 83-99; F. Gandolfo, *Il museo coloniale di Roma (1904-1971). Fra le zebre nel paese dell’olio di ricino*, Roma 2015; G. Grechi, *Decolonizzare il museo: mostrazioni, pratiche artistiche, sguardi incarnati*, Udine 2021; M. P. Guermandi, *Decolonizzare il patrimonio. L’Europa, l’Italia e un passato che non passa*, Roma 2021.

deroga amministrativa, ma contribuì a spostare il baricentro simbolico dell'antico verso la metropoli. La traslazione a Roma implicò una ridefinizione del luogo di significazione: non più il territorio cirenaico in cui la scultura era stata rinvenuta, ma lo spazio imperiale in cui essa veniva interpretata e consacrata. Cirene diveniva così periferia di un centro culturale e politico situato altrove.

Definire ciò che fosse “di interesse storico e archeologico” e determinarne la collocazione significava intervenire attivamente nella configurazione dello spazio coloniale. Il diritto diventava lo strumento per rendere alcuni passati “visibili” e riconosciuti giuridicamente, condannando altri a una progressiva “cancellazione culturale”⁶¹. La scultura non occupava semplicemente un luogo, ma contribuiva a qualificarlo, a renderlo riconoscibile come portatore di una determinata memoria e di una specifica tradizione culturale.

È in questo senso che si può parlare di uno “spazio giuridico della scultura”: non semplicemente lo spazio materiale in cui l'opera era collocata, ma l'insieme delle condizioni normative che ne determinavano la visibilità, la centralità e la funzione simbolica all'interno dell'ordine coloniale.

⁶¹ Il dominio coloniale disconnetteva i popoli sottomessi “in modo spettacolare” dalla propria esistenza culturale, cfr. F. Fanon, *I dannati della terra*, Torino 2007, p. 189.

Caterina Luceri*

*Abitare l'Impero: norme edilizie, diritto coloniale
e governo della città di Asmara nel primo Novecento*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I dieci anni di governo di Ferdinando Martini – 3. Normazione coloniale e governo del territorio nell'Eritrea di Giuseppe Salvago Raggi.

1. *Premessa*

Abitare l'impero significò, nell'Eritrea italiana del primo Novecento, assoggettare l'edificazione a un insieme articolato di prescrizioni giuridiche volte a disciplinare l'insediamento coloniale. In un contesto caratterizzato dall'assenza di strumenti organici di pianificazione urbana, la normazione edilizia e fondiaria assunse un ruolo centrale nel governo dello spazio di Asmara, configurandosi come una delle principali modalità attraverso cui l'amministrazione coloniale esercitò il proprio potere regolativo sulla città e sulle popolazioni che la abitavano. L'intervento giuridico sull'edificato prece-dette, e in parte sostituì, una pianificazione formalizzata, rendendo il diritto edilizio uno dei terreni privilegiati di sperimentazione del governo coloniale.

Il periodo compreso tra il governatorato di Ferdinando Martini (1897-1907) e quello di Giuseppe Salvago Raggi (1907-1915) rappresenta, da questo punto di vista, una fase decisiva del processo di definizione degli strumenti giuridici destinati a regolare l'organizzazione dello spazio urbano nella colonia. Durante gli anni dell'amministrazione Martini si avviò infatti un più sistematico processo di consolidamento dell'apparato amministrativo e di progressiva strutturazione dell'assetto territoriale della colonia, all'interno del quale Asmara assunse gradualmente il ruolo di principale centro politico e amministrativo. Fu tuttavia nel corso del governatorato di Salvago Raggi che tale processo trovò una più compiuta traduzione normativa: tra il 1908 e il 1914 vennero infatti emanati i principali provvedimenti destinati a disciplinare la pianificazione urbana, il regime fondiario e l'attività edilizia nella capitale coloniale, ponendo le basi di un sistema di regolazione dello spazio destinato a incidere a lungo sulla fisionomia della città.

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: caterina.luceri@unisalento.it.

In quegli stessi anni, nella madrepatria italiana, il governo delle trasformazioni urbane¹ andava progressivamente strutturandosi attraverso regolamenti edilizi municipali e primi strumenti di pianificazione igienico-sanitaria². Il caso eritreo si colloca dunque entro una più ampia stagione di ridefinizione dei rapporti tra diritto, amministrazione e produzione dello spazio, pur sviluppandosi in un contesto coloniale caratterizzato da margini di intervento più ampi e flessibili. Lungi dal costituire un ambito meramente tecnico o secondario, le norme edilizie parteciparono attivamente alla costruzione dell'ordine coloniale, incidendo sulla distribuzione degli spazi, sulle modalità dell'abitare e sull'accesso differenziato alla città. Attraverso prescrizioni relative ai materiali, alle tipologie costruttive, alle autorizzazioni amministrative e alle condizioni di edificabilità, il diritto coloniale intervenne concretamente sulla produzione dello spazio, contribuendo a strutturare gerarchie sociali e separazioni funzionali che ebbero effetti duraturi sull'organizzazione della città. In questo senso, la regolazione edilizia si configurò come una vera e propria tecnica di governo, capace di tradurre in norme giuridiche una determinata visione dell'ordine coloniale.

Nonostante la crescente attenzione che la storiografia ha riservato alle città coloniali e ai processi di urbanizzazione nei contesti imperiali³,

¹ Sul tema della storia urbana si vedano gli studi di B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari 2005; A. Caracciolo, *Roma Capitale*, Roma 1999; P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, Roma-Bari 1985; M. Formica, *Roma, Romae. Una capitale in Età moderna*, Roma-Bari 2019. Rispetto alla pianificazione urbana nell'Ottocento italiano, si veda qui il saggio di E. Augusti.

² In tema di evoluzione normativa della sanità e di pianificazione igienico-sanitaria si fa particolare riferimento alla Legge Crispi-Pagliari del 1888 n. 5849, alle Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896 in materia di "compilazione dei regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato" e al Regio Decreto n. 45 del 1901 rubricato "regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica".

³ Cfr. E. Lo Sardo (cur.), *Divina geometria*, Firenze 1995; A.D. King, *Colonial Urban Development*, Oxon 2007; G. Barrera, *Asmara: la città degli italiani e la città degli eritrei*, in G. Barrera - A. Triulzi - G. Tzeggai (curr.), *Asmara. Architettura e pianificazione urbana nei fondi dell'ISIAO*, Roma 2008; T. Filesì, *L'architettura e l'urbanistica come arti del potere: le nostre città coloniali e le "città di fondazione" dell'Agro Pontino espressioni emblematiche degli anni Trenta*, in «Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente», 53, 3 (1998), pp. 417-428; G. Greslieri, *L'architettura dell'Italia d'oltremare: realtà, finzione, immaginario*, in *Architettura italiana d'oltremare 1870-1940*, G. Greslieri, P. Massaretti, S. Zagnoni (curr.) Bologna 1993; F. Canali, "Urbanistica Coloniale" moderna e piani regolatori nelle città italiane d'oltremare. Asmara. I "Piani funzionalisti" per la "Milano degli Altipiani" di Guido Ferrazza e Vittorio Cafiero (1936-1939). I Problemi di una "esagerazione urbanistica ... proposta per amore

il ruolo specifico della normazione edilizia come strumento giuridico di governo dello spazio coloniale è rimasto in larga parte sullo sfondo, spesso assorbito entro narrazioni incentrate sulle scelte architettoniche. L'articolo si propone, dunque, di mostrare come la regolazione giuridica dell'abitare abbia costituito uno degli snodi fondamentali attraverso cui l'amministrazione coloniale organizzò il territorio, disciplinò le pratiche insediative e contribuì alla costruzione dell'ordine coloniale nella città di Asmara.

2. I dieci anni di governo di Ferdinando Martini

Il governatorato di Ferdinando Martini⁴ pose le premesse per una totale riorganizzazione territoriale in vista di un processo di valorizzazione economica del territorio coloniale a discapito degli ambiziosi piani di popolamento. Uno degli obiettivi principali era, infatti, quello di favorire lo spostamento in colonia di un numero elevato di italiani, progetto che fu in seguito abbandonato in favore del popolamento indigeno.

Quando Martini partì per l'Eritrea, lasciò un'Italia politicamente instabile e travagliata da gravi disordini interni. Si imbarcò sul Rubattino il 30 dicembre 1897 con una lettera che indicava le istruzioni per la conduzione della colonia cui avrebbe dovuto attenersi, ma che potevano però essere applicate con un ampio margine di discrezionalità⁵.

del mestiere, ma con scarsa sensibilità di quella che è la realtà”, in «ASUP – Archivio Storico Urbanistica e Pianificazione», 4 (2016), pp. 90-110. Numero monografico: Piani regolatori comunali: legislazione, regolamenti e modelli tra Otto e Novecento (1896-1945); C. Luceri, *Alle origini di una ricerca: la segregazione razziale ad Asmara tra spazio urbano e dominio coloniale*, in E. Augusti (cur.), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi*, Torino 2025, pp. 91-107.

⁴ Ferdinando Martini (1841-1928) fu professore di letteratura italiana, critico letterario giornalista che si dedicò alla carriera politica militando nelle file della sinistra. Fu una figura di primo piano dell'Italia liberale. Dal dicembre 1894 al marzo 1907 fu il primo governatore civile della Colonia Eritrea e, successivamente, divenne ministro delle Colonie (1914-1919). Nel 1923 Mussolini lo fece nominare senatore e, nel 1927, ministro. Cfr. I. Rosoni, *La Colonia Eritrea. La prima amministrazione coloniale italiana (1880-1912)*, Macerata 2006; N. Labanca, *Ferdinando Martini in Eritrea, 1897-1907. Per un riesame di un mito del colonialismo italiano*, in «FareStoria», n.17 (1991), pp. 26-42.

⁵ La lettera era firmata da Antonio Starabba marchese di Rudini, Emilio Visconti Venosta e Luigi Pelloux, rispettivamente Presidente del Consiglio, Ministro degli Affari Esteri e Ministro della Guerra. Prevedeva nuove modalità di amministrazione della colonia e, in particolare, l'occupazione militare della sola città di Massaua. Secondo tale lettera il

Nel corso del suo decennale incarico, Martini tenne un diario quotidiano in cui registrava eventi, attori e circostanze, fornendo un osservatorio diretto e riflessivo sulle dinamiche e le strategie della costruzione del governo coloniale⁶. Soffermandoci sull'amministrazione della Colonia, il R.d. 11 febbraio 1900 n. 48⁷ fu uno dei primi successi del nuovo governatore. Un primo segnale del nuovo corso fu il trasferimento della capitale da Massaua ad Asmara⁸ che, in breve tempo, si avviò

concetto fondamentale del nuovo assetto della Colonia era che l'altipiano (dove si trova Asmara) dovesse essere governato con l'opera dei Capi indigeni. I governi Rudini e Pelloux avevano ben altre preoccupazioni che quella di perseguire un vero "nuovo corso coloniale". Ferdinando Martini era chiamato a governare la Colonia sulla base di queste indicazioni che escludevano la possibilità di una politica coloniale che non fosse quella di puro mantenimento. Il governo centrale non aveva intenzione di abbandonare la colonia, ma non avrebbe neanche speso energie e risorse per circondarla di forti e di armati. L'Eritrea, infatti, non doveva continuare a pesare sui conti nazionali: si sarebbe interrotta la pratica di trasferire la proprietà dei terreni indigeni allo Stato (indemaniazione), senza affidare il governo locale ai capi indigeni, seppur sotto supervisione coloniale.

⁶ Il Diario eritreo rappresenta uno dei più importanti documenti della nostra letteratura coloniale. Si tratta di ventisei quaderni per un totale di 7.000 pagine. F. Martini, *Il diario eritreo*, 4 voll., Firenze 1942.

⁷ In precedenza, l'impianto dell'amministrazione coloniale si basava sulla legge del 1° luglio 1890 e sui decreti del febbraio 1894 che disegnavano un governo completamente nelle mani delle autorità militari. Il nuovo ordinamento sancì invece la separazione tra potere civile e militare e la completa subordinazione del secondo al primo. L'art. 1 infatti poneva la Colonia Eritrea sotto l'autorità di un governatore civile che dipendeva esclusivamente dal ministro degli Esteri. Il governatore dirigeva la politica della colonia, ne governava le popolazioni, ne amministrava il bilancio. Lì, le amministrazioni civili e militari operavano sotto la sua direzione. Anche la corrispondenza ufficiale doveva passare, secondo la legge, sotto gli occhi e le mani del governatore. Inoltre, qualsiasi autorità della colonia avrebbe potuto comunicare con l'Italia solo per sua mediazione, o comunque con la sua autorizzazione.

⁸ Martini, infatti, pose particolare attenzione alle circoscrizioni amministrative e alla divisione della Colonia in quattro commissariati (Massaua, Asmara, Cheren, Assab) e tre residenze (Acchelè Guzai, Mareb, Barca Mogareb) rispondendo inoltre ad alcune critiche che erano state mosse all'amministrazione coloniale a partire dal 1896. Si affermava, infatti, che questa avesse «completamente trascurato un centro commerciale come quello di Massaua per creare un centro artificiale, che non potrà avere un avvenire, quale sarebbe l'Asmara». Lo stato della città di Massaua al suo arrivo in colonia non era dei migliori: dall'occupazione italiana si era infatti sviluppata un'attività artificiale assolutamente sproporzionata alle risorse commerciali di quella piazza dettata dalla permanenza di centinaia di ufficiali e di migliaia di soldati bianchi e indigeni. Queste condizioni crearono una quantità di commerci temporanei che dovevano necessariamente scomparire con il cessare delle cause che li avevano prodotti tra cui quello di uno stato di guerra permanente. Dopo il 1896, cessato lo stato di guerra, si doveva dare inizio a un periodo completamente diverso che

a diventare il nuovo centro amministrativo ed economico del paese. Tale scelta era maturata in un momento in cui anche nella Penisola la crescita dei centri urbani sollecitava un rafforzamento degli strumenti di controllo edilizio e sanitario⁹. Tuttavia, nel contesto coloniale, tali esigenze potevano tradursi in forme di intervento più rapide e meno vincolate dalle consuetudini amministrative metropolitane.

Sotto il punto di vista dell'amministrazione del territorio, la legge confermò la suddivisione dell'Eritrea in regioni e residenze. La nuova politica coloniale inoltre prevedeva idonei strumenti per la sistemazione del personale militare e civile della colonia.

È importante su questo punto fare riferimento alla Legge del 24 maggio 1903 che delegava il governo del Re ad emanare un ordinamento amministrativo dell'Eritrea. Il primo decreto del 9 maggio 1903 n. 202 tracciò il quadro della nuova ripartizione del territorio coloniale¹⁰: il decreto infatti divise territorialmente e amministrativamente la colonia fissando i confini e censendo le popolazioni individuando anche un commissariato regionale dell'Hamasen con sede ad Asmara.

A Martini va inoltre riconosciuta la lungimiranza di aver sconsigliato una politica di popolamento: l'Eritrea richiedeva a suo giudizio migrazione di capitali e di tecnici mentre la manodopera sarebbe stata affidata agli indigeni. Tutto si sarebbe basato sulle concessioni, sugli appalti e

sarebbe stato «inevitabilmente dannoso per quelli che si ritenevano fossero gli interessi di Massaua, che peraltro dovevano cedere il passo a quelli generali della madre patria e di tutta la Colonia». Nella relazione, inoltre, Martini evidenziava l'urgenza di spostare la sede del Governo sull'altipiano: lo stato d'animo in cui si trovavano le popolazioni indigene, infatti, non permetteva di mantenere la capitale a Massaua, località considerata dallo stesso governatore meno adatta per la sede del Governo. Il luogo prediletto fu stabilito senza troppe complicità. Si scelse, infatti, di spostare la sede del governo da Massaua ad Asmara. Questa, situata a pochi chilometri dal ciglione dell'altipiano, si trovava «in posizione centrale rispetto tanto a Cheren da una parte, quanto a Saganeiti e Adi Ugri dall'altra. Inoltre, in caso di un'invasione, non si trovava sulla prima linea di difesa presso il confine». Cfr. F. Martini, *Relazione sulla colonia eritrea del R. Commissario Civile Deputato Ferdinando Martini per gli esercizi 1902-1907, presentata dal Ministro delle Colonie Bertolini nella seduta del 14 giugno 1913*, Vol. 1, Roma 1913, p. 55 ss.

⁹ Il primo provvedimento legislativo contenente rilevanti riferimenti urbanistico-edilizi fu la legge 20 marzo 1865, n. 2248, sull'unificazione amministrativa del Regno, che riconosce ai Consigli comunali la facoltà di deliberare in materia di regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale. Il relativo regolamento di attuazione individuò tra i contenuti fondamentali del regolamento edilizio comunale i «piani regolatori dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate» (art. 70, R.D. 8 giugno 1865, n. 2321).

¹⁰ Sulle circoscrizioni amministrative si veda Martini, *Relazione sulla colonia*, cit., p. 51 ss.

sullo sfruttamento dei giacimenti minerari. Da scoraggiare invece era la colonizzazione agricola e la politica degli indemanamenti¹¹. Il governatore, infatti, decise di restituire agli eritrei sotto forma di concessioni gran parte dei territori demaniali requisiti da Baratieri. Nella sua Relazione per gli esercizi 1902-1907, Martini dichiarava: «per quanto fino dai primi tempi avessi rinunciato all'idea che l'altipiano eritreo potesse divenire una zona di popolamento, pure speravo sempre nella possibilità di attuare una colonizzazione di qualche importanza in quella parte dell'altopiano che è abitato da popolazioni cristiane. E questa convinzione si è andata in me formando a misura che visitando le varie regioni potevo constatare come il vantaggio che avremmo dovuto ricavare dal mettere a posto alcune famiglie italiane sarebbe stato di gran lunga inferiore al danno che si sarebbe arrecato alla nostra situazione politica e alle popolazioni indigene»¹².

L'impostazione delineata da Martini trovava un riscontro significativo sul piano normativo nel capitolo IV del «Regolamento per i commissariati regionali e per le residenze», nel quale si provvedeva alla disciplina del demanio. Nella relazione già in precedenza menzionata, si ribadiva, almeno sul piano formale, il rispetto dello stato di fatto, preesistente all'instaurazione del dominio coloniale e del diritto consuetudinario indigeno. Tale impostazione trovava conferma in una serie di disposizioni specifiche, relative tanto alle terre *tafi*¹³ (art. 94) quanto alle terre concesse a soggetti musulmani (artt. 99-100), nonché nella disciplina dell'amministrazione delle terre di Stato, affidata anche alla cooperazione delle autorità tradizionali locali (art. 101), e nella regolamentazione

¹¹ Nel lessico amministrativo coloniale l'indemaniazione indicava il procedimento mediante il quale terreni ritenuti vacanti (agri vacanti) o privi di un titolo di proprietà riconosciuto dall'ordinamento italiano venivano dichiarati appartenenti al demanio dello Stato. Già con provvedimenti emanati negli anni 1888-1889 vennero vietate le occupazioni e le alienazioni di terre senza autorizzazione dell'autorità coloniale, attribuendo all'amministrazione il controllo sulle transazioni fondiari. Con l'organizzazione della colonia sancita dal R.D. 1° gennaio 1890, n. 6592, lo Stato italiano acquisì la facoltà di disciplinare la materia agraria e di qualificare come terre demaniali vaste porzioni di territorio, spesso in base a criteri proprietari estranei ai sistemi locali di possesso e uso della terra.

¹² Martini, *Relazione sulla colonia*, cit., p. 171.

¹³ Le terre *tafi* designavano, nella prassi fondiaria eritrea, terre attribuite dal potere politico locale a titolo di beneficio o di concessione per servizi resi. Nel periodo coloniale italiano tali terre furono ricondotte a una categoria giuridica assimilabile a concessioni revocabili o a forme di possesso subordinato, distinguendole sia dalle terre demaniali sia dalle forme di proprietà collettiva riconosciute alle comunità locali. La classificazione delle terre *tafi* rientrò nel più ampio tentativo dell'amministrazione coloniale di ricondurre la pluralità dei regimi consuetudinari eritrei entro schemi proprietari compatibili con il diritto pubblico e fondiario italiano.

dei pascoli destinati alle tribù nomadi e ai popoli pastori (artt. 113 e 118). Nondimeno, l'analisi complessiva delle norme evidenziava come l'obiettivo reale del legislatore coloniale rimanesse la rigorosa tutela dei diritti dello Stato sulle terre demaniali. Il riconoscimento delle consuetudini locali e delle strutture tradizionali di gestione fondiaria risultava pertanto funzionale a un più ampio progetto di razionalizzazione dello sfruttamento agricolo del territorio, finalizzato all'incremento della ricchezza e dell'interesse economico dell'intera Colonia.

A conferma di tale impostazione, nella relazione presentata al Parlamento sul finire del 1902 Martini delineava, seppur in forma sintetica, l'ordinamento della proprietà terriera presso gli indigeni dell'Eritrea, soffermandosi sugli effetti distorsivi prodotti dalle operazioni di indemaniazione condotte negli anni precedenti. In particolare, egli rilevava come le procedure adottate, spesso attuate senza alcuna considerazione per le consuetudini locali, avessero inciso profondamente sugli equilibri sociali e giuridici delle comunità indigene, generando una diffusa percezione di ingiustizia e minando la legittimazione stessa dell'azione governativa¹⁴. L'indemaniazione di terre tradizionalmente considerate di proprietà privata o collettiva, fondata sulla loro presunta eccedenza rispetto ai bisogni immediati dei residenti, finiva infatti per ignorare la natura dinamica degli assetti comunitari e il diritto al rientro di soggetti temporaneamente allontanatisi dai villaggi di origine in conseguenza di eventi eccezionali, quali epidemie, carestie o conflitti armati. In tale quadro si collocavano tanto la presa di distanza di Martini rispetto a una politica di colonizzazione agricola di popolamento, quanto la scelta di procedere alla restituzione, sotto forma di concessioni, di una parte significativa dei territori demaniali precedentemente requisiti. Poiché, però, non era possibile restituire completamente agli antichi proprietari le terre arbitrariamente indemaniate senza sconfessare i suoi predecessori, Martini dispose che gli Uffici regionali assegnassero quei terreni in coltivazione alle stesse stirpi che già in precedenza ne

¹⁴ «Ed è per queste indemaniazioni fatte con poca opportunità politica o contrariamente alla consuetudine che si sparse oltre confine la voce che noi usurpassimo ingiustamente le terre alle popolazioni. [...] Le terre regolarmente dichiarate demaniali in soli due anni dal 1893 al 1895 ammontavano ad ettari 314.792, cifra enorme se si pensa al breve tempo impiegato negli accertamenti. Nei 10 anni in cui ebbi l'onore di reggere il Governo della Colonia vennero indemaniati, attenendosi per quanto era possibile alle consuetudini indigene, 69.172 ettari di terreno. [...] Non ritenni opportuno di sospendere completamente le indemaniazioni, malgrado avessi riconosciuto gli inconvenienti prodotti da quelle avvenute prima del 1906». Cfr. Martini, *Relazione sulla colonia*, cit., p. 169.

usufruivano, evitando così concessioni agli europei.

Questa linea di intervento non si esaurì nella disciplina delle terre rurali, ma trovò applicazione anche nell'organizzazione degli spazi urbani. In particolare, l'amministrazione coloniale individuò nei servizi municipali e nello sviluppo edilizio un ambito privilegiato di intervento pubblico, volto a garantire un ordinato assetto dei centri abitati e a prevenire tensioni analoghe a quelle prodotte dalle precedenti politiche di indemaniazione. In particolare, facendo riferimento al centro abitato di Asmara, si rileva uno sviluppo edilizio che superò ogni previsione. Nello specifico, nel breve periodo dal 1902 al 1905 sorsero circa cento nuovi edifici: tale cifra, esigua per una città europea, risultò invece «elevatissima in un paese come l'Asmara in cui non tutti gli europei che superano di poco i 1500, si permettono il lusso di abitare in recinti che meritano il nome di casa»¹⁵. Venne data importanza anche al quartiere indigeno, il quale ebbe un assetto meglio rispondente alla comodità degli abitanti e all'igiene¹⁶: si aprirono nuove arterie, si edificarono delle scuole e fu sistemato il vasto mercato con la costruzione di magazzini, abitazioni, chiese di rito cattolico e protestante, una moschea e una sinagoga. In tutto, nel 1906, Asmara contava circa 300 costruzioni¹⁷.

Pur trattandosi di cifre modeste se rapportate ai principali centri della madrepatria, il ritmo di crescita di Asmara appare significativo se letto alla luce della funzione sperimentale che la colonia veniva progressivamente assumendo. In Eritrea, infatti, l'amministrazione poteva intervenire sullo spazio urbano con un grado di discrezionalità difficilmente praticabile

¹⁵ Martini, *Relazione sulla colonia*, cit., p. 141

¹⁶ Il Regio Decreto n. 213 del 30 maggio 1903 prevedeva, inoltre, al capitolo XI rubricato *Servizio sanitario*, l'istituzione di un Consiglio sanitario ad Asmara di strategica importanza. Nel paese, infatti, erano endemici il vaiolo, la peste bubbonica e il colera. In particolare, il capitolo XI imponeva l'obbligo della vigilanza igienico-sanitaria sul territorio e, in particolare, sull'igiene delle abitazioni.

¹⁷ Lo sviluppo di Asmara, descritta dal governatore Martini come una «graziosa città coloniale», portò anche alla necessità di provvedimenti specifici riguardanti la compilazione di un piano regolatore, la costruzione di pozzi neri e fognature, l'accesso e la distribuzione di acqua potabile, l'illuminazione e una serie di opere infrastrutturali molto importanti. In particolare, si trattava della costruzione di strade rotabili che collegavano Asmara con le altre principali città. L'amministrazione Martini portò a termine anche un imponente progetto ferroviario. In particolare, nel 1907 si appaltò il tratto Ghinda-Asmara e si iniziarono gli studi per il prolungamento della ferrovia oltre la stessa Asmara nella direzione di Cheren e Agordat. Secondo la relazione di Martini, tale programma di lavori pubblici impiegò il bilancio tra 1901 e 1907 per la cifra di 11 milioni di lire. Cfr. Martini, *Relazione sulla colonia*, cit., p. 141.

nei contesti municipali italiani, ancora fortemente condizionati da assetti proprietari e procedurali più complessi.

Nel complesso, il governorato di Ferdinando Martini può essere letto come una fase di assestamento dell'amministrazione coloniale eritrea, caratterizzata dal tentativo di ricondurre a un quadro normativo coerente le tensioni prodotte dalle precedenti politiche territoriali e fondiarie. La prudenza mostrata in materia di popolamento, l'attenzione, almeno sul piano formale, alle consuetudini locali e la centralità attribuita alla riorganizzazione amministrativa e urbana rispondevano all'esigenza di garantire stabilità e governabilità del territorio, più che a un ripensamento delle finalità del dominio coloniale. È su queste premesse, e sui limiti strutturali di tale impostazione, che si innestò l'azione del successore di Martini, Giuseppe Salvago Raggi, chiamato a confrontarsi con un assetto ormai consolidato ma non privo di ambiguità e contraddizioni.

3. *Normazione coloniale e governo del territorio nell'Eritrea di Giuseppe Salvago Raggi*¹⁸

Per Salvago Raggi l'Eritrea fu soltanto una tappa della sua importante carriera diplomatica e neppure la più amata¹⁹: prese, infatti, il posto di Martini nel marzo del 1907 e si ritirò dalla colonia, volontariamente, nel marzo del 1915 quando decise di dimettersi per servire nell'esercito durante la Prima Guerra Mondiale.

Durante i suoi anni da governatore «completò la ferrovia fino ad Asmara, avviò i lavori per l'acquedotto di Massaua, aprì agenzie commerciali nei principali centri della colonia. Convinto della impossibilità della colonizzazione dell'Eritrea restituì agli antichi proprietari una grossa fetta delle

¹⁸ Giuseppe Salvago Raggi (1866-1946), fu diplomatico di carriera, ministro d'Italia a Pechino durante la rivolta dei boxer, console al Cairo e Governatore dell'Eritrea fino al 1915.

¹⁹ Nelle sue *Memorie* si legge, infatti: «Arrivai da Suez sul piccolo postale, sbarcai in una mattinata del marzo, ed il primo aspetto di Massaua fu desolante: il porto vuoto, la banchina spopolata e squallida, le vie sporche, non una pianta, non un fiore, non una nota di verde in tutto quel bianco sporco, illuminato da un sole inesorabile». Cfr. G. Salvago Raggi, *Ambasciatore del Re. Memorie di un diplomatico dell'Italia liberale*, Firenze 2011, p. 242. Inoltre, lo stesso Salvago Raggi ci riporta nelle sue *Memorie* il momento in cui gli è stato comunicato il nuovo incarico in Eritrea compresa la sua risposta che recita: «Veramente, ne farei a meno volentieri». Cfr. Salvago Raggi, *Ambasciatore del Re.*, cit., p. 237.

terre indemaniate, favorì l'assunzione degli eritrei nelle imprese private e nella pubblica amministrazione, portò a compimento, con alcune rilevanti correzioni, il grande affresco amministrativo tracciato da Martini»²⁰.

In questo quadro di consolidamento infrastrutturale e di razionalizzazione dell'assetto amministrativo si colloca anche l'intervento sulla pianificazione urbana della capitale coloniale. La volontà di conferire ad Asmara un ordinamento stabile e coerente con le esigenze politico-amministrative del governo trovò infatti espressione formale nel Decreto governatoriale n. 798 del 23 ottobre 1908²¹, con cui venne approvata la prima e la seconda parte del piano regolatore della città. Tale provvedimento rappresentò il momento di traduzione normativa di quel più ampio disegno di organizzazione territoriale e istituzionale che aveva caratterizzato l'azione del governatore, segnando un passaggio decisivo nella strutturazione dello spazio urbano coloniale. Tra le disposizioni contenute nel Decreto, l'articolo di maggiore rilievo è senz'altro l'art. 2, che stabiliva la divisione della città in quattro zone distinte. Tale articolazione non rispondeva soltanto a criteri tecnici o edilizi ma rifletteva una precisa impostazione politico-amministrativa: la zonizzazione costituiva infatti lo strumento attraverso cui disciplinare l'espansione urbana, regolamentare le destinazioni d'uso e, soprattutto, ordinare la compresenza di gruppi differenti all'interno dello spazio cittadino. La suddivisione in quattro aree rappresentava, quindi, il cuore normativo del provvedimento, poiché traduceva in termini giuridici la volontà di imprimere ad Asmara una struttura urbana gerarchica e funzionale, coerente con il progetto coloniale e con l'esigenza di assicurare un

²⁰ Cfr. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., pp. 237-238. Salvago Raggi inoltre criticò aspramente la decisione del suo predecessore di trasferire la capitale ad Asmara. Nelle *Memorie* si legge infatti: «Malgrado la sua non comune intelligenza, Martini aveva dei "parlamentari" alcuni difetti. La scelta di una "capitale" in una località piacevole da abitare, fresca, senza traccia di malaria o senza preoccuparsi d'altro, fu, forse, il primo suo errore. Mi chiesi parecchie volte se Massaua non sarebbe diventata un porto molto più importante per il commercio, qualora le sia pur modeste somme spese nell'edilizia di Asmara fossero state spese a Massaua». Nello stesso tempo però affermò come Martini salvò a suo tempo la colonia, cosa che nessuno ricorda: «mentre ancora si rammentano le spiritose calunnie dell'Eritrea definita "la terra che il Mar Rosso bagna... ed il mar-tini asciuga"». Cfr. Salvago Raggi, *Ambasciatore del Re*, cit., pp. 240-241.

²¹ Cfr. *Piano regolatore di Asmara*, in *Bullettino ufficiale della colonia eritrea*, Asmara, 24 ottobre 1908. Collegato a tale Decreto vi è quello del 19 ottobre 1908 n. 800 rubricato "aree edilizie" e pubblicato nel *Bullettino ufficiale della colonia eritrea* del 31 ottobre 1908. In particolare, si decreta che «le aree edilizie che saranno chieste a datare da oggi verranno concesse al migliore offerente in seguito a pubblica asta, in quanto il Governo, per speciali ragioni, non ritenga opportuno di provvedere diversamente».

assetto stabile e controllato alla capitale dell'Eritrea.

L'adozione di un piano regolatore formale si inserì in un clima in cui anche in Italia andavano progressivamente consolidandosi pratiche di regolazione urbanistica su base municipale²². Tuttavia, mentre nella madrepatria tali strumenti emergevano attraverso processi graduali e spesso negoziati a livello locale, ad Asmara essi si configuravano fin dall'origine come espressione diretta del potere governatoriale, rivelando la specificità del laboratorio coloniale.

Il nuovo governatore ormai convinto, inoltre, dell'impossibilità di costituire in Eritrea una colonia di popolamento, si impegnò a risolvere la questione relativa al regime fondiario²³.

Così il 31 gennaio 1909 venne approvato ed emesso il Regio Decreto n. 378 rubricato "Ordinamento Fondiario per la Colonia Eritrea"²⁴ seguito, il 16 settembre 1909, dal regolamento per la sua applicazione.

²² Facendo riferimento a Roma, la città si dotò del suo primo piano regolatore nel 1873. Di grande importanza fu anche il piano del 1909 spesso associato al contesto dell'Expo 1911 che permise a Marcello Piacentini di sviluppare alcune riflessioni nel suo scritto del 1916 "Sulla conservazione delle bellezze di Roma e sullo sviluppo della città moderna". Cfr. P. Sica, *Storia dell'urbanistica*, cit., p. 61 ss.; M. Formica, *Roma, Romae*, cit., p. 193 ss.; V. Vannelli, *Economia dell'architettura in Roma liberale. Il centro urbano*, Roma 1979. Sullo sviluppo di Roma si veda qui il saggio di S. Vetrano.

²³ Importante è fare riferimento al sistema delle terre al tempo dell'arrivo degli italiani. In particolare, coesistevano diversi sistemi di proprietà fondiaria dentro un regime definito a ordinamento aristocratico-feudale: la terra venuta in possesso dello Stato per conquista o confisca concessa poi in usufrutto; la proprietà privata individuale (*medrì restì* e *medrì workì*) e la proprietà privata collettiva (*medrì dessà*). Il *medrì gultì* (terra del Negus) era concesso in usufrutto a collettività o privati (in generale ecclesiastici, alti funzionari governativi, monasteri). L'istituto del *gult* (usufrutto) determinò un equivoco in quanto era tradotto comunemente come feudo attribuendo alle terre demaniali dell'altopiano le caratteristiche che appartenevano all'istituto fondiario medievale. Il *gultì* era revocabile, non alienabile, vincolato a controprestazioni e rappresentava un dominio politico, un titolo di privilegio da esercitare su determinate terre e che conferiva grande prestigio a chi lo deteneva. Il regime *medrì restì* (terra degli antenati) si fondava sulla proprietà familiare: la terra apparteneva alle *enda* (gruppo legato da antichi vincoli di parentela). Il *medrì workì* (terra di denaro) designava la proprietà fondiaria privata. Il *medrì dessà* era invece la proprietà comune dell'intero villaggio. La terra *dessà* era periodicamente redistribuita dal capo villaggio in base alle varie situazioni individuali, alla diversa qualità del suolo e alla finalità dell'utilizzo della terra. Cfr. T.J. Bassett - D.E. Crummey (curr.), *Land in African Agrarian Systems*, Madison 1993; A. Zekarias, *Land tenure in Eritrea (Ethiopia)*, Addis Ababa 1996; I. Taddia, *Le trasformazioni della proprietà terriera nell'altopiano eritreo in periodo coloniale, 1890-1940*, in A.M. Gentili - G. Mizzau - I. Taddia (curr.), *Africa come storia*, Milano 1980.

²⁴ *Ordinamento Fondiario per la Colonia Eritrea*, in *Bullettino ufficiale della colonia eritrea*, Asmara, 15 luglio 1909.

Particolarmente rilevante è il Titolo III, Capo II, dedicato alla disciplina delle concessioni edilizie, che traduce in termini giuridici le scelte operate sul piano urbanistico. In particolare, l'art. 82 dispose che «possono essere accordate concessioni di terreno a scopo edilizio nelle località abitate ove sia stato approvato un piano regolatore edilizio o un regolamento edilizio». La concessione edilizia venne dunque subordinata all'esistenza di uno strumento pianificatorio formalmente approvato, sancendo un rapporto di stretta dipendenza tra iniziativa edificatoria e programmazione pubblica dello spazio. Qualora la richiesta di concessione provenisse da un indigeno, essa poteva essere accolta esclusivamente nelle zone appositamente tracciate nei piani regolatori (artt. 84 e 94). La norma introdusse così un criterio di differenziazione soggettiva nell'accesso al suolo urbano, cristallizzando sul piano normativo una separazione spaziale che non si limita a riflettere assetti di fatto ma li istituzionalizza. L'approvazione dei piani urbanistici equivaleva, inoltre, a dichiarazione di pubblica utilità e i proprietari di terreni e di edifici in essi compresi erano tenuti ad uniformarsi alle prescrizioni ivi contenute (art. 96). La pianificazione assunse pertanto una forza conformativa incisiva, legittimando interventi ablativi e imponendo vincoli che subordinavano l'interesse individuale alla realizzazione dell'assetto urbano delineato dall'autorità coloniale. Nel loro complesso, tali disposizioni mostrano come l'ordinamento fondiario non si limitasse a disciplinare rapporti patrimoniali, ma costituisse uno strumento centrale di governo del territorio e di organizzazione gerarchica dello spazio coloniale.

Un ulteriore passaggio significativo nell'evoluzione della disciplina urbanistica e fondiaria della colonia è rappresentato dal Decreto governatoriale 21 gennaio 1914, n. 1909²⁵, provvedimento con cui venne approvato il piano regolatore elaborato dall'ingegnere Odoardo Cavagnari per Asmara, comunemente noto come *piano Cavagnari*. Con tale decreto l'amministrazione coloniale recepì formalmente il nuovo assetto urbanistico della capitale, che aggiornava e riorganizzava la precedente pianificazione, ridefinendo l'impianto viario, la zonizzazione e le aree di espansione. Il piano si inseriva nel processo di progressiva strutturazione normativa dello spazio urbano, già avviato con il decreto del 1908 e poi rafforzato dall'Ordinamento fondiario del 1909, ma ne rappresentava un'evoluzione più articolata e tecnicamente definita²⁶.

²⁵ *Piano regolatore della città di Asmara*, in *Bullettino ufficiale della colonia eritrea*, Asmara, 22 gennaio 1914.

²⁶ L'approvazione del *Piano Cavagnari* segna un momento di discontinuità rispetto al piano regolatore del 1908. Quest'ultimo, adottato in una fase ancora iniziale della strutturazione

Un ulteriore tassello di questo processo di consolidamento normativo è rappresentato dal Decreto governatoriale 21 gennaio 1914, n. 1910²⁷, adottato nella medesima data del decreto di approvazione del piano Cavagnari. Se il n. 1909 recepiva formalmente il nuovo assetto urbanistico della capitale, il n. 1910 ne costituiva il necessario completamento sul piano attuativo, mediante l'emanazione del regolamento edilizio di Asmara²⁸. Nell'analisi di questo provvedimento, particolare rilievo assumono le disposizioni relative alla Zona I (artt. 15-32). Nello specifico, è interessante notare la precisa volontà di indicare non solo i

urbana di Asmara, rispondeva soprattutto all'esigenza di introdurre una prima ordinata suddivisione dello spazio cittadino (in particolare attraverso la divisione in quattro zone prevista dall'art. 2 del decreto del 23 ottobre 1908) ponendo le basi di una separazione funzionale e sociale dell'abitato. Il *Piano Cavagnari* del 1914 si colloca invece in una fase più matura dello sviluppo urbano e presenta un impianto tecnico più articolato. Non si limita a confermare la logica della zonizzazione, ma la ridefinisce in modo più sistematico, intervenendo sull'assetto viario, sulle direttrici di espansione e sulla distribuzione delle funzioni urbane. In tal senso, mentre il piano del 1908 aveva prevalentemente una funzione ordinatrice e fondativa, quello del 1914 assume un carattere più propriamente programmatico, accompagnando la crescita della capitale coloniale con strumenti urbanistici più sofisticati. Resta tuttavia evidente un elemento di continuità: anche nel Piano Cavagnari la pianificazione non è neutra sotto il profilo sociale, ma continua a costituire uno strumento di organizzazione gerarchica dello spazio urbano, coerente con l'impianto normativo dell'Ordinamento fondiario del 1909 e con la disciplina differenziata delle concessioni edilizie. Cfr. M. Casciato, *Da campo militare a capitale: Asmara colonia italiana e oltre*, in «Incontri», 1 (2013), pp. 44-57; F. Canali, «Urbanistica Coloniale» moderna e piani regolatori nelle città italiane d'oltremare, cit., V.S. Bader, *Moderne in Afrika. Asmara – Die Konstruktion einer italienischen Kolonialstadt, 1889-1941*, Berlin 2016; Lo Sardo, *Divina geometria*, cit.

²⁷ *Regolamento per l'edilizia della città di Asmara*, in *Bullettino ufficiale della colonia eritrea*, Asmara, 22 gennaio 1914.

²⁸ I due provvedimenti si configurano così come momenti complementari di un'unica operazione di sistematizzazione: il piano definiva l'organizzazione complessiva dello spazio mentre il regolamento edilizio disciplinava le modalità concrete dell'edificazione, stabilendo prescrizioni relative ad allineamenti, altezze, distanze, materiali e procedure per il rilascio delle concessioni. In tal modo, la pianificazione urbana cessava di essere una mera rappresentazione programmatica dell'assetto cittadino per assumere una dimensione pienamente normativa e vincolante. L'integrazione tra piano e regolamento rafforzava infatti la capacità conformativa dell'amministrazione coloniale, inserendosi coerentemente nel percorso avviato con il decreto del 1908 e strutturato in modo organico dall'Ordinamento fondiario del 1909. La coppia dei decreti del 21 gennaio 1914 segna, dunque, una fase più matura della tecnica di governo del territorio: non solo disegno della città, ma disciplina puntuale delle sue trasformazioni, in un sistema nel quale pianificazione e regolazione edilizia operano congiuntamente come strumenti giuridici di organizzazione e controllo dello spazio urbano coloniale.

tipi di fabbricati permessi ma anche le modalità costruttive, imponendo precisi criteri su altezza, volumetria e materiali degli edifici in modo da garantire coerenza funzionale e formale all'assetto urbano. Si pose, inoltre, particolare attenzione agli ambienti adibiti ad abitazione e soggiorno degli europei (art. 22) che dovevano essere provvisti di abbondante luce ed aria dall'esterno. Al contrario, analoghe disposizioni non erano previste per le abitazioni degli indigeni, evidenziando una netta differenziazione normativa e sociale tra le zone destinate ai coloni e quelle riservate ai residenti locali²⁹. In tal modo, il governo coloniale non si limitò a regolare l'edificazione, ma esercitò un controllo sistematico sugli spazi abitativi privati, riuscendo a plasmare in maniera coerente l'aspetto e la funzione complessiva dei diversi quartieri della città.

Nel complesso, l'azione normativa promossa durante il governatorato di Salvago Raggi contribuì a consolidare un modello di pianificazione urbana fortemente centralizzato, nel quale la regolazione edilizia e fondiaria divenne strumento privilegiato di organizzazione e controllo dello spazio coloniale. In tal modo, l'esperienza di Asmara si configurò come un passaggio decisivo nella progressiva istituzionalizzazione di assetti urbani gerarchici destinati a segnare a lungo la fisionomia della capitale eritrea³⁰.

²⁹ L'esclusione architettonica si estese a tutti i settori: il modo di concepire la città prescritto nelle varie zone creava spazi nettamente differenti tra loro. Le case di diversa costruzione, ad esempio, servivano come muri invisibili per una segregazione su larga scala. La società plurale coloniale sembrava poter essere gestita solamente attraverso il controllo dello spazio urbano.

³⁰ All'indomani della conclusione del governatorato di Giuseppe Salvago Raggi, l'impianto normativo costruito tra il 1908 e il 1914 rimase sostanzialmente in vigore, costituendo la base giuridica su cui si innestarono le trasformazioni successive. Con l'avvento del fascismo, la pianificazione urbana e la disciplina edilizia furono progressivamente integrate in un progetto imperiale più esplicitamente fondato sulla separazione razziale e sulla monumentalizzazione dello spazio coloniale. In tal modo, gli strumenti giuridici elaborati in età liberale divennero il presupposto tecnico su cui il regime fascista costruì una più esplicita politica di separazione e di affermazione simbolica del dominio imperiale nello spazio urbano.

Carolina Argiroffi*

*Contadini di città.
Fabbricati rurali e spazio urbano
nella legislazione fiscale dell'Italia postunitaria*

SOMMARIO: 1. La campagna in città – 2. «Bisticci filologici»: la ruralità nella legge istitutiva dell'imposta sui fabbricati – 3. Una “questione meridionale” – 4. Dallo spazio allo status. Cittadinanza di campagna.

1. *La campagna in città*

*Io non dovrò
Spedire tante cartoline
(...)
Se non ho i soldi
Per la campagna
Con la ragazza
Resto in città*

Nella musica leggera di Fausto Leali¹ come nella letteratura tecnica di architetti e pianificatori², *La campagna in città* evoca l'ideale di un'armonica conciliazione tra “urbano” e “rurale”: l'innesto entro lo spazio cittadino di pratiche e stili di vita associati a un immaginario campestre talora mitizzato, quando non apertamente nostalgico. Non manca tuttavia un uso assai diverso della medesima espressione come descrizione di un modello insediativo tanto concreto quanto problematico, tipico di alcune

* Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: carolina.argiroffi@unina.it.

¹ F. Leali, *La campagna in città*, 1999.

² G. Annicchiarico, C.M. Greco, A. Soazic Sabatier, *Campagna in città. Oltre l'agricoltura urbana, al di là del paesaggio*, Roma 2017; S. Damiano (cur.), *La città in campagna e la campagna in città: architettura e natura. Atti del 4. Convegno diffuso internazionale San Venanzo, Terni, 13-17 settembre 2016*, Milano 2017; C. Stroppa, *La campagna in città. L'agricoltura urbana a Milano*, Napoli 1992. Si segnala, inoltre, sotto la stessa dicitura, la recente iniziativa del Comune di Napoli di promozione di programmi di coltivazione urbana e di tutela del paesaggio agrario in ambito metropolitano: https://www.comune.napoli.it/articolo_tematico/urbana-urbanistica-napoli/ambiente-e-territorio/la-campagna-in-citta/i-programmi/.

aree dell'Italia Meridionale. Spogliata del suo contenuto programmatico ed etico, la *campagna in città* arriva così a designare grandi centri abitati a composizione prevalentemente contadina, prodotto storico, più che di una spinta virtuosa all'integrazione, dell'esigenza materiale di tenere separati luogo del lavoro e luogo dell'abitare³.

La struttura latifondiarla della proprietà terriera, la scarsità di acqua potabile, la diffusione della malaria e l'insicurezza delle campagne concorsero a definire un paesaggio rurale nel quale, come si osservava già nel primo Cinquecento, «poche habitationi si veggono», poiché «habitano i lavoratori de' detti luoghi a i castelli, et città»⁴. A consolidare nel tempo questa configurazione fu soprattutto l'instabilità strutturale del lavoro agricolo nei sistemi monoculturali del Mezzogiorno, che, in ragione della forte variabilità stagionale della domanda di braccia, imponevano una mobilità continua della manodopera, scoraggiando il radicamento stabile sui campi⁵.

I ripetuti tentativi di colmare i vuoti insediativi non modificarono in modo sostanziale questo assetto. Nonostante la fondazione, tra Cinque e Seicento, di numerosi piccoli centri (120 in Sicilia e quasi altrettanti nel Regno di Napoli), e l'istituzione borbonica dei cosiddetti “regi siti” nel Tavoliere pugliese, all'alba del XIX secolo il paesaggio risultava ancora dominato da «estesissimi demani senza villaggio alcuno e quasi senz'alberi», dove «la gente rustica vive nelle città»⁶.

Con questa fisionomia, lasciata intatta anche dalla razionalità amministrativa del “decennio francese”⁷, il Mezzogiorno si presentò

³ S. Russo, *La campagna in città. Le agrotowns dell'Italia meridionale*, in G. Bonini - R. Pazzagli (curr.), *Il paesaggio nel rapporto città-campagna. Lezioni e pratiche della Scuola di paesaggio Emilio Sereni*, Gattatico 2021, pp. 105-118.

⁴ F.L. Alberti, *Descrittione di tutta Italia aggiuntavi la Descrittione di tutte l'isole* [1568], Bergamo 2003, p. 254.

⁵ Sulle cause storiche e socioeconomiche del sorgere di questa tipologia insediativa nel Mezzogiorno d'Italia, resta insuperato lo studio classico di E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari 1979; Cfr. anche A. Blok, *South Italian Agro-Towns*, in «Comparative Studies in Society and History», XI, 2 (1969), pp. 121-135. Più di recente, D. Curtis, *Is there an 'agro-town' model for Southern Italy? Exploring the diverse roots and development of the agro-town structure through a comparative case study in Apulia*, in «Continuity and Change», XXVIII, 3 (2013), pp. 377-419.

⁶ G.M. Galanti, *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie* [1794], II, Napoli 1969, p. 561.

⁷ E. Di Ciommo, *Piccole e medie città meridionali tra antico regime e periodo napoleonico*, in *Villes et territoire pendant la période napoléonienne (France et Italie). Actes du colloque de Rome (3-5 mai 1984)*, Roma 1987, pp. 355-421.

all'appuntamento con l'unificazione nazionale: nel 1861 le case sparse ospitavano appena il 10% degli abitanti delle province napoletane, il 6% di quelli siciliani e il 5% di quelli sardi. Di contro, su 352 centri di «contadinanze aggruppate» con più di 6000 abitanti, 156 si collocavano nel Mezzogiorno continentale e ben 103 in Sicilia⁸.

I grandi nuclei urbani contadini, lungi dal rappresentare un'anomalia residuale, esprimevano dunque la forma dominante di organizzazione territoriale in una porzione consistente della penisola. Faticarono, tuttavia, a essere ricondotti senza attrito al modello nazionale di città quando, nel fervore risorgimentale, si intese fare di esso il «principio ideale delle istorie italiane»⁹. Nell'omonimo celebre saggio, Carlo Cattaneo applicò tale qualificazione con ben maggiore disinvoltura al reticolo urbano centro-settentrionale, erede della civiltà comunale, la cui stessa pensabilità presupponeva l'esistenza di una campagna esterna stabilmente abitata: quella delle famiglie «stanziali in mezzo alla loro terra», estranee alla vita urbana e legate alla città come «navi ancorate sopra lido straniero»¹⁰. I soli venti righi dedicati al Mezzogiorno servivano ad escludere i grandi agglomerati meridionali da quello schema e, con ciò stesso, dall'«età eroica delle città»¹¹. Agli occhi del patriota milanese, l'«antico divorzio fra la casa e il campo, fra l'agricoltore e l'agricoltura»¹², che aveva concentrato la ruralità entro le mura anziché distribuirla nello spazio circostante, aveva privato quei centri abitati di profili riconoscibili di urbanità¹³.

⁸ P. Villani, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'Unità*, in *Storia d'Italia*, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978, pp. 881-927, spec. p. 884 ss.

⁹ Il riferimento è a C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, in «Crepuscolo», nn. 42, 44, 50, 52 (1858), pp. p. 657-659, 689-693, 785-790, 817-821, di recente ripubblicato a cura di M. Campopiano (Pisa 2021). Sulle città rurali del Meridione otto-novecentesco, N. Antonacci, *Le città rurali dell'Italia meridionale nel XIX e XX secolo. Rassegna critica e prospettive di ricerca*, in «Società e storia», 71 (1996), pp. 109-131.

¹⁰ Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, cit., n. 42, p. 658.

¹¹ *Ivi*, n. 52, p. 817.

¹² C. Cattaneo, *Sulla legge comunale e provinciale. Lettera seconda*, in «Il Diritto», 20 giugno 1864, poi, in Id., *Storia universale e ideologia delle genti. Scritti 1852-1864*, a cura di D. Castelnovo Frigessi, Torino 1972, p. 415 (412-415).

¹³ Sul rapporto tra città e campagna in Cattaneo cfr. F. Panarelli, *Introduzione*, in Id. (cur.), *Città nel Mezzogiorno d'Italia tra XI e XV secolo*, Potenza 2024, pp. 9-20; B. Salvemini, *Trenta secoli di "adesione del contado alla città"? Gli insediamenti "italici" in Carlo Cattaneo*, in Bonini e Pazzagli, *Il paesaggio nel rapporto città-campagna*, cit., pp. 27-43; L. Gambi, *Da città ad area metropolitana*, in *Storia d'Italia*, V, *I documenti*, t. 1, Torino 1973, pp. 370-424.

La peculiare configurazione della *campagna in città*, che nelle ricostruzioni otto-novecentesche finiva per sottrarre a quei centri il titolo stesso di città – «sono grossi borghi abitati quasi esclusivamente da agricoltori che non meritano il nome di città»¹⁴ –, doveva apparire a maggior ragione bizzarra a quanti giungevano nel sud della penisola dall'Europa industriale, dove erano la fabbrica, le ciminiere e i fumi a definire il profilo dell'urbanità. Lo stupore dei visitatori stranieri nel «vedere all'alba gli agricoltori uscire a cavallo dalle città (...) per recarsi a lavorare i campi e ritornar la sera»¹⁵, descritto da Cattaneo, trova del resto puntuale riscontro nella letteratura di viaggio ottocentesca.

La storiografia ha ampiamente documentato come, consumatesi le retoriche del *grand tour*, lo sguardo europeo si orientasse a rilevare l'«anomalia territoriale mediterranea» di grandi città popolate da contadini. Le cronache francesi registrarono con stupore lo scarto tra le «migrazioni forzate» e il «viaggio annuale o quotidiano» dei braccianti meridionali e la configurazione «sedentaria» dello spazio e del lavoro rurale d'oltralpe¹⁶. E uno spaesamento non minore guidò la penna degli inglesi alla scoperta del Mezzogiorno. Nei resoconti di Arthur John Strutt, George Gissing, Norman Douglas, Edward Lear traspare diffusamente la difficoltà di ricondurre a un'idea familiare di urbanità insediamenti nei quali la campagna permeava lo spazio cittadino, occupandone le piazze e scandandone tempi e pratiche¹⁷.

Ben oltre le prime impressioni di viaggio, i «segni di civiltà»¹⁸ misurati sul parametro delle città di provenienza hanno consolidato una griglia di giudizio duratura sulle *cities of peasants*¹⁹. *Habitat paradoxal, mostruosi*

¹⁴ G. Mortara, *Basilicata e Calabria secondo le statistiche demografiche*, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», XL (1910), p. 436 (435-461).

¹⁵ *Ivi*, p. 412.

¹⁶ B. Salvemini, *Luoghi di antico regime. La classificazione dello spazio rurale nella storia e nella storiografia francese*, in «Storica», 9 (1997), pp. 6-62.

¹⁷ A.J. Strutt, *A Pedestrian Tour in Calabria and Sicily*, London 1842; E. Lear, *Journals of a Landscape Painter in Southern Calabria, 1847-1848*, London 1852; G. Gissing, *By the Ionian Sea. Notes of a Ramble in Southern Italy*, London 1901; N. Douglas, *Old Calabria*, London 1915. Cfr., tra i contributi più recenti, L. Cazzato, *Sguardo inglese e Mediterraneo italiano. Alle radici del meridionismo*, Milano 2017.

¹⁸ Strutt, *A pedestrian tour*, cit., p. 92.

¹⁹ Sull'«assunzione del caso inglese come modello esclusivo», G. Barone, *Mezzogiorno ed egemonie urbane*, in «Meridiana», I, 5 (1989), p. 13 (13-47).

*villaggi, Indias de por acá*²⁰, le realtà abitative del Meridione sono state sistematicamente accostate a civiltà remote e fissate nello stereotipo di sopravvivenze esotiche ed eccentriche. Nella parabola teleologica di una modernità urbana concepita in opposizione al rurale e inscindibilmente legata all'industrializzazione, la persistenza contadina è assurda a sinonimo di incompiutezza e sottosviluppo, più che a espressione storicamente legittima di organizzazione dello spazio²¹.

Solo nel tardo Novecento, con l'elaborazione della categoria di *agrotown*, è parso possibile riscattare l'originalità del modello insediativo mediterraneo, restituendo dignità di «civiltà» autonoma a quei centri che, pur agricoli nella sussistenza, restano pienamente urbani per dimensioni, morfologia e codici culturali²². Sganciata dallo standard della metropoli industriale, l'urbanità si è aperta così a una pluralità di forme, mentre il «rurale», sottratto a ogni pretesa naturalità, ha finito per rivelarsi come «categoria di pensiero» più che dato morfologico, potente sul piano simbolico ma fragile su quello analitico²³.

E tuttavia, la crisi teorica della dicotomia città-campagna, maturata in questo duplice movimento, non ne ha dissolto l'efficacia normativa. Con la medesima distinzione continua a confrontarsi, ad esempio, il diritto tributario, chiamato a operare attraverso categorie di matrice ottocentesca presentate come naturali e immutabili ma in realtà storicamente prodotte e continuamente negoziate. Non senza «bisticci».

²⁰ Sono tutte espressioni ricorrenti nella storiografia sul tema e richiamate in Salvemini, *Luoghi di antico regime*, cit., p. 2.

²¹ Per un inquadramento delle *cities of peasants* come esito distorto e incompiuto dei processi di urbanizzazione legati alla penetrazione del capitalismo nel cd. Terzo Mondo, si veda B. Roberts, *Cities of Peasants. The Political Economy of Urbanization in the Third World*, Beverly Hills 1978.

²² *Civiltà e cultura* sono le coordinate interpretative dell'analisi di A. Blok, H. Driessen, *Mediterranean Agro-Towns as a Form of Cultural Dominance. With Special Reference to Sicily and Andalusia*, in «Etnologia Europaea», XIV (1983), pp. 111-124, dove l'*agrotown* è letta come dispositivo di dominio simbolico e organizzazione gerarchica dello spazio rurale. Sulla genesi (tardiva) e sugli snodi interpretativi della storiografia relativa alla peculiare «questione urbana del Mezzogiorno», G. Lapesa, *Gli studi sulle città meridionali in età contemporanea: tra storia del Mezzogiorno e storia urbana*, in «Meridiana», I, 57 (2006), pp. 169-190.

²³ M. Woods, *Rural*, London-New York, 2011; K.H. Halfacree, *Rurality and Post-Rurality*, in R. Kitchin - N. Thrift (curr.), *International Encyclopedia of Human Geography*, IX, Oxford 2009, pp. 449-456.

2. «Bisticci filologici»: la ruralità nella legge istitutiva dell'imposta sui fabbricati

Se anche, come osservava Cattaneo nel 1858, «all'età eroica delle città non partecipò tutta la nazione»²⁴, fu nondimeno all'intero corpo nazionale che, all'indomani dell'Unità, il nuovo Stato si rivolse con una nuova imposta immobiliare su base urbana. Le finanze pubbliche, gravate dai costi dell'unificazione, imponevano un rapido incremento delle entrate; ma intervenire sulla tassa fondiaria significava misurarsi con un sistema frammentato in ventidue catasti, formati in epoche diverse con criteri disomogenei e aliquote oscillanti: un mosaico stratificato di ordinamenti preunitari, radicati in realtà territoriali profondamente differenti²⁵.

Alla perequazione fondiaria, che richiedeva operazioni tecniche lunghe e complesse, incompatibili con il termine ravvicinato del pareggio di bilancio fissato dal ministro Minghetti per il 1867, il legislatore sopperì con un conguaglio provvisorio sui terreni nel 1864²⁶. L'esigenza di nuove entrate fu convogliata invece sul reddito edilizio attraverso l'istituzione, nell'anno successivo, di un'imposta autonoma sui fabbricati. Con la legge 26 gennaio 1865, n. 2136, lo Stato separò fiscalmente il suolo, e quindi il destino del catasto dei terreni, dalla costruzione, assoggettando quest'ultima, con un certo anticipo nel panorama europeo, a un tributo specifico e nazionale²⁷.

Erano i soli fabbricati industriali e civili ad essere colpiti dall'imposizione. La misura infatti recepiva e generalizzava un modello di favore per la proprietà fondiaria maturato nelle leggi fiscali toscane e piemontesi preunitarie, fondato sulla rappresentazione della campagna come un'unità

²⁴ Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, cit., n. 52, p. 817.

²⁵ L. Bruschi, *Catasti e perequazione fondiaria*, in Accademia dei Georgofili, *Storia dell'agricoltura italiana. L'età contemporanea*, Firenze 2002, pp. 383-392; Id., *Catasto, imposta fondiaria e questione agraria in Italia alla fine del XIX secolo*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», XXII, 2 (1982), pp. 207-236; R. Zangheri, *I catasti*, in *Storia d'Italia*, V, *I documenti*, I, Torino 1973, pp. 761-806.

²⁶ La legge entrò in vigore il 14 luglio 1864, congiuntamente a quella sul dazio al consumo e le leggi di imposta sulla ricchezza mobile. Cfr. R. Nieri, *Aspetti della tassazione agraria in Italia: la legge di imposta del 1864*, in «Quaderni storici», XI, 32, 2 (1976), pp. 547-580.

²⁷ G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, Firenze 2010; Id., *Storia del fisco in Italia*, I, *La politica fiscale della Destra storica*, Torino 1995; G. Parravicini, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia 1860-1890*, Torino 1958.

produttiva indivisa, nella quale il valore della casa rurale risultava assorbito in quello complessivo dell'azienda agricola, senza produrre reddito autonomo. Coerentemente, l'art. 2, n. 4 esentava «le costruzioni rurali destinate esclusivamente all'abitazione dei coltivatori, o al ricovero del bestiame, o alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari», purché appartenenti ai proprietari dei terreni cui servivano.

La formulazione era neutra e collegava l'esenzione alla mera destinazione del fabbricato, astenendosi dall'offrire una definizione spaziale di ruralità. Tuttavia, la stessa pensabilità di un'imposta ribattezzata nel lessico d'uso come «urbana», presupponeva il referente paesaggistico tipicamente centro-settentrionale della netta separazione tra campagna e città. Non è secondario che il relatore del progetto, Adriano Mari, celebrato in aula come «maestro di lingua», fosse fiorentino: nella discussione parlamentare sull'art. 2, *fabbricato rurale* tendeva spontaneamente a sovrapporsi a *casa colonica*, la casa del mezzadro e della sua famiglia con i «portici», le «aie» e le «capanne» attigue, secondo la migliore tradizione toscana²⁸. Il paradigma evocato era quello dell'abitazione «quasi sempre isolata sul rispettivo podere, spesso in parte centrale di questo; di preferenza nel punto più elevato», organizzata in spazi destinati alle stalle, agli attrezzi e alla conservazione dei prodotti²⁹. Un microcosmo autosufficiente, talvolta descritto come una vera e propria «città rurale», nettamente distinto dallo spazio urbano³⁰.

Entro quella geografia di case sparse e poderi isolati, il criterio funzionale adottato dall'art. 2 poteva al più sollevare la questione, tutta interna a quel contesto anche dal punto di vista lessicale, dell'esenzione dei «resedi e accessori», vale a dire delle pertinenze non collocate sul fondo coltivato ma strettamente integrate al ciclo produttivo dell'azienda agricola³¹. Trasferito senza adattamenti nel Mezzogiorno, il medesimo impianto era destinato a produrre effetti ben diversi. In un contesto segnato dalla concentrazione

²⁸ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1863-64, tornata del 5 dicembre*, p. 7095 ss.

²⁹ *Atti della giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, III, 1, *La Toscana agricola. Relazione sulle condizioni dell'agricoltura e degli agricoltori nella IX circoscrizione (province di Firenze, Arezzo, Siena, Lucca, Pisa e Livorno), compilata per incarico della Giunta dal Cav. C. M. Mazzini*, Roma 1881, p. 499.

³⁰ Sulla costruzione del modello della casa colonica toscana come paradigma dell'abitazione rurale, I. Moretti, *La casa colonica toscana: bilancio storiografico*, in Georgofili, *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, serie VIII, X, tomo II, Firenze 2013, pp. 431-466.

³¹ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1863-64, tornata del 5 dicembre*, p. 7095 ss.

dell'abitato e dalla dispersione dei fondi, il riferimento indeterminato alle «costruzioni rurali destinate all'abitazione dei coltivatori» rischiava di ampliare significativamente l'area dell'esenzione, incidendo sulla base imponibile urbana ben oltre le intenzioni originarie del legislatore.

Non per caso, la legislazione preunitaria del Regno di Napoli aveva liquidato la questione della *campagna in città* tassando le abitazioni dei contadini come case civili, un regime che la legge sul conguaglio provvisorio del 1864 aveva prudentemente conservato, stabilendo che «pei fabbricati rurali però continueranno le disposizioni ora vigenti nelle varie provincie del regno fino alla generale perequazione censuaria» (art. 12).

Se, come si osservava, «è difficile trovare una parte dell'ordinamento tributario, nella quale le leggi degli antichi Stati italiani fossero tra loro così discordanti»³², con la piena nazionalizzazione del sistema impositivo la questione della ruralità non poté più essere elusa e divenne il campo di una vera e propria contesa semantica: «sorse la questione se per essere rurale, bastasse che una casa fosse destinata alla coltivazione delle terre ed appartenesse al proprietario delle terre stesse: e se non fosse per avventura anche necessario che si trovasse isolata in campagna: in altri termini, se per costituire la ruralità bastasse soltanto l'uso o la destinazione, oppure fosse anche necessaria la situazione»³³.

La salvaguardia delle entrate erariali costituiva la priorità del Governo, che adottò infatti una lettura restrittiva della legge, escludendo «che la proprietà cessi di chiamarsi urbana quando si trovi in città»³⁴. La Direzione generale delle imposte dirette, chiamata a predisporre il regolamento esecutivo, convenne coerentemente che «la parola rurale ha un significato ben preciso che non potrebbe essere attribuito a costruzioni che non fossero in campagna»; non era dunque l'uso a determinare la qualificazione, ma «assai più la situazione in cui si trova» il fabbricato: la «situazione in campagna» rappresentava dunque «la prima delle condizioni per costituire la *ruralità*»³⁵. Rimaneva tuttavia da chiarire che cosa dovesse

³² *Relazione della Commissione governativa per la perequazione*, in «Imposte dirette», VI (1883), p. 382 (380-388).

³³ *Relazione presentata dal ministro delle finanze (Sella) nella tornata del 13 dicembre 1865 sulle imposte dirette*, parte I, *Imposte fondiarie*, in Camera dei deputati, Legislatura IX, Sessione 1865-66, *Raccolta dei documenti stampati per ordine della Camera*, II, Firenze 1866, doc. 31ter, p. 39 (1-146).

³⁴ L'espressione è del Ministro delle finanze Magliani: *Atti del Parlamento italiano, Senato del Regno – sessione del 1865-66, tornata del 17 giugno 1866*, p. 486.

³⁵ *Ibidem*.

intendersi, in concreto, per “campagna” nel variegato mosaico insediativo italiano. Per renderne applicabile il richiamo, l’amministrazione si affidò alla classificazione adottata dal censimento del 1861, il primo dell’Italia unita, fondata sulla distinzione tra centri di Comuni, casali e case sparse³⁶: all’art. 14, il regolamento 25 maggio 1865 n. 2319 precisò che l’esenzione spettava solo ai fabbricati «non situati nei centri di Comuni o in casali», definiti come aggregati di case separati da strade, rispettivamente caratterizzati o meno dal concorso di popolazioni esterne per bisogni e servizi comuni.

Nonostante l’aggancio a precisi parametri tecnico-statistici, l’attuazione della linea governativa non fu priva di contrasti. Il criterio spaziale della ruralità fu imposto con fatica e a colpi di ripetuti interventi correttivi: decine di circolari rivolte agli agenti fiscali cercarono di contenere gli orientamenti più elastici affermatasi in sede locale, dove le controversie sulla qualificazione dei fabbricati arrivarono in breve tempo a occupare da sole un terzo dell’intero contenzioso sollevato dalla legge³⁷. Non sorprende quindi che le «molteplici dispute, che si dibatterono innanzi alle Commissioni e ai Tribunali arrivarono eziando innanzi alla Camera dei Deputati»³⁸. Il Parlamento stesso finì infatti per mettere in discussione l’impostazione regolamentare nella sessione del maggio 1866, quando un gruppo di deputati dell’opposizione, guidato da Luigi Nervo, denunciò la contrarietà alla «lettera e allo spirito della legge 26 gennaio 1865» di quella opzione che faceva «ai proprietari dei beni rustici l’onore, da loro poco ambito, di elevare le loro umili case rurali alla dignità di fabbricati civili»³⁹.

La definizione di ruralità contenuta «in quel malaugurato regolamento», si osservava, «per certo non si ammette dal Codice civile del Regno d’Italia»⁴⁰. Il Codice del 1865 aveva infatti distinto tra predii rustici e urbani senza subordinare la qualificazione alla loro collocazione spaziale; e neppure la coeva legge fiscale, nel suo tenore finale, condizionava

³⁶ P. Maestri, *Relazione al Re*, in *Statistica del Regno d’Italia, Popolazione. Censimento generale (31 dicembre 1861)*, I, Torino 1864, pp. I-XLI.

³⁷ Le circolari sono raccolte in appendice a *Leggi e regolamenti relativi alla imposta dei fabbricati*, in *Raccolta di decisioni in materia amministrativa. Anno 1871*, Genova 1872, pp. 8-75.

³⁸ B. Lomonaco, *Una questione tributaria. Se i fabbricati rurali nelle provincie meridionali siano soggetti ad imposte*, in «Il Filangieri», XVI (1891), p. 30 (23-51).

³⁹ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1866, tornata dell’11 maggio 1866*, p. 2161 ss.

⁴⁰ *Ivi*, p. 2159.

l'esenzione all'isolamento nei campi. È vero che nei lavori preparatori il referente implicito della ruralità sembrava coincidere con l'abitazione sparsa sul podere - la "casa colonica" evocata più volte nei verbali. Tuttavia la norma approvata aveva adottato un criterio diverso: non la posizione, bensì la destinazione dell'edificio al servizio dell'attività agricola. Un criterio idoneo a valere «per le costruzioni che sono isolate in campagna e per le costruzioni che stanno nelle città, nei villaggi e nelle borgate». Qualsiasi distinzione non era che l'effetto di un equivoco lessicale: lo slittamento di un aggettivo funzionale in requisito topografico. *Rurale* designava infatti una qualità, un uso; rinviava «all'abitazione dei coltivatori ed al ricetto degli attrezzi e dei prodotti agricoli», non alla distanza da un centro abitato⁴¹.

Sebbene smascherato, il «bisticcio filologico»⁴² non trovò in quella sede composizione. Il voto della Camera si limitò a riconoscere come già implicita nella legge 26 gennaio 1865 la disposizione proposta dal deputato Nervo, volta ad estendere l'esenzione anche alle case rurali site nei centri di popolazione, e vincolò il ministro ad uniformarvisi⁴³. Ma quella presa di posizione non fu seguita da un intervento chiarificatore sul testo normativo. Sebbene più volte sollecitata⁴⁴, per lungo tempo nessuna modifica legislativa sciolse l'ambiguità di una legge «che ha definito la casa colonica guardando solo alle condizioni della proprietà fondiaria dell'Italia superiore»⁴⁵.

Il governo, così, pur costretto a prendere atto della deliberazione parlamentare, poté darne un'esecuzione solo formale. Con il decreto reale del 27 gennaio 1867 concesse ai proprietari la facoltà di chiedere l'eliminazione dai ruoli dei fabbricati iscritti come urbani perché situati in centri abitati, ma subordinò l'esenzione alla prova che l'estimo di quei fabbricati fosse già compenetrato in quello dei terreni: una dimostrazione che nella pratica risultava quasi impossibile, svuotando di fatto la portata

⁴¹ *Atti del Parlamento italiano*, cit., p. 2167.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ «La Camera considerando che la legge del 26 gennaio 1865 contiene la disposizione proposta dal deputato Nervo, confidando che il Ministero delle finanze provvederà acciò l'imposta sui fabbricati venga disposta in conformità di quella disposizione, passa all'ordine del giorno». *Ivi*, p. 2170.

⁴⁴ A distanza di un mese la medesima questione fu affrontata dal Senato: *Atti del Parlamento italiano, Senato del Regno – sessione del 1865-66, tornata del 17 giugno 1866*, p. 482 ss.

⁴⁵ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1867, tornata del 18 gennaio 1868*, p. 3547.

della decisione della Camera. La stessa relazione sull'andamento delle imposte dirette finì per ammettere che quel requisito «in molti casi difficilmente poteva essere giustificato» e ampliò la facoltà di domandare la radiazione dalle tabelle delle costruzioni rurali⁴⁶.

Tre anni più tardi, però, il regolamento emanato in applicazione della legge quinquennale di revisione dell'imposta inaugurò ulteriori difficoltà applicative. L'art. 5 eliminò il riferimento espresso ai fabbricati situati «in centri di comuni e casali», ma lo sostituì con il requisito, altrettanto scivoloso, della «dipendenza» dal terreno cui il fabbricato serviva, riaprendo così margini di incertezza e nuovi spazi di discrezionalità per agenti fiscali e giudici. Furono le decisioni della Commissione centrale per i reclami in materia di imposte dirette del 1872 e del 1873 a tentare di ricondurre la disciplina entro il solco tracciato dal legislatore, leggendo in quella nozione il principio *non loco sed qualitate*: ai fini dell'esenzione «non è necessaria la materiale contiguità tra fabbricato e fondo cui esso è destinato a servire»⁴⁷.

Il successivo disegno di legge, presentato dal ministro Depretis all'indomani dell'avvento della Sinistra al governo, si propose di codificare l'indirizzo giurisprudenziale in una nuova disposizione legislativa che tornasse a subordinare l'esenzione alle due sole condizioni dell'appartenenza della costruzione al proprietario del fondo e della sua destinazione esclusiva all'abitazione dei coltivatori, al ricovero del bestiame o alla prima conservazione dei prodotti⁴⁸.

La formulazione in negativo proposta alla Camera il 5 dicembre 1876, che non affermava l'esenzione ma la escludeva come regola generale («Le costruzioni rurali non sono esenti dall'imposta sui fabbricati, salvochè...»), alimentò però nuove diffidenze. Dietro l'apparenza di un chiarimento formale si intravide ancora una volta il tentativo di introdurre restrizioni sostanziali, in grado di cancellare la «vera traccia segnata dal Parlamento», sacrificata al «solo concetto fiscale di ricavare una maggiore somma dalla

⁴⁶ *Relazione sull'amministrazione delle imposte dirette dal 1861 a tutto il 1870 presentata dal ministro Sella nella tornata del 12 dicembre 1871*, in *Atti del Parlamento Italiano, Camera dei deputati – sessione 1871-72*, doc. 40-E, pp. 1-54.

⁴⁷ Si vedano le sentenze n. 20342 dell'8 agosto 1872 e n. 23462 del 21 aprile 1873, in *Decisioni della Commissione centrale per i reclami riguardanti le imposte dirette*, fasc. 3, pt. 2, Roma 1874, rispettivamente pp. 107-109 e 136-142.

⁴⁸ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1876-77, discussioni, tornata del 5 dicembre 1876*, p. 114 ss.

tassa dei fabbricati»⁴⁹. Sostituita quindi da una conferma dell'articolo originario⁵⁰, ancora nel 1877 vi era chi sollecitasse un'esplicita estensione dell'esenzione alle abitazioni agricole situate nei centri abitati, in grado di fermare una volta e per tutte prassi difformi⁵¹.

«La lotta continua tra il legislatore che voleva in qualche modo sottrarre il fabbricato rurale dall'imposta, e l'amministrazione che a tutti i costi, in tutti i modi li voleva colpire»⁵² poteva dirsi tuttavia avviata alla fine. Proprio mentre Depretis rassicurava che l'edificio destinato ad usi rurali sarebbe stato esente «fosse anche situato in paradiso»⁵³, il dilemma della ruralità urbana aveva ormai oltrepassato il perimetro strettamente fiscale. Con l'avvio della stagione delle inchieste⁵⁴, la *campagna in città* cessava di essere soltanto un problema di qualificazione tecnico-tributaria per intercettare istanze di tipo sociale e sanitario, destinate a iscriversi nel lessico della “questione meridionale”.

3. Una “questione meridionale”

A fronte di una popolazione pressoché equivalente, nel 1877 Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto versavano complessivamente 19.862.000 lire di imposte sui fabbricati, pari a 2,01 lire per abitante, mentre nell'Italia meridionale la quota pro-capite raggiungeva le 2,17 lire. Il divario, apparentemente modesto, assumeva di certo rilievo se ricondotto alla «più gravosa di tutte le imposte dirette», caratterizzata da un gettito maggiore

⁴⁹ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1877, tornata del 30 aprile 1877*, p. 2946.

⁵⁰ «Nulla è innovato di quanto dispone l'art. 2 della legge 26 gennaio 1865, n. 2136. Però sotto nome di coltivatori di cui al n. 4 dell'articolo medesimo s'intenderanno coloro che attendono col proprio lavoro alla manuale coltivazione della terra».

⁵¹ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1877, tornata del 30 aprile 1877*, p. 2946.

⁵² Così il deputato Achille Plebano, ricostruendo le dispute intorno alla ruralità dei fabbricati scaturite dalla legge del 1865. *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1877, tornata del 22 gennaio 1877*, p. 16080.

⁵³ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1877, tornata del 1° maggio 1877*, p. 3001.

⁵⁴ Per uno sguardo d'insieme, G. Manica (cur.), *Le inchieste agrarie in età liberale*, Firenze 2017; I. Stolzi, *Le inchieste parlamentari: un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano 2017, spec. p. 103 ss.

che ogni altro paese europeo e in continuo aumento⁵⁵. I numeri, letti comparativamente, lasciavano intravedere un problema che non era riducibile alla mera entità contabile del tributo: il carico finiva per gravare in modo differenziato sulle due Italie.

La denuncia dello squilibrio, più volte affiorata nel dibattito parlamentare, andò arricchendosi dalla metà degli anni '70 di rilievi statistici, osservazioni sul campo e analisi sulle condizioni abitative delle campagne meridionali, saldando il tema dell'imposta a quello, ben più ampio, dell'igiene pubblica, della miseria rurale e della configurazione insediativa del Mezzogiorno.

Tra i più precoci contributi alla «voluminosa biblioteca di economia rurale»⁵⁶, l'inchiesta siciliana di Sidney Sonnino e Leopoldo Franchetti, pubblicata proprio nel 1877, offriva un quadro particolarmente nitido di quella *campagna in città* che il fisco continuava a trattare come urbanità ordinaria. «Qui non esistono quasi villaggi», scriveva Sonnino, accingendosi a descrivere città con lunghe file di case basse, ciascuna composta di una sola stanza a pianterreno, «senza finestre, ma con la sola porta di entrata», addossate l'una all'altra lungo strade fangose e scoscese, percorse indistintamente da «donne, bambini, maiali, cani e galline»⁵⁷. L'intera popolazione rurale risultava accentrata nei centri abitati; il lavoro, invece, restava nei campi. Il contadino era costretto a percorrere quotidianamente chilometri per raggiungere il fondo da coltivare; talvolta vi si tratteneva per l'intera settimana, dormendo sotto ripari provvisori o accanto alla masseria.

La prima grande inchiesta agraria nazionale, avviata nello stesso anno su impulso del medico Agostino Bertani e condotta sotto la direzione di Stefano Jacini, avrebbe restituito, di lì a poco, una rappresentazione non dissimile. Nelle province calabre e lucane «le popolazioni rurali sono quasi tutte agglomerate nei paesi»; le abitazioni sparse costituivano l'eccezione e i fabbricati presenti nelle tenute risultavano «in quantità assai inferiore al ricovero della totalità dei lavoratori occorrenti». Da qui il pendolarismo quotidiano di masse contadine costrette a «fare due volte al giorno un

⁵⁵ F.S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, in «Atti del R. Istituto d'incoraggiamento di Napoli», I, 7 (1899), p. 78 (1-220).

⁵⁶ S. Jacini, *Relazione finale sui risultati dell'inchiesta agraria*, Roma 1885, p. 12.

⁵⁷ S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876. I contadini in Sicilia*, Firenze 1877, p. 15 ss. L'inchiesta fu stampata in seconda edizione nel 1925, ripubblicata nel 1974. Nel 1995 furono dati alle stampe i suoi inediti elaborati durante l'inchiesta sul campo.

piccolo viaggio, sovente di parecchi chilometri»⁵⁸.

Le case in cui rientravano erano descritte come «meschine, disagiate, contrarie all'igiene»: ambienti angusti, talora un'unica stanza in cui «si cucina e si dorme», con un fumaio mal costruito, arredi stipati e spesso la presenza degli animali domestici. Non era raro che «in uno stesso malconcio letto» dormissero genitori e figli⁵⁹.

Più o meno enfatizzate nei toni, le risultanze delle indagini mostravano con crescente evidenza come l'agglomerazione, assunta nelle leggi fiscali come segno di prosperità urbana, era in verità l'esito di un concorso di condizioni naturali e sociali avverse: malaria, scarsità d'acqua, latifondo, insicurezza delle campagne. Ne scaturiva un paradosso che gli stessi contemporanei avvertivano con chiarezza. Il prelievo finiva per incidere con maggiore intensità su chi era stato costretto a concentrarsi in spazi cittadini. Le case coloniche dell'Italia centro-settentrionale, assorbite nel catasto terreni, restavano escluse dall'imposta; le abitazioni precarie e malsane dei coltivatori meridionali, situate in spazi urbani, venivano invece attratte nell'orbita del tributo come fabbricati «di città», talvolta con effetti di duplicazione d'estimo.

Proprio con l'argomento che «le cascine della valle del Po e della Liguria, le fattorie della Toscana, dell'Umbria e delle Marche sono libere di ogni imposta» mentre «vi sono sottoposti i luridi tuguri e le oscure topaie di quante mai province si contano da Roma in giù e nelle grandi due isole»⁶⁰, il regime impositivo dei fabbricati trovò una collocazione stabile tra i temi della riflessione meridionalista a cavallo tra Otto e Novecento. Nitti, Colajanni, Einaudi vi individuarono «la vera causa di un profondo squilibrio e di alcune stridenti ingiustizie»⁶¹, chiedendosi come fosse possibile «che due provincie, come Udine e Potenza, la prima in sviluppo notevole, la seconda in grande povertà, con popolazione quasi eguale», presentassero il «caso strano che sia la provincia più povera la quale paga di più».

Quella «ingiustizia continua»⁶² denunciata dai meridionalisti, prima

⁵⁸ *Relazione del Commissario Comm. Ascanio Branca, Deputato al Parlamento sulla II circoscrizione (Provincie di Potenza, Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria)*, in *Atti della Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, IX, 1, Roma 1883, p. 4.

⁵⁹ *Ivi*, p. 63.

⁶⁰ G. Fortunato, *La questione meridionale e la riforma tributaria* [1904], in *Id.*, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano. Discorsi politici (1880-1910)*, II, Bari 1911, pp. 358-359 (311-374).

⁶¹ Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, cit., p. 85.

⁶² *Ibidem*. Cfr. anche G. Carano - Donvito, *La finanza del nuovo Regno d'Italia e i suoi effetti*

ancora di trovare soluzioni autonome sul piano tributario, rappresentò il punto di snodo attraverso cui il problema fiscale si saldò a quello, altrettanto avvertito, sanitario e sociale dell'agglomerazione contadina nei centri, aprendo la strada a interventi di più ampia portata. Il prelievo tributario, concepito da «persone che non avevano mai vissuto nel Mezzogiorno e che si immaginavano che tutta Italia fosse [...] cosparsa di cascinali e fattorie disperse nella campagna»⁶³, si impose come leva di trasformazione, idonea a ricondurre la campagna meridionale a quel paradigma insediativo ordinato e rassicurante che la legge stessa presupponeva. Prima che a sanare una disparità, il fisco fu chiamato a riorganizzare lo spazio: espellere la campagna dalla città e radicarla nei campi, in case coloniche al tempo stesso salubri, funzionali all'agricoltura e distanti dalle «minacce di scioperi» e dalle forme di organizzazione collettiva maturate entro la cinta urbana⁶⁴.

Non è dunque casuale che il principale promotore dell'appoderamento dell'Italia meridionale come «ricetta per risolvere il problema dei conflitti sociali»⁶⁵ figurasse anche tra i più influenti attori della politica fiscale di fine secolo. Prima ancora di dare alle stampe il fortunato studio su *La mezzeria in Toscana*, destinato a imprimere nell'immaginario nazionale la rappresentazione pacifica e armonica della casa colonica sparsa nei campi⁶⁶, Sidney Sonnino ebbe l'occasione di invocarne in Parlamento la concreta trasposizione nel Mezzogiorno già tra il 1874 e il 1875, nel corso della discussione sul progetto Minghetti di perequazione

sulle condizioni delle classi rurali nel Mezzogiorno e Sicilia, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», XL (1910), pp. 493-541; N. Colajanni, *La questione meridionale*, in «Rivista Moderna politica e letteraria», 2 (1902), pp. 49-66; L. Einaudi, *Problema meridionale, riforme tributarie, opere pubbliche ed iniziative private* [1902], in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, II, Torino 1959, pp. 267-280.

⁶³ Einaudi, *Problema meridionale, riforme tributarie, opere pubbliche ed iniziative private*, cit., p. 280.

⁶⁴ Sonnino, *La Sicilia nel 1876*, cit., p. 440.

⁶⁵ A. Prosperi, *Un volgo disperso. Contadini d'Italia nell'Ottocento. Nuova edizione ampliata*, Torino 2021, p. 305. Il tema del modello mezzadrile in Sonnino e, più in generale, del nesso tra appoderamento e questione meridionale è stato oggetto di una bibliografia ormai amplissima. Per un aggiornato bilancio storiografico, con ampi rinvii alla letteratura precedente, si veda R.P. Coppini, *La mezzadria come modello: note storiografiche su Sonnino e la questione meridionale*, in G. Manica (cur.), *Meridione e meridionalismo nella cultura della destra storica toscana*, Firenze 2023, pp. 53-123.

⁶⁶ S. Sonnino, *La mezzeria in Toscana*, Firenze 1875.

dell'imposta sui terreni⁶⁷. Il disegno governativo, che sottraeva le costruzioni rurali all'imponibile fondiario, intendeva compensare tale esclusione assoggettandole all'imposta sui fabbricati. Contro quel congegno impositivo si levò con decisione il barone toscano, riuscendo infine a scongiurarne l'adozione. Colpire fiscalmente le abitazioni rurali avrebbe significato, a suo giudizio, frapporre «un ostacolo improvvido e pericoloso» alla loro diffusione, tanto più necessaria nelle province meridionali, «che tanto ne difettano»⁶⁸. La questione, del resto, travalicava il piano tecnico: la presenza di fabbricati nelle campagne, in adesione al modello mezzadrile toscano, era in grado di incidere «sulla sicurezza pubblica nelle campagne, la moralità e il benessere delle popolazioni»⁶⁹.

E una politica fiscale orientata in tal senso dovette apparire a Sonnino tanto più necessaria nel clima riformatore dell'ultimo quarto del secolo, quando la nuova ondata di colera nel bacino mediterraneo, unita ai progressi della scienza medica nell'individuazione delle cause del contagio, consacrò l'igiene, oltre che come disciplina medica, come criterio direttivo dell'azione parlamentare⁷⁰. Politica sanitaria, regolazione della prostituzione e disciplina del lavoro minorile erano alcune tra le «manifestazioni del Corpo Legislativo in favore della pubblica Igiene» registrate dal *Giornale della Reale Società Italiana d'Igiene* per l'anno 1886⁷¹. Sotto la formula

⁶⁷ Marco Minghetti, presidente del Consiglio e ministro delle finanze, presentò alla Camera il 21 maggio 1874 un disegno di legge elaborato da una Commissione nominata nel 1871; il progetto fu riproposto all'inizio del 1875, incontrando in entrambe le occasioni la forte opposizione della borghesia meridionale. Cfr. D. Sanna, *Alla ricerca del pareggio di bilancio. Dibattiti e riforma dell'amministrazione finanziaria nell'opera di Marco Minghetti (1873-75)*, in «Storia economica», XVI, 1 (2013), pp. 195-210.

⁶⁸ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati – sessione del 1875, tornata del 24 gennaio 1875*, p. 2946.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ V. Zucconi, *La città degli igienisti. Riforme e utopie sanitarie nell'Italia umbertina*, Roma 2022; C. Pancino (cur.), *Politica e salute. Dalla polizia medica all'igiene*, Bologna 2003; G. Vicarelli, *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, Bologna, 1997; C. Pancino (cur.), *L'organizzazione pubblica della sanità*, Milano 1990; G. Ognibeni, *Legislazione e organizzazione sanitaria nella seconda metà dell'Ottocento*, in M.L. Betri - A. Gigli Marchetti (curr.), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano 1982, pp. 583-603.

⁷¹ G. Pini, *L'igiene in Parlamento*, in «Giornale della Reale Società Italiana d'Igiene», VIII, 1-2 (1886), p. 95 (95-101). Non è privo di significato che, nell'anno successivo, venisse istituita presso il Ministero dell'Interno la Direzione generale di sanità pubblica, cui fece seguito, a breve distanza, l'approvazione della prima legge organica in materia di igiene e sanità pubblica: passaggi che segnarono l'ingresso stabile della questione sanitaria nell'orizzonte

di “L’igiene in Parlamento” la stessa Società arrivava a includere anche la disciplina fiscale delle case coloniche, che un «provvido Governo e una sapiente legislazione» appariva finalmente intenzionato a orientare verso l’obiettivo di «facilitare la erezione di fabbricati rurali» e assicurare, per tal via, una dimora «prossima, facile, igienica», nell’interesse del contadino, ma soprattutto quale presidio dell’interesse proprietario e statale⁷².

Negli stessi mesi, infatti, il tema dell’abitare rurale aveva guadagnato centralità nel dibattito sulla legge di perequazione fondiaria, indirizzato in larga misura dai voti dell’Inchiesta agraria appena conclusa. Nella Relazione finale, il presidente Jacini aveva invocato l’intervento del Ministro delle finanze a favore del «concorso finanziario dello Stato» quale unico mezzo capace di «accelerare sensibilmente [...] la ricostituzione o la riforma delle case abitate dalla popolazione rurale d’Italia, le quali, per tre quarti almeno, non sono né decenti, né igieniche», scorrendo in quelle condizioni «il profondo contrasto fra quei fatti e le aspirazioni di una nazione che risorge»⁷³.

Se le abitazioni contadine si configuravano ormai come il segno visibile di una frattura ancora aperta nel corpo della nazione, la legge che, a oltre vent’anni dall’Unità, si accingeva a uniformare il sistema impositivo fondiario, apparve il luogo più appropriato per tentare di sanarla, piegando lo strumento fiscale a un obiettivo di risanamento materiale del Mezzogiorno e di integrazione entro un assetto insediativo “nazionale”⁷⁴. L’esortazione a predisporre «un condono d’imposta del fondo, del quale è inseparabile la casa rustica che si deve trasformare», per fare della costruzione di nuovi caseggiati «materia di premio e non di castigo»⁷⁵, fu così accolta nel testo definitivo della legge di unificazione dell’imposta fondiaria del 1° marzo 1886: l’art. 15 sancì la sottrazione degli edifici rurali e delle aree da essi occupate da ogni imposizione, tanto dalla tassa sui terreni, quanto da quella sui fabbricati⁷⁶.

dell’azione statale. Per un inquadramento della Società Italiana d’Igiene nel più ampio processo di costruzione delle politiche sanitarie dell’Italia liberale, si rinvia, per tutti, a R. Cea, *Il governo della salute nell’Italia liberale. Stato, igiene e politiche sanitarie*, Milano 2019.

⁷² Pini, *L’igiene in Parlamento*, cit., p. 105.

⁷³ Jacini, *Relazione finale sui risultati della inchiesta agraria*, cit., p. 95.

⁷⁴ L. Einaudi, *Una grande discussione parlamentare: la legge del catasto del 1886*, in «Rivista di storia economica», IV, 4 (1941), pp. 201-238.

⁷⁵ *Ivi*, p. 99.

⁷⁶ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati - 1° sessione, discussioni, tornata del 21 gennaio 1886*, p. 16166 ss.

La soluzione portava ancora una volta la firma di Sonnino, che ne rivendicò apertamente in Aula la specifica destinazione meridionale: se l'esenzione valeva a temperare una riforma nel suo complesso largamente avversata dalla deputazione del Mezzogiorno, «in quelle regioni (questa è forse la ragione più forte che avvalora la mia tesi)» avrebbe rappresentato soprattutto «un premio da accordarsi ai proprietari che faranno buone case; sarà un grandissimo stimolo a costruirle». Come mostrava l'esperienza toscana, l'abitazione contadina «non è soltanto un utile strumento di coltura, ma è anche uno strumento indispensabile di civiltà». Esempio virtuoso di valori campestri, in grado di combinare igiene, stabilità sul fondo ed equità dei rapporti agrari, nella legge che, a oltre vent'anni dall'Unità, si accingeva a uniformare il sistema impositivo fondiario, la casa colonica prometteva di ricomporre una questione meridionale che sempre più andava consolidandosi come «questione sociale, delle più importanti fra quelle che si agitano nel nostro paese»⁷⁷.

4. *Dallo spazio allo status. Cittadinanza di campagna*

L'uniformità fiscale e, nelle intenzioni, anche insediativa, contenuta negli auspici della Giunta dell'inchiesta agraria e delineata dalla legge del 1886, rimase a lungo incompiuta, subordinata com'era alla progressiva formazione del nuovo catasto. Un ventennio più tardi, l'aggiornamento degli estimi risultava concluso in appena sedici province del Nord e del Centro, mentre nel resto del Regno l'operazione procedeva con andamento diseguale, rinviando nei fatti la tanto invocata perequazione proprio in quei territori che ne avrebbero richiesto l'attuazione più urgente⁷⁸.

L'attesa offrì a Sidney Sonnino l'occasione per rilanciare, ancora nel 1906, l'ambizioso disegno di una trasformazione insieme territoriale e contrattuale delle campagne del Mezzogiorno. Nel breve volgere dei “cento giorni” del suo primo governo, predispose infatti un pacchetto di *Provvedimenti per le province meridionali*, che affiancava allo sgravio fiscale un intervento sui patti agrari volto a riequilibrare i rapporti tra proprietari

⁷⁷ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati - 1° sessione, discussioni, tornata del 21 gennaio 1886*, p. 16072.

⁷⁸ Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici, *Relazione dimostrativa dello stato e dell'andamento dei lavori catastali dal 1° luglio 1905 al 30 giugno 1906*, Roma 1907.

e coltivatori⁷⁹.

Tuttavia, se tra gli anni '70 e '80 del secolo precedente la proposta sonnininiana di appoderamento era riuscita a imporsi come baricentro ideologico di un progetto riformatore di lungo periodo, la sua riproposizione apparve anacronistica nel clima pragmatico dell'età giolittiana, chiamata a confrontarsi con l'emergenza di un esodo migratorio senza precedenti che svuotava le campagne ed erodeva le rendite fondiarie, e con l'accumulo della pressione demografica nelle grandi città, dove il disagio contadino alimentava un sindacalismo organizzato e battagliero⁸⁰. Trasposta all'inizio del Novecento, l'iniziativa di Sonnino era destinata a un totale isolamento politico, osteggiata soprattutto da un blocco proprietario meridionale determinato a scindere il beneficio fiscale da qualsiasi intervento sui rapporti sociali delle campagne: non giunse neppure alla discussione parlamentare⁸¹.

Il sogno ottocentesco di una ruralità sparsa e riformata sopravvisse al più nella forma depotenziata di provvisori incentivi edilizi per le province meridionali prive di catasto⁸². Ma, con il ritorno al potere di Giovanni Giolitti dopo la parentesi del 1905-1906, venne definitivamente accantonato a favore di una gestione fiscale della questione meridionale orientata, più che alla separazione futura degli spazi, al governo attuale della convivenza⁸³. Espressione di questo nuovo corso fu la legge 15 luglio 1906, n. 383, che dispose per le province meridionali sia lo sgravio dell'imposta fondiaria, sia la liberazione delle case rurali da ogni tributo,

⁷⁹ Il primo governo di Sidney Sonnino (8 febbraio-29 maggio 1906) si presentò alla Camera con un programma di ampio respiro, che includeva la soluzione complessiva della questione del Mezzogiorno, definita «il problema fondamentale della vita della Nazione». Sorretto da una maggioranza eterogenea e politicamente fragile, il gabinetto cadde dopo soli tre mesi, per il venir meno dell'appoggio dell'ala socialista. Cfr. P.L. Ballini, *Sonnino Presidente del Consiglio. I due ministeri dei "cento giorni"*, in P.L. Ballini - P. Carusi (cur.), *Sidney Sonnino e le istituzioni liberali*, Soveria Mannelli 2024, pp. 107-132.

⁸⁰ Per una ricostruzione di insieme, cfr. A. Golini - F. Amato, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in P. Bevilacqua - A. De Clementi - E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, I, *Partenze*, Roma 2001, p. 49 ss.

⁸¹ F. Barbagallo, *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel mezzogiorno (1900-1914)*, Napoli 1976, p. 390 ss.

⁸² Vale la pena menzionare l'articolo 63 della legge sulle case popolari del 1903, che estendeva l'esenzione quinquennale dall'imposta erariale e dalle sovrimposte comunale e provinciali, prevista per le case operaie di città, anche ai fabbricati rurali di futura costruzione nelle aree ancora prive di catasto.

⁸³ Cfr. G. Marongiu, *La politica fiscale nell'età giolittiana*, Firenze 2015.

anticipando gli effetti della perequazione nelle more del completamento del catasto nazionale. Nata dal rimaneggiamento dei materiali legislativi predisposti da Sonnino, essa fu calata entro un pacchetto di interventi per la modernizzazione del Mezzogiorno che, tra potenziamento ferroviario, infrastrutture e incentivi industriali, eleggeva la città a baricentro dello sviluppo, spostando l'asse dell'intervento pubblico dal latifondo ai centri abitati. A quelli popolati di contadini guardò l'art. 2 della legge, che estese esplicitamente l'esenzione fiscale anche a «quelle case le quali, site in centri abitati, servano di personale abitazione e sieno proprietà di contadini, i quali provino tale loro qualità»⁸⁴.

In discontinuità con l'impostazione oggettiva delle leggi precedenti, il regime impositivo dell'edificio veniva ora ancorato alla qualità del soggetto proprietario: la misura introduceva un'esenzione «non *ad rem*, ma *ad personam*, cioè [rivolta] al contadino che possiede la sola casa, la quale può essere posta sia in campagna che nel centro abitato»⁸⁵. La ruralità, di conseguenza, cessava di essere un attributo fisico dell'immobile — della sua ubicazione o della sua destinazione — per trasformarsi in “patente” individuale del contadino, tenuto a fornire prova di «tale sua qualità».

Lo slittamento operato dal legislatore consentiva finalmente di parificare il trattamento fiscale del lavoratore della terra che dimorava in città a quello di campagna, ricomprendendo entrambi sotto il cappello di “contadino”: una categoria ampia e senza precedenti nella legislazione italiana, che prometteva di correggere nell'immediato la disparità più tipicamente meridionale, abbandonando la tradizionale dicotomia spaziale che ne aveva costituito il presupposto. Di essa non rimaneva che un ossequio formale nelle scelte terminologiche: l'accertamento del requisito soggettivo non attribuiva la ruralità dell'edificio situato entro il perimetro urbano, ma ne autorizzava soltanto l'equiparazione a fini fiscali attraverso la formula «si considerano». Se la presenza contadina non era sufficiente a conferire ruralità allo spazio urbano, bastava però per declassarne la qualifica. L'art. 2 della legge, infatti, evitava accuratamente il termine “città” in favore dell'espressione tecnica «centri abitati», facendo eco al

⁸⁴ La disposizione è frutto di un emendamento proposto da un nugolo di deputati moderati capeggiati da Rizza Evangelista, con l'obiettivo di «risolvere la depressa condizione economica» della classe contadina, individuata come «il coefficiente maggiore della emigrazione (...) e delle agitazioni che di quando in quando si deplorano»: *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati - 1° sessione - discussioni - 2° tornata del 22 giugno 1906*, p. 8931.

⁸⁵ *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati - 1° sessione 1904-908, discussioni, tornata del 3 luglio 1908*, p. 9734.

lessico delle inchieste agrarie, non ultima quella parlamentare appena avviata proprio nel 1906 *sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali*, per la quale «grossi borghi abitati quasi esclusivamente da agricoltori non meritano il nome di città»⁸⁶.

Ricompattata la classe contadina al di qua e al di là delle mura, il criterio dell'esenzione su base personale apriva però un'altra linea di frattura tutta interna al perimetro cittadino, dai risvolti non meno significativi. Esso ritagliava artificialmente nella cittadinanza una figura fiscale distinta, destinataria di un trattamento di favore, e proprio per questo separata dal resto della comunità urbana⁸⁷.

In contesti nei quali «la più estesa classe dei cittadini è quella dei contadini»⁸⁸, un tale «virtuale» isolamento appariva tanto più necessario quanto più contrastante con la realtà di una crescente sovrapposizione tra il mondo agricolo e le istanze politiche urbane. I lavoratori della terra, contadini tra i solchi, diventavano sempre più «soltanto cittadini» in paese, dove si scoprivano partecipi delle medesime dinamiche associative e conflittuali della classe operaia⁸⁹. Svaniva l'immagine rassicurante e quasi arcadica del colono solitario, che «vive ne' suoi campi col suo bestiame, (...) dominato nei suoi pensieri e nelle sue azioni dal padrone e dal prete e crede ancora che alcuni rintocchi della campana parrocchiale tengano lontano il cattivo tempo e la grandine»⁹⁰. A quella figura si sostituiva, nel dibattito parlamentare, lo spettro di una pericolosa «sottospecie spuria»: un «contadino inurbato», sospetto e politicizzato, incline a «frequentare la Camera del Lavoro» più che i campi⁹¹, ormai tanto indistinguibile dall'operaio da richiedere che un successivo intervento governativo fissasse d'autorità i criteri di riconoscimento⁹².

⁸⁶ *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, vol. V, *Basilicata e Calabria*, t. I, Roma 1910.

⁸⁷ Sulla «cittadinanza dimezzata» dei contadini, discussa in relazione allo status elettorale, cfr. P. Passaniti, *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino 2017, p. 77 ss.

⁸⁸ E. Pisani, *L'imposta sui fabbricati degli umili*, in «Rivista siciliana di amministrazione e ragioneria», 4-5 (1908), p. 49 (49-52).

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ I. Gherardini, *Il quinto stato*, in «Critica sociale», II, 7 (1892), p. 108 (107-109).

⁹¹ *Atti del Parlamento italiano, Senato del Regno - 1° sessione 1904-05, tornata del 13 luglio 1906*, p. 4008.

⁹² Il Governo provvide l'anno successivo, con la presentazione di un progetto di legge firmato dal ministro delle finanze Lacava. *Atti parlamentari della Camera dei deputati*,

Il diritto tornava così, con le sue classificazioni, a domare più che a riconoscere le geografie della convivenza. Che contadini e cittadini condividessero ormai lo stesso spazio appariva difficilmente contestabile e ancor meno reversibile; il timore era che potessero condividere anche le stesse rivendicazioni. All'ordine geometrico delle mappe si sostituirono presto le distinzioni di *status*: lo sgravio fiscale operava insieme come ammortizzatore economico e come barriera sociale, nella convinzione che, non potendo più separare le case, occorresse dividere le coscienze.

III.

MEMORIE / NUOVI ORDINI

Dino Borri*

Dilemmi della democrazia dialogica e agentività artificiali

Molti qualificatori logici si orientano alla descrizione dell'ampia articolazione funzionale di una città quale struttura naturale-artificiale della comunità umana: abitazione, produzione di beni e servizi, politica, per citarne sinteticamente alcuni grandi aspetti.

Trattasi di una scena peraltro divisa per comodità in parti di un sistema che la Teoria dei Sistemi ci dice esser più della 'somma semplice' di queste, nel senso che la somma genera una struttura nuova. Parlando di articolazione funzionale si allude infatti unicamente al lato pratico della città, lasciando da parte ulteriori meno speditivamente definibili strutture funzionali che attengono alla generazione di conoscenza degli agenti e dell'agentività¹ del sistema socio-tecnico e socio-spaziale evocato organizzativamente e strutturalmente dalla 'comunità umana': memoria, identità, situazione, spirito.

La città, definibile come un sistema socio-tecnico e socio-spaziale, si è funzionalmente specializzata per finalità di ottimizzazione dell'energia necessaria al funzionamento: la città antica si riduce all'abitazione, al tempio, alla difesa, al mercato, alla piazza, al governo (alla dominazione) di un territorio limitato, a alcune produzioni che possono concentrarsi spazialmente e che anzi è meglio concentrare che disperdere spazialmente, il suo rapporto con il territorio è semplice e esplicito e si esplica nello spostamento saltuario di agenti dal sottosistema spaziale concentrato al sss diffuso e viceversa; la città odierna ha abitazioni, scuole, ospedali, centri di comando politico e organizzativo, agenzie operative specializzate, strutture per il funzionamento di rete, acqua e energia, trasporti, e tanto altro, e interagisce spazialmente in modo reale e virtuale pressoché illimitato e indefinibile e entro scene di dominazione non chiare e anzi spesso occultate.

* Politecnico di Bari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica. E-mail: dino.borri@poliba.it.

¹ L. von Bertalanffy, *Systems Theory. Foundations Development Applications*, New York 1950; J. B. McLoughlin, *Urban and Regional Planning. A Systemic Approach*, London 1973; S. Borgo – D. Borri – D. Camarda – M. R. Stufano Melone, An ontological analysis of cities. Smart cities and their components, in M. Nagenborg – T. Stone – M. González Vogé – P. E. Vermaas (curr.), *Technology and the City. Towards a Philosophy of Urban Technologies*, Cham 2021, pp. 365-387.

I sistemi sociali umani spazialmente concentrati sono funzionalmente costosi energeticamente e non sono oggi più necessari al modo originario, spostarsi da un sistema all'altro è difficile e ha spesso rendimento nullo: la dispersione degli agenti e la loro solitudine nell'azione è consentita dallo sviluppo della tecnologia e ha spesso elevato rendimento e capacità di riduzione del consumo dell'ambiente, di beni ambientali che divengono sempre più rari².

I poteri politici funzionanti nelle città creano barriere e incapacità di contatto: si rendono necessarie politiche di inclusione di agenti deboli nelle loro capacità di contatto e inclusione e spesso le arene comunicative e inclusive sono illusorie e costruite per creare situazioni di consenso politico alle agentività di dominazione o per creare inutili funzionalità produttrici di servizi generici e privi di reale qualificazione risolutoria di problemi; nuovi servizi abilitanti all'accesso di chi è più debole di altri in modo invalidante tanto da esigere aiuto esterno sono necessari, trattandosi qui anche di abilitazioni 'di rottura' che portino i deboli e i dispersi a affermare propri poteri sostitutivi dei forti e dei concentrati; sistemi intelligenti decentrati artificiali possono diffondere conoscenza e creare nuove strutture funzionali più adatte alle situazioni ambientali mutate³.

Le basi di conoscenza degli agenti intelligenti artificiali per lo sviluppo tecnologico dei depositi di memoria e delle loro processazioni d'uso sono di fatto illimitate rispetto alla limitatezza delle basi di conoscenza degli agenti umani⁴.

La generazione delle basi di conoscenza degli agenti intelligenti artificiali può aversi direttamente dagli agenti umani invitati in uno spazio di comunità a descrivere verbalmente sé stessi e le loro vite interne (pensieri) e esterne (parole e opere) magari in ambienti pubblici attrezzati (spazi pubblici chiusi o aperti) per la raccolta-memorizzazione⁵.

La mobilità e in genere l'interazione socio-spaziale degli agenti umani consente descrizioni più aderenti alla realtà di quelle indotte da agenti intermediari tra il naturale e l'artificiale e conseguentemente la costruzione di agenti intelligenti artificiali cognitivamente più complessi degli attuali.

² M. Weber, *The City*, Berlin 1960.

³ J. Friedmann, *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton 1987; J. Forester, *Planning in the Face of Power*, Berkeley 1989; E. Scandurra, *L'ambiente dell'uomo*, Milano 1995.

⁴ H. Simon, *The Sciences of Artificial*, Cambridge (MA) 1976.

⁵ D. Borri – D. Camarda, *The cooperative conceptualization of urban spaces in AI-assisted environmental planning*, in Y. Luo (cur.), *LNCS*, vol. 5738, Berlin 2009, pp. 197-207.

Si tratta, attraverso la descrizione, di una costruzione cognitiva inclusiva del sistema di insediamento fondata sulla integralità della rappresentazione che di quel sistema fanno gli agenti che può divenire rendicontazione efficace degli spazi pubblici d'interazione socio-spaziale e socio-ambientale e delle loro trasformazioni da parte di agenti intelligenti artificiali responsabili non incaricati o non capaci dell'effettuazione di valutazioni e decisioni ma invece operanti al servizio di sistemi descrittivi integrali di contesto cui agenti intelligenti umani accedono per migliorare i propri comportamenti di interazione in modo democratico (il riferimento va qui a una democrazia allargata a partire dalle agentività individuali umane alle multiagentività non umane biotiche e abiotiche naturali e artificiali).

Le città a forte costruzione identitaria e spirituale (nel Mediterraneo, per esempio, Napoli o Istanbul) potrebbero assumersi quali multiagentività artificiali a qualificazione più-che-umana⁶ create per astrazione funzionale da inclusività integrali in cui agentività individuali mutano *naturaliter* in multiagentività attraverso rappresentazioni-descrizioni di tipo dualistico generatrici di ascolti-elaborazioni delle realtà socio-spaziali e socio-ambientali implicate. Gli esiti si strutturano in comunicazioni-interazioni complesse, in integrazione per esempio per le agentività umane di funzioni descrittive semplici (sensoriali computabili) e di funzioni descrittive complesse (non sensoriali non computabili).

Si tratta di ambienti cognitivi a alta densità di agenti umani con forti interazioni dovute a comportamenti comunicativi e/o osservativi dalle quali discendono continue spinte adattative all'ambiente basate su rappresentazioni dinamiche della realtà coinvolta tipologicamente variabili (analisi/sintesi, questione/soluzione, imitazione/contraddizione, appropriazione/condivisione, ...) e sempre condizionate delle memorie degli agenti anch'esse in continua addizione/sostituzione⁷.

L'inclusione è qui vista come interazione capace di comportamenti di esclusione (blocco) indotti da insufficienza spaziale e cognitiva dell'agente o del multiagente cui segue la ripresa di comportamenti dominanti psico-fisici dell'agente basati su memoria e energia: spazi multiagentivi fortemente caratterizzati da memorie agentive e multiagentive generano comportamenti agentivi e multiagentivi fortemente condizionati (conservativi delle identità genetiche) e insieme fortemente non-

⁶ P. Newman – J. Jennings, *Cities as Sustainable Ecosystems*, London 2008.

⁷ R. Lovreglio – A. Fonzone – L. Dell'Olio – D. Borri, *A study of herding behaviour in exit choice during emergencies based on random utility theory*, in «Safety Science», 82 (2016), pp. 421-431.

condizionati (esplorativi); spazi vuoti sono aperti alla colonizzazione di altri agenti; spazi vuoti popolati da memorie dei precedenti sistemi agentivi inducono shock cognitivi (fratture e ricomposizioni)⁸.

In sostanza inclusione e esclusione nei comportamenti cognitivi spaziali di sistemi agentivi e multiagentivi umani sono realtà non contraddittorie che costruiscono memorie complesse utili alla conoscenza complessa della realtà basata sulla formazione di memorie comportamentali⁹.

Guardando alle attuali tecnologie 'intelligenti' (nel dominio dell'AI: per es. a usi, risorse e limitazioni, dilemmi logici ...), il discorso sui fenomeni di inclusione/esclusione degli agenti umani negli spazi urbani caratterizzati da denso popolamento e da varietà di agenti dissimili (per es. per provenienze spaziali, per redditi, per 'storie' individuali e sociali ...) e se si vuole misurati con le 'metriche' ibride appropriate alle scienze della 'complessità' potrebbe focalizzarsi sul modo in cui le risorse cognitive degli agenti umani supportate da quelle di agenti artificiali possono combattere l'esclusione di particolari agenti dal beneficio delle risorse generali di una popolazione insediata in un dato spazio limitato da confini sociali (proprietà) e/o ambientali fonti di vincoli per le dotazioni e le accessibilità¹⁰.

Gli agenti artificiali se sufficientemente e 'criticamente' indirizzati da agenti esperti umani (agenti che hanno vissuto e operato non superficialmente nello spazio implicato) alla natura del supporto da fornire possono autonomamente assicurare ampie risorse di memorie di casi e di metodi per il loro impiego produttivo: se operanti a valle o in partnership con qualificati poli cognitivi tradizionali possono assicurare presumibilmente la formazione di vantaggi competitivi derivanti da situazioni massive di operatività indirizzata¹¹.

Essendo strutturali le situazioni di inclusione/esclusione per ragioni antropologiche¹² si tratterebbe forse comunque di situazioni non stabili. Le soluzioni di accumulo integrale di conoscenza descritte qui in inizio

⁸ M. Minsky, *The Society of Mind*, New York 1986; Id., *The Emotion Machine*, New York 2006.

⁹ M. R. Stufano Melone, *Ontologie della creatività. Memorie e decisioni creative in architettura*, Milano 2019.

¹⁰ N. Krumholz – J. Forester, *Making Equity Planning Work*, Philadelphia 1990; P. Healey, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London 1997.

¹¹ C. De Lucia – D. Borri – A. Kubursi – A. Khakee (curr.), *Economics and Engineering of Unpredictable Events. Modelling, Planning and Policies*, London 2022.

¹² M. Foucault, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris 1966.

come fondate su spontanei depositi (serbatoi) diffusi spaziali agentivi e multiagentivi riferibili a determinate spazialità (l'archetipo della piazza ...) e/o istituzioni pubbliche o private potrebbero sfidare i dilemmi inclusione/esclusione qui prefigurati.

In passato si è detto la terra produttrice di alimenti per individui e popolazioni, i poteri 'politici' derivanti dalla forza e dalla guerra, le localizzazioni 'fortunate' di insediamenti in luoghi di transito importanti per la formazione di mercati) attraverso la formazione di economie immateriali fondate sulla 'conoscenza' (abilità di acquisizione e memorizzazione e di elaborazione finalizzata alla produzione di beni e servizi aventi valore in 'mercati' finanche di tipo Smithiano di scambio tra popolazioni più dotate e popolazioni meno dotate di conoscenza.

Agenti e multiagenti conoscono dal punto di vista economico i propri e gli altrui spazi di vita in misura variabile adattando a essi le proprie risorse e le proprie organizzazioni umane e sforzandosi progressivamente in ogni regime politico di assicurare a individui e comunità minimi vitali, ciò facendo attraverso meccanismi politici di inclusione anche assai vari: il potere e la forza nelle comunità (per quelle umane Foucault, in ambito scientifico antropologico-filosofico ispirato allo 'strutturalismo')¹³, le autoregolazioni del mercato, le enclave comunitarie specializzate.

¹³ Foucault, *Les mots et les choses*, cit.

Dario Costi*

Forme della vita e architettura delle relazioni

SOMMARIO: 1. Rigenerare, rinaturare, rinnovare – 2. La sfida progettuale – 3. La città delle relazioni – 4. Forme della vita e architettura delle relazioni – 5. Idea di città e idea di architettura. La *prossimità* come presidio sociale dello spazio pubblico nel progetto di rigenerazione urbana per Sassuolo.

1. Rigenerare, rinaturare, rinnovare

Nel contesto storico attuale emergono con forza tre dinamiche che si sviluppano parallelamente e che appaiono motivo di preoccupazione e di stimolo progettuale al tempo stesso: il cambiamento climatico, il progressivo arresto del consumo di suolo e il crescente *dominio della tecnica*, connesso ai processi della cosiddetta *Quarta rivoluzione industriale*.

Le città rappresentano il luogo privilegiato in cui tali fenomeni si manifestano con maggiore evidenza: da un lato come espressione di fragilità ormai manifeste, dall'altro come ambito nel quale si intravedono significative potenzialità di trasformazione.

Le ricorrenti alluvioni, la crescente concentrazione di eventi atmosferici estremi e la condizione sempre più critica delle isole di calore urbane ne costituiscono segnali evidenti. A ciò si aggiungono altre dinamiche strutturali: l'arresto dell'espansione urbana registrato negli ultimi anni, la presenza diffusa di ampie aree dismesse che richiedono nuovi progetti di intervento e la necessità di ripensare in modo radicale i sistemi di mobilità urbana, orientandoli con maggiore decisione verso soluzioni individuali e collettive sostenibili ed ecologiche. Tali prospettive risultano oggi più concretamente praticabili anche grazie alla capillare diffusione di infrastrutture e tecnologie elettriche.

Parallelamente si assiste alla disponibilità crescente di molteplici soluzioni digitali che, pur offrendo risposte efficaci a problemi specifici, risultano ancora prive di una regia capace di integrarle in una visione organica e di metterle realmente al servizio delle comunità urbane. A questo quadro si accompagnano inoltre le preoccupazioni legate allo sviluppo dell'*Intelligenza Artificiale*, alla tutela della privacy e

* Università di Parma, Dipartimento di Ingegneria e Architettura. E-mail: dario.costi@unipr.it.

alla salvaguardia dei diritti costituzionali nel contesto dei processi di innovazione tecnologica. Non meno rilevanti sono le trasformazioni sociali indotte dalla digitalizzazione della vita quotidiana: da un lato i rischi di eccessiva immersione delle giovani generazioni negli ambienti digitali, dall'altro le forme di esclusione che possono coinvolgere le fasce più anziane della popolazione, insieme alla progressiva virtualizzazione delle relazioni sociali.

Problemi e opportunità convivono dunque nello stesso scenario. Di fronte a tali condizioni, è possibile riconoscere l'esistenza di una sfida storica di particolare rilevanza, che richiede l'elaborazione di una strategia di sintesi capace di orientare con chiarezza una transizione verso quella che definisco la *Città delle persone 4.0*¹.

In questa prospettiva, rinaturazione, rigenerazione urbana e uso consapevole dell'innovazione tecnologica al servizio delle persone rappresentano le direttrici fondamentali di un'azione integrata, in grado di incidere concretamente sulla struttura delle città e sulla qualità della vita di chi le abita.

¹ D. Costi, *Designing the City of People 4.0. Reflections on strategic and sustainable urban design after Covid-19 pandemic*, Berlin 2022, in Italiano *Diario-Manifesto per la città delle persone 4.0*, Siracusa 2023.



Masterplan del progetto di rigenerazione urbana a Sassuolo. Nella parte superiore dell'immagine il *Centro per le Famiglie* nel rapporto con l'edificio comunale e il Parco Amico; nella parte inferiore sinistra il *Centro Antiviolenza e Casa delle Associazioni*.

2. La sfida progettuale

Le criticità richiamate delineano un insieme di condizioni sulle quali è possibile intervenire individuando opportunità significative di trasformazione. L'assetto insediativo contemporaneo è infatti il risultato di una crescita relativamente recente che, in molte realtà urbane, si è sviluppata in modo eccessivo e spesso privo di una strategia riconoscibile.

All'interno di questo quadro emergono alcuni temi su cui riflettere: vuoti urbani da ripensare e riconnettere, aree residuali poste ai margini delle infrastrutture da recuperare all'interno di un disegno complessivo, nonché una rete viaria pervasiva che, in larga parte, ha occupato lo spazio disponibile senza una logica. In numerosi studi progettuali è stato possibile verificare come, anche attraverso interventi relativamente semplici – ad esempio il ridisegno delle circonvallazioni – si possano recuperare decine di migliaia di metri quadrati oggi compromessi o sottoutilizzati, contribuendo al tempo stesso a ristabilire connessioni tra parti di città attualmente separate.

La questione strategica appare dunque quella di riconnettere tra loro i vuoti urbani e di riorganizzare il sistema del verde e dei percorsi pubblici secondo una logica sistemica. Un simile approccio consentirebbe di strutturare una rete capace di rendere la mobilità individuale lenta non soltanto possibile, ma anche sicura, piacevole e diffusa.

L'analisi condotta negli ultimi anni suggerisce infatti che la fase storica che stiamo attraversando offre, in questo senso, un'occasione particolarmente favorevole. Disponiamo oggi, infatti, di strumenti tecnici e digitali che permettono di incidere in modo significativo nei processi di riorganizzazione della città. Ciò può avvenire attraverso interventi di rinaturazione intelligente dei percorsi urbani, capaci di sostenere quel cambio di paradigma verso cui si orientano sempre più chiaramente le riflessioni sulla città contemporanea.

La città che dobbiamo perseguire è allora quella che abbiamo definito alcuni anni fa come una *città verde, accessibile e accogliente*. In questa prospettiva non è più sufficiente disporre di parchi urbani come destinazioni puntuali all'interno dello spazio cittadino; diventa invece necessario costruire un sistema continuo di luoghi verdi che consenta di attraversare la città, muoversi al suo interno, incontrarsi e riconoscersi.

Questa nuova rete di relazioni urbane dovrà essere estesa, sicura, qualitativamente attrattiva e capace di favorire la dimensione sociale dello spazio pubblico. Essa dovrà connettere il centro storico con le periferie attraverso nuove direttrici protette, facendo leva sulle *infrastrutture verdi urbane* esistenti e su quelle potenzialmente realizzabili. Solo attraverso

una strategia di sistema, attenta anche agli effetti comportamentali che tali trasformazioni possono generare, sarà possibile restituire alla città – al termine di un più ampio processo di riorganizzazione insediativa – nuove e concrete opportunità di aggregazione per le comunità urbane, oggi spesso limitate dalla stessa configurazione fisica degli spazi urbani.

Un progetto urbano strategico fondato su rinaturazione, rigenerazione e applicazione consapevole dell'innovazione tecnologica potrà dunque essere avviato a partire dai numerosi vuoti urbani presenti nei territori urbanizzati. Attraverso una visione complessiva e mediante interventi puntuali di vera e propria “microchirurgia urbana”, sarà possibile coordinare una pluralità di azioni convergenti: ricomporre il sistema ambientale attraverso processi diffusi di desigillazione dei suoli e di reintroduzione della natura nello spazio urbano; orientare le strategie di rigenerazione verso le aree dismesse e gli ambiti più compromessi e, parallelamente, avviare la realizzazione delle infrastrutture digitali necessarie ad attivare progressivamente le *smart grid* e i sistemi intelligenti destinati a supportare il funzionamento della vita urbana.

Una simile prospettiva potrà concretizzarsi solo attraverso la capacità di operare simultaneamente su questi tre livelli di intervento. Il risultato potrà essere la strutturazione di una rete integrata di percorsi verdi e di luoghi urbani a servizio delle comunità, capace di promuovere forme di mobilità lenta, ecologica e sociale sia all'interno delle città sia nel rapporto tra queste e i loro territori².



Render del *Centro Antiviolenza e Casa delle Associazioni*.

² Su questi temi e sul cambio di paradigma che la rigenerazione può stimolare nelle città vedi D. Costi, *Manuale di Progetto Urbano Strategico per la Smart City come Città delle Persone 4.0*, LetteraVentidue, Siracusa, 2025.

3. *La città delle relazioni*

Come è possibile quindi conferire una forma concreta ed efficace ai processi di rigenerazione urbana intesi come pratiche integrate di rinaturazione e di applicazione orientata dell'innovazione tecnologica? A questo interrogativo appare sempre più urgente fornire una risposta operativa attesa dai soggetti coinvolti: le città, impegnate a ripensare il proprio assetto interno per individuare nuove traiettorie di riordino e sviluppo; gli operatori economici, spesso condizionati dalla variabilità dei contesti; le Pubbliche Amministrazioni, che cercano di costruire strategie condivise e di tradurle in azioni tangibili; e, infine, l'opinione pubblica e i cittadini, sempre più desiderosi di essere coinvolti nei processi decisionali collettivi. In tutte queste aspettative emerge con forza l'esigenza di garantire qualità agli interventi, di renderne trasparente la definizione e di verificarne la reale capacità di integrarsi nei tessuti urbani esistenti.

Da dove ripartire, allora? Una possibile risposta consiste nel recuperare quella stagione in cui la città era ancora capace di ripensare se stessa attraverso l'architettura. Guardare brevemente indietro, in questa prospettiva, significa tornare a osservare i processi storici che hanno caratterizzato l'evoluzione delle città italiane, rendendo il nostro Paese un mosaico straordinariamente ricco e articolato di luoghi, paesaggi, spazi urbani e comunità.

Fino a circa un secolo fa, infatti, le città italiane si sono configurate come il risultato di una lenta e continua azione di riorganizzazione del tessuto insediativo condotta proprio attraverso l'architettura. Quello che oggi definiamo nucleo storico rappresenta l'esito di una sedimentazione progressiva di usi e forme, frutto di un processo selettivo che ha costantemente integrato nuove architetture, aggiungendo elementi e, al tempo stesso, sostituendone altri. Prima della stagione novecentesca dell'espansione urbana, la crescita fisiologica delle città si è realizzata mediante una costante riscrittura delle relazioni tra preesistenze e nuovi interventi, accompagnata da un continuo lavoro di ricucitura delle parti che progressivamente si aggiungevano al tessuto esistente.

In questo processo hanno assunto un ruolo centrale i valori dello spazio pubblico, inteso come luogo prezioso della convivenza e della promiscuità sociale; le dialettiche tra fatti architettonici differenti; e la capacità di adattare gli interventi ai caratteri specifici dei diversi contesti territoriali del Paese. Tali condizioni hanno progressivamente generato una fitta rete di spazi destinati alla vita civile, dando origine a una

straordinaria ricchezza di configurazioni spaziali e di esperienze urbane. Alla città romana si è sovrapposta quella medievale, alla quale si sono successivamente affiancate – con sovrapposizioni, adattamenti e incastri – le stratificazioni rinascimentali, barocche, neoclassiche e postunitarie. In questo lungo processo, ogni fase ha ricercato simultaneamente distinzione e relazione, attraverso una continua interazione tra introduzione del nuovo e reinterpretazione dell'esistente.

Le distanze culturali tra i diversi momenti progettuali sono state così ricomposte attraverso continuità fisiche, visive e percettive con la struttura urbana preesistente.

Questa modalità di operare per progettualità successive, capaci di inserirsi nella morfologia urbana rinnovando continuamente le relazioni sociali che attraversano la città, rappresenta una delle eredità peculiari dell'esperienza italiana, parte integrante di un patrimonio genetico ancora riconoscibile: una sorta di DNA culturale che merita di essere riscoperto e assunto come riferimento per interpretare la nuova stagione di trasformazioni che ci attende.

Se si riconosce in questo carattere una componente fondativa della tradizione urbana italiana, diventa allora necessario creare nuovamente le condizioni per intervenire secondo logiche analoghe. Nella stagione che ci aspetta non sarà quindi più sufficiente disegnare i Piani, anche di ultima generazione, che promettono di affrontare il tema del *Climate change* e di fermare il consumo di suolo con strategie di rinaturazione e rigenerazione urbana semplicemente attraverso regole, incentivi e indicazioni. I progetti dovranno nuovamente articolarsi nello spazio urbano come *architetture delle relazioni*³ in dialogo con le preesistenze fisiche e come interpreti della società civile.

In questo modo essi potranno diventare simboli collettivi e condivisi di una rinnovata – ma al tempo stesso antica – idea di città. Perché ciò avvenga sarà necessario ristabilire una connessione più stretta tra progetto urbano e pianificazione urbanistica, costruendo strategie di rigenerazione capaci di rilanciare quella attitudine storica che ha sempre caratterizzato il nostro Paese.

Solo attraverso una chiara prefigurazione del ridisegno delle relazioni urbane sarà possibile dare forma a un sistema intelligente di nuove architetture per la comunità, attorno alle quali riorganizzare la mobilità sostenibile e concentrare le densità necessarie alla formazione di nuovi tessuti urbani. In questa prospettiva diventa indispensabile superare l'ormai

³ D. Costi, *Architettura delle relazioni. Note*, Siracusa 2023.

sterile contrapposizione tra piano e progetto, definendo piuttosto una matrice coordinata di intervento nella quale la prefigurazione architettonica delle possibili soluzioni diventi uno strumento di comprensione delle potenzialità dei luoghi e, al tempo stesso, un incentivo alla partecipazione intesa come reale processo di co-progettazione.

Il progetto urbano, elaborato attraverso l'architettura e inteso come sintesi dei processi di condivisione nelle sue configurazioni esplicite, comprensibili e verificabili, potrà così costituire la base per un nuovo e affidabile patto operativo sulla rigenerazione urbana tra Pubbliche Amministrazioni, investitori e popolazione.



Render del *Centro per le Famiglie*.

4. *Forme della vita e architettura delle relazioni*

Come può il progetto di architettura interpretare questa idea di città? Pensare il progetto come *architettura delle relazioni* significa rimettere al centro la vita che lo spazio deve accogliere. In questa prospettiva, riprendendo i temi della fenomenologia, significa passare da una *forma data* alla *forma trovata*⁴. Un lavoro paziente che può emergere attraverso un'esplorazione continua e attraverso quel lavoro interpretativo necessario per comprendere le regole d'ingaggio della condizione contemporanea.

⁴ F. Rispoli, *Forma data e forma trovata. Interpretare/progettare l'architettura*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 2016.

Il passaggio dalla *Filosofia del progetto* al *Progetto filosofico* implica innanzitutto uno spostamento di prospettiva. Non si tratta semplicemente di applicare principi teorici alla pratica progettuale, ma di assumere un atteggiamento empirico e riflessivo, fondato su quella pratica continua di *reflection in action*⁵ che da sempre accompagna il lavoro tecnico e artistico dell'architettura. Il progetto, in questa prospettiva, non è la mera traduzione operativa di un sistema di idee, ma un processo conoscitivo che si sviluppa nel confronto diretto con la realtà e con le condizioni concrete dei luoghi.

In questo quadro, alla *vita delle forme* – intesa come il processo di riattivazione della memoria storica evocato da Henry Focillon e successivamente ripreso da Ernesto Nathan Rogers⁶ – si affiancano le *forme della vita*: configurazioni spaziali capaci di seguire i comportamenti umani e di accompagnare quelle dinamiche relazionali che trasformano lo spazio in un autentico luogo sociale. In tale direzione si inserisce anche il concetto di *vitality forms*, elaborato nell'ambito della psicologia e successivamente ripreso dalle neuroscienze per descrivere le modalità con cui le azioni e le relazioni umane si esprimono attraverso qualità dinamiche e percettive.

Il progetto architettonico diventa così un momento di sintesi che pone al centro la realtà concreta e la vita delle persone. Da questa impostazione deriva un atteggiamento progettuale aperto e ricettivo, capace di instaurare relazioni con i luoghi esistenti e con le loro qualità specifiche, con il disegno urbano del contesto – inteso come regia collettiva delle singole architetture – e con le dinamiche psicologiche, visive e percettive che si attivano nell'esperienza dello spazio.

In questa prospettiva, il progetto è chiamato a dimostrare la propria capacità di accogliere e proteggere le persone negli spazi condivisi e nei luoghi pubblici della città. Esso deve saper ascoltare i segnali provenienti dalla comunità, intercettarne aspirazioni e bisogni, anche quando non si manifestano in forma esplicita, e tradurli in configurazioni spaziali possibili. Parallelamente, deve contribuire alla ricomposizione dei legami sociali e, per quanto possibile, alla mitigazione delle fragilità che attraversano le comunità urbane contemporanee.

Le architetture si configurano così come nuovi luoghi da immaginare in assetti ibridi e adattivi, capaci di combinare condizioni esistenti e nuove

⁵ D. A. Schön, *Il professionista riflessivo, Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari 1993.

⁶ Rogers riprende il titolo del libro *Vita delle forme* di Henry Focillon nel capitolo *L'elemento della tradizione* in E. N. Rogers, *Gli elementi del fenomeno architettonico*, I ed., Bari 1961, ripubblicato per Christian Marinotti Edizioni, Milano 2006, p. 71.

opportunità, inserendosi con sensibilità nei contesti in cui intervengono. Possono assumere il ruolo di elementi di accompagnamento delle trasformazioni urbane, di spazi di lavoro non convenzionali, di ambienti protetti nei quali incontrarsi e riconoscersi. Se questa prospettiva rimane chiara, sarà possibile individuare – *caso per caso e luogo per luogo*, per riprendere un'espressione cara a Rogers⁷ – configurazioni e atmosfere capaci di sostenere una società che possa tornare a riconoscersi come comunità urbana, pur nelle forme inevitabilmente diverse che caratterizzano il presente.

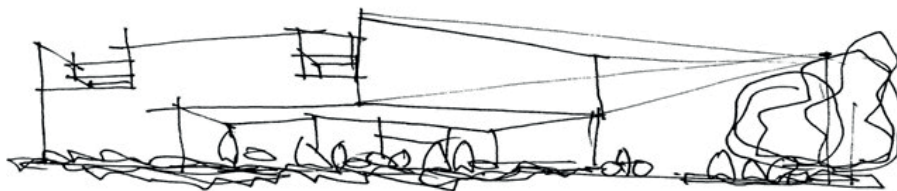
In questo modo l'architettura offre alla città contemporanea un contributo che non è soltanto spaziale, ma anche culturale e sociale. Le due dimensioni della città già riconosciute nella tradizione latina – *Civitas*, la città delle persone, e *Urbs*, la città delle costruzioni – possono tornare a dialogare attraverso una rinnovata relazione tra comunità e struttura insediativa, restituendo centralità all'idea di città come spazio condiviso. È in questo orizzonte che prende forma la prospettiva della *città delle persone*, intesa come equilibrio dinamico tra relazioni sociali e configurazioni spaziali.

Un simile processo richiede una mobilitazione collettiva capace di trasformare contributi individuali e competenze differenti in un progetto condiviso. Le architetture collettive che emergono da questa visione cercano di tradurre una complessità spesso disordinata in composizioni più leggibili, capaci di mettere in relazione condizioni inizialmente divergenti e di orientarle verso nuove forme di equilibrio.

Si tratta di dispositivi spaziali che possono assumere configurazioni differenti: separazioni e diaframmi, bordi e percorsi, coperture e spazi di attraversamento, porzioni di infrastrutture trasformate in giardini urbani, presidi informali di socialità generati dai flussi della vita cittadina. Sono *architetture delle relazioni*, capaci di operare simultaneamente su due piani: da un lato quello dello spazio fisico, costituito dai vuoti urbani e dagli ambiti da recuperare; dall'altro quello dello spazio mentale e culturale, nel quale si esplora concretamente il rapporto tra ciò che esiste e ciò che può ancora essere.

In queste condizioni il progetto assume il compito di raccogliere e riorganizzare le molte sollecitazioni provenienti dal contesto, riconoscendo l'incompiutezza e la frammentarietà della città contemporanea non come un limite, ma come una condizione di partenza. Non si tratta, dunque, di imporre nuove forme in modo astratto, quanto piuttosto di avviare un paziente lavoro di ricucitura capace di restituire continuità alle relazioni urbane e di riattivare, attraverso l'architettura, i legami tra luoghi e comunità.

⁷ E. N. Rogers, *La parola di Ernesto Nathan Rogers agli incontri Duinati 1960*, pubblicato in Id., *Architettura, misura e grandezza dell'uomo*, in S. Maffioletti (cur.), *Scritti 1930-1969*, Padova 2010.



Schizzo di Dario Costi della *Casa delle Associazioni e Centro Antiviolenza*, tratto dai suoi quaderni di architettura e pubblicato in O. Lubrano, A.

5. Idea di città e idea di architettura. La prossimità come presidio sociale dello spazio pubblico nel progetto di rigenerazione urbana per Sassuolo

A fianco delle ricerche progettuali che svolgo con il gruppo di ricerca di Parma⁸ per le città italiane segnalo il valore urbano, sociale e civile di una occasione progettuale che stiamo sviluppando in questi mesi sul piano professionale⁹.

Una precisa idea di città si ritrova nel nostro approccio al progetto di architettura: *Sassuolo, la città prossima è progetto di rigenerazione di un pezzo di città fondato su un pacchetto integrato di azioni e opere, con particolare attenzione alla dimensione sociale*¹⁰.

La nostra idea di *architettura delle relazioni* si sviluppa come interpretazione di questo coerente approccio politico e amministrativo.

L'intervento urbano è complesso e si articola in una serie di azioni collegate che si insediano intorno ad un parco urbano: da un lato il Centro antiviolenza con la Casa delle associazioni lungo una viabilità che diviene

⁸ Smart City 4.0 Sustainable LAB fondato nel 2018 a Parma collegato alle sedi universitarie di Modena, Bologna e Ferrara con il patrocinio e il sostegno di Regione Emilia Romagna e Lepida Spa.

⁹ Il progetto RU24 è in corso di redazione dallo Studio MC2AA di cui sono co-fondatore. <https://www.mc2aa.it/>. Una prima occasione di riflessione su questo intervento è la pubblicazione *Dario Costi quaderni di architettura*, in O. Lubrano - A. Villa (curr.), Napoli 2026.

¹⁰ D. Zilioli, *Sassuolo, la città prossima*, in *Dario Costi quaderni di architettura*, cit., pp. 34-35.

strada-giardino a vocazione pedonale e dall'altra il Centro per le famiglie come occasione di apertura degli uffici comunali sul verde pubblico.

L'edificio destinato a Centro antiviolenza e Casa delle associazioni si colloca su un margine urbano critico, assumendo sulla tangenziale il ruolo di segnale pubblico e di simbolo di una rinnovata presenza civile tra periferia e centro. La forma nasce dalla dialettica tra gli spazi necessari alle destinazioni speciali che deve accogliere e l'adattamento plastico a molteplici relazioni visive: verso il centro storico da un lato, verso la periferia e le colline dall'altro. Il programma funzionale è articolato su più livelli, con, da una parte, per la Casa delle Associazioni, spazi pubblici che si sviluppano in bar, spazi per il coworking, sale a uso flessibile e terrazze e, dall'altra, per il Centro antiviolenza, ambiti protetti per un servizio, all'opposto, molto delicato e riservato.

In testa al parco il Centro per le famiglie recupera spazi abbandonati o sottoutilizzati al piano terra di un edificio comunale esistente, con una proiezione architettonica che interrompe i parcheggi esistenti e si pone come fondale del verde pubblico, svolgendo molte potenziali funzioni con diversi gradi di servizio: coperto, ingresso, seduta, panchina, spazio per eventi formali e informali.

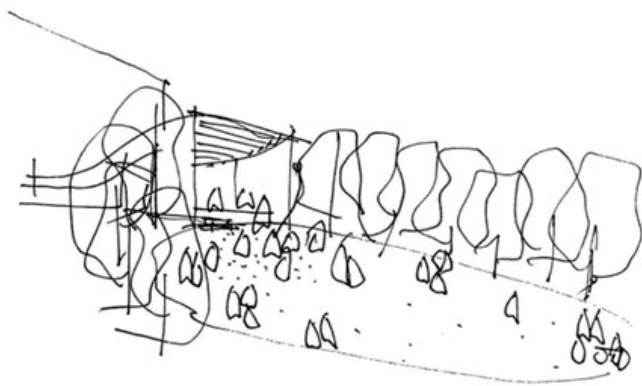
Il rapporto tra architettura, strada-giardino e parco è un obiettivo dichiarato del progetto che si articola con presidi sociali diffusi pensati per rafforzarne la sicurezza e l'attrattività.

Particolare attenzione è dedicata alla concatenazione dell'esperienza spaziale del Centro antiviolenza: accessi differenziati, possibilità di ingresso protetto in automobile e la creazione di una piccola corte-giardino interna per madri con bambini che possono trattenersi per l'intera giornata. Una vicenda del processo di co-progettazione può essere di un qualche interesse per far capire come l'architettura delle relazioni prenda forma dall'ascolto non solo dei luoghi e dei bisogni ma anche dei desideri magari non compiutamente manifesti. Gli operatori dei servizi ci chiesero una stanza per la sosta diurna non asettica, uno spazio che potesse ricordare la dimensione domestica. Riflettemmo molto al significato di questa richiesta e al valore che si può offrire, ad una mamma che scappa da una violenza con i suoi bambini, di ritrovare casa in una stanza. Ci venne allora l'idea di offrire non solo un ambiente accogliente con cucina e soggiorno ma anche un affaccio e una proiezione su un esterno protetto e riparato concepito come *stanza all'aperto* racchiusa tra mura sicure e capace di restituire dignità e qualità dell'esperienza abitativa in una condizione di fragilità. Nasce così il cuore del progetto, la corte centrale che si piega tra una seduta ed un albero: un luogo dove mamma e bambini possano stare insieme in una parentesi di serenità.

Intorno a questo spazio che si offre come occasione per un risarcimento, pur provvisorio, di normalità si articola un progetto denso proiettato sull'esterno.

Come una grande zolla che emerge dallo svuotamento precedente, il volume unitario scavato è evocazione della terra da sempre coltivata in questi luoghi e negli ultimi decenni invece presa e cotta per ricavare la ceramica. L'architettura, in terra cruda con inserti ceramici che intendono riprendere la memoria del trattamento artistico del terzo fuoco, stabilisce un legame materico e figurativo con la storia produttiva del territorio.

La *città delle relazioni* diventa allora possibile con interventi puntuali capaci di riattivare il più possibile una serie di valori: l'interpretazione attenta delle esigenze evidenti e di quelle implicite delle persone, il rimando ad un carattere del luogo e della città, la presenza del pubblico come garanzia di socialità e sicurezza e il disegno urbano pensato per un uso consapevole e orientato dello spazio pubblico: *il progetto conferma una concezione dell'architettura come dispositivo relazionale, capace di ridefinire, con gesti misurati, il rapporto tra edificio e città, articolando la relazione tra dimensione privata, funzioni collettive e spazio pubblico*¹¹.



Schizzo di Dario Costi del *Centro per le Famiglie* nel rapporto con il Parco Amico, tratto dai suoi quaderni di architettura e pubblicato in O. Lubrano, A. Villa, *Dario Costi. Quaderni di architettura*, Edizioni Clean, Napoli, 2026.

¹¹ G. De Francesco, *Architetture per la città delle relazioni*, in *Dario Costi quaderni di architettura*, cit., pp. 22-23.

Elena Tesauro*

La città contemporanea: processi di insediamento informale

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Criteri di classificazione – 3. Il Mediterraneo.

1. *Introduzione*

Il contributo si inserisce nell'ambito della ricerca di dottorato che l'autrice sta conducendo presso il *Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design* del Politecnico di Bari. Il progetto di ricerca approfondisce le dinamiche relative ai fenomeni migratori che interessano la città contemporanea nel bacino del Mediterraneo, focalizzandosi sui processi di insediamento informale, principalmente quelli che riguardano l'autocostruzione, col fine di comprendere la forma urbana nelle sue dinamiche aleatorie. Con l'obiettivo di collocare la situazione del Mediterraneo in uno scenario più vasto, è stato necessario sviluppare un quadro generale per prendere atto della situazione a livello globale.

Un'importante premessa riguarda la lettura del concetto di *informale* che si è deciso di adottare per questa indagine: come scrive Umberto Eco,

«Informale vuole dire negazione delle forme classiche a direzione univoca, non abbandono della forma come condizione base della comunicazione. L'esempio dell'Informale, come di ogni opera aperta, ci condurrà non a decretare la morte della forma, ma una più articolata nozione del concetto di forma, la forma come campo di possibilità»¹.

Questo tema conduce a una riflessione sulle potenzialità dei sistemi emergenziali. Sistemi che, in quanto informali, lasciano aperta la propria condizione alla possibile individuazione di forme capaci di offrire ulteriori possibilità sul piano sociale ed estetico. Molto, infatti, di quanto finora indagato nel corso della ricerca, documenta l'esistenza di impianti che, seppur nati spontaneamente, hanno una straordinaria forza morfologica.

* Politecnico di Bari, Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design. E-mail: e.tesauro@phd.poliba.it.

¹ U. Eco, *Opera aperta. Forma e indeterminazione nelle poetiche contemporanee*, Milano 1962, pp 181-182.

2. Criteri di classificazione

La prima fase d'indagine riguarda lo studio dei processi strutturali e fenomenologici operati secondo un'indagine di carattere multidisciplinare. Dopo la costruzione dell'atlante dei casi studio sul piano internazionale – circa 50 – si è proseguito con il discernimento delle loro leggi formative, l'individuazione delle invarianti e delle varianti tipo-morfologiche e infine la formazione di un quadro sinottico – ancora in fase di sviluppo – restitutivo dell'analisi critica operata sul fenomeno. Tre sono le differenti macrocategorie individuate che forniscono informazioni sullo stato di fatto degli insediamenti e secondo le quali si articola il quadro sinottico:

a. sistemi insediativi ex novo

Sistemi che vengono realizzati ex novo su territori precedentemente non occupati che si declinano in due condizioni: sistemi che vigono in una condizione di isolamento rispetto alla città esistente (fig. 1) – isolamento fisico, ma anche sociale – e sistemi che, invece, sono inglobati all'interno del tessuto urbano (fig. 2). I risvolti sociali non sempre dipendono dalla tipologia di processo insediativo: infatti, molti sono i casi in cui l'insediamento, seppur inglobato nel tessuto, non sviluppa una reale integrazione sociale con la popolazione della città ospitante, diventando, di fatto, un vero e proprio ghetto.



Fig. 1. Campo profughi di Za'atari, dal 2012, Giordania (ortofoto, Google Earth).

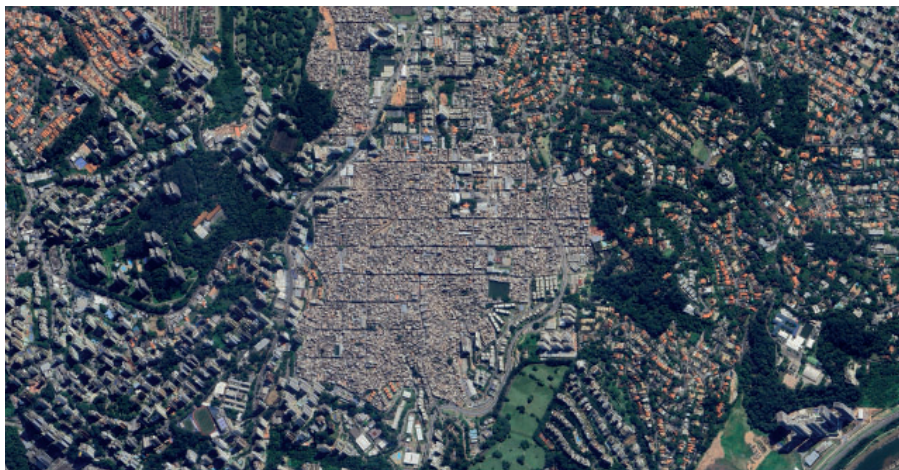


Fig. 2. Favela di Paraisópolis, dagli anni '50, San Paolo, Brasile (ortofoto, Google Earth).

b. trasformazione di situazioni urbane preesistenti

Sistemi in cui si verifica un contatto fra differenti culture generando il riconoscimento di due atteggiamenti. Il primo riguarda i sistemi integrati in cui la comunità/l'individuo migrante si inserisce in una nuova condizione senza rinunciare al proprio bagaglio di valori e tradizioni, generando una realtà multiculturale. Il secondo prevede processi di sostituzione etnica, declinati a loro volta in due scenari: linguaggio architettonico adattato a quello ritrovato nel luogo ospitante e linguaggio architettonico sostituito (fig. 3) che prevede la ri-significazione del palinsesto esistente.



Fig. 3. Città murata di Kowloon, dal 1945, Hong Kong, Cina (<https://cityofdarkness.co.uk/history/>).

c. situazioni urbane che si pongono come soglia

Sistemi che si pongono fisicamente in adiacenza a sistemi preesistenti. In questo caso è interessante comprendere in quale modalità e a causa di quale motivazione i due sistemi si influenzano o non si influenzano (dal punto di vista architettonico, sociale, economico) anche grazie allo studio del carattere della soglia (fig. 4). Questa, nello specifico, può configurarsi in forma fisica concretizzandosi, per esempio, nell'innalzamento di un muro, in una infrastruttura, in un territorio con caratteri orografici avversi, oppure essere un limite percettivo causato da differenze sociali di classe, cultura, etnia, da una percezione di pericolosità dovuta ad alti tassi di criminalità, dalla paura. Zygmunt Bauman nel suo libro *Stranieri alle porte* afferma che tutti i poteri terreni traggono alimento e forza dalla rielaborazione della cosiddetta «paura cosmica» teorizzata dal filosofo russo Michail Bachtin nel 1965. La «paura cosmica» è «paura davanti al potere materialmente grande e materialmente indefinibile [...]»² dunque paura di tutto ciò che non può essere sottomesso al controllo umano, ma anche paura di ciò che non si conosce, dell'ignoto e, di conseguenza, paura dell'estraneo in quanto «alterità» rispetto al vivere quotidiano.



Fig. 4. Quartiere informale di Vusimuzi, dal 1995, Sudafrica (ortofoto, Google Earth).

Le sopra citate macrocategorie si articolano a loro volta in sottocategorie comuni che provano a fornire un ulteriore livello di analisi sul processo insediativo e si articolano in:

- sviluppo spontaneo, ovvero assenza di una volontà di regolare

² Z. Bauman, *Stranieri alle porte*, Bari 2016, p. 44.

il territorio che vede l'insediamento adattarsi e conformarsi alla morfologia del territorio (fig. 5);

- pianificazione regolata, solitamente sottesa a una regola preordinata da un'istituzione o da un governo, prediligendo l'organizzazione del territorio a griglia ortogonale per massimizzare il controllo e la densità (fig. 6);
- pianificazione ri-significata da processi autogestiti, regola di base nella quale avvengono processi di trasformazione dettati da condizioni di necessità (fig. 7).



Fig. 5. Campo profughi di Cox's Bazar, dal 2017, Bangladesh (ortofoto, Google Earth).



Fig. 6. Campo profughi di Azraq, dal 2014, Giordania (ortofoto, Google Earth).



Fig. 7. Neza-Chalco-Itza, dal 1963, Città del Messico, Messico (ortofoto, Google Earth).

I casi studio, infine, vengono declinati all'interno delle categorie d'impianto che chiariscono il loro principio generativo:

- insediamenti che nascono autonomamente nel territorio, dunque, in condizione isolata come campi profughi, colonie, borghi di fondazione, sobborghi, alcuni casi di baraccopoli (fig. 8);
- insediamenti che si inseriscono negli anfratti della città esistente, ciò che Gilles Clément chiama «frammenti indecisi», descrivendoli con queste parole: «tra questi frammenti di paesaggio, nessuna somiglianza di forma (fig. 9). Un solo punto in comune: tutti costituiscono un territorio di rifugio per la diversità. Ovunque, altrove, questa è scacciata»³. L'insieme dei frammenti costituisce il «Terzo paesaggio»;
- insediamenti che si pongono in condizione di appendice rispetto alla città esistente, per motivi che dipendono da una maggiore convenienza a stanziarsi fisicamente vicino alla città (fig. 10)
 - presenza di servizi, controllo sociale formale e informale, opportunità lavorative e di integrazione.

³ Gilles Clément, *Manifesto del Terzo Paesaggio*, Macerata 2004, p. 16.



Fig. 8. Campo profughi di Nyarugusu, dal 1996, Tanzania (ortofoto, Google Earth).

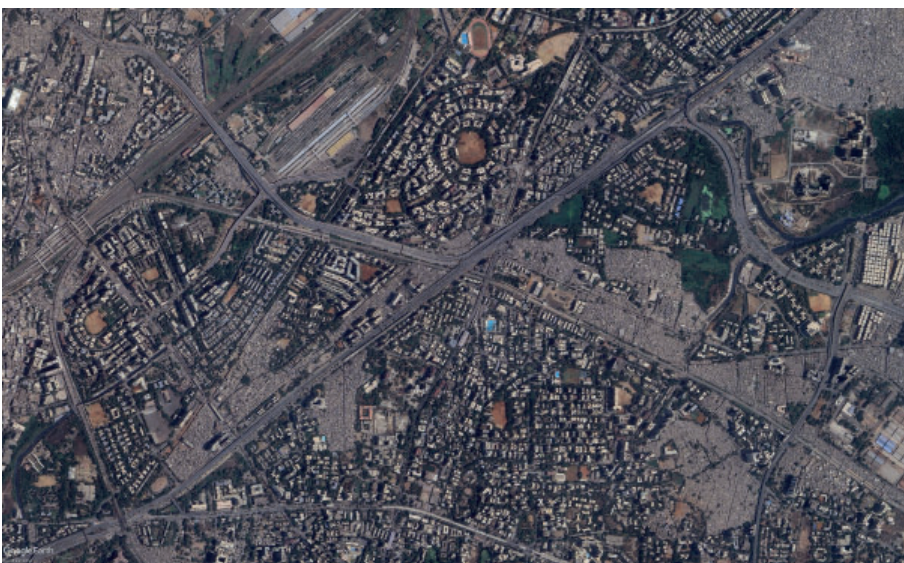


Fig. 9. Insediamenti informali a Mumbai, India (ortofoto, Google Earth).



Fig. 10. Distretto Villa María del Triunfo, dal 1961, Lima, Perù (ortofoto, Google Earth).

Tra i risultati di questa prima parte di indagine si inserisce il riconoscimento di atteggiamenti comuni alla maggioranza dei casi studio affrontati:

- la tipologia di insediamento dipende fortemente dall'orografia e dalle opportunità di sfruttamento del territorio;
- l'insediamento si sviluppa su sé stesso mantenendo come invariante il tipo edilizio;
- le condizioni di necessità causano la ri-significazione e non la trasformazione del sistema insediativo;
- il processo tipologico è il frutto di un procedimento additivo basato sull'incasellamento delle abitazioni e su una misura derivata da un comune multiplo tipologico.

3. *Il Mediterraneo*

In questo scenario si colloca l'oggetto specifico della ricerca: il bacino del Mediterraneo. Scelta scaturita non solo dall'appartenenza geografica e, dunque, da un interesse diretto, ma soprattutto per la centralità assunta da quest'area quale crocevia nevralgico delle odierne dinamiche migratorie.

Com'è noto, l'Europa è interessata da quattro rotte migratorie:

- rotta occidentale, con sbarchi in Spagna che costituisce la somma

- tra la rotta del Mediterraneo e quella della costa atlantica africana;
- rotta centrale, con sbarchi in Italia che, sebbene direttrice maggiormente interessata dai flussi, rimane l'area caratterizzata dal più alto tasso di mortalità;
- rotta orientale, con sbarchi in Grecia, la più percorsa fino al marzo del 2016 quando ha subito un drastico ridimensionamento dovuto all'accordo tra Unione Europea e Turchia;
- rotta balcanica che dalla Turchia attraversa i Balcani per raggiungere la Germania e il restante nord Europa, oggi formalmente ostacolata ma operativamente attiva.

I territori maggiormente interessati sono quelli della Spagna meridionale – Andalusia, soprattutto la provincia di Almería –, l'Italia meridionale – soprattutto Puglia, Calabria e isole – e la Grecia (fig. 11). Spagna e Italia sono i Paesi in cui una buona parte delle popolazioni migranti si ferma, quasi mai per scelta, dando vita ai fenomeni in questione. La Grecia, a differenza di quanto accadeva nel 2016, è diventata invece un “custode delle frontiere esterne” dell'UE, dove le procedure d'asilo avvengono esclusivamente in strutture chiuse e isolate. Un vero e proprio collo di bottiglia dove il diritto al transito è stato sostituito da politiche di immobilizzazione e filtraggio.

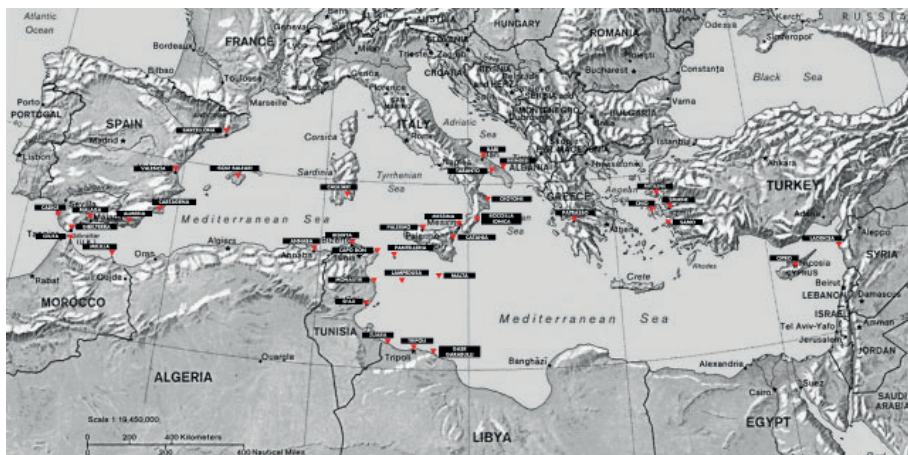


Fig. 11. Porti del bacino del Mediterraneo interessati dai flussi.

È possibile sintetizzare le forme della trasmigrazione nel Mediterraneo in questi cinque punti:

1. Accampamento spontaneo

- a. Extramoenia: ad esempio nelle campagne sul posto di lavoro, si veda il caso della baraccopoli di Borgo Mezzanone
 - b. Sui bordi periferici
2. Stanziamento prolungato nei luoghi di prima accoglienza: spesso hotspot e centri di prima accoglienza perdono il loro carattere di stanziamento temporaneo costringendo le popolazioni migranti a rimanere in attesa per mesi o addirittura anni prima di poter accedere alle fasi successive finalizzate all'integrazione. Le cause sono da ricercare principalmente in ostacoli burocratici. La fase operativa della ricerca ha previsto un sopralluogo nel campo profughi della Croce Rossa a Lecce – attualmente situato a ridosso della Masseria Ghermi – in cui gli abitanti rimangono in attesa, a volte per anni, della documentazione necessaria ad abbandonare il campo. Questa condizione rende insufficienti gli spazi e i servizi, inizialmente pensati per ospitare temporaneamente un numero non troppo elevato di migranti, tanto da segnalare la necessità di dotarsi di nuovi spazi in cui poter dare origine e partecipare alla vita collettiva.
 3. Occupazione temporanea di strutture preesistenti: specialmente ruderi e casolari agricoli isolati
 4. Occupazione/trasformazione di edifici o interi quartieri: si veda, ad esempio, il profondo mutamento del tessuto sociale in Piazza Vittorio a Roma, dove la maggior parte delle attività commerciali è ormai gestita da famiglie di origine straniera, pienamente integrate come cittadini italiani
 5. Acquisto di un immobile e stanziamento permanente

Essendo quello della ricerca un ragionamento su scala urbana, l'approfondimento riguarda la prima categoria. La scelta è giustificata da alcuni dei dati più rilevanti esistenti ad oggi sui fenomeni in oggetto: secondo il *World Migration Report 2024*, oggi circa 281 milioni di persone vivono in un paese diverso da quello di nascita – circa il 3,6% della popolazione mondiale –; il Global Trends report dell'UNHCR (Alto Commissariato per i Rifugiati presso le Nazioni Unite), aggiornato al 2024, afferma che attualmente le cosiddette *forcibly displaced people* – persone forzatamente senza luogo, sfollate a causa di conflitti, persecuzioni e disastri climatici – in tutto il mondo superano i 123 milioni e si stima che entro il 2050 potrebbero raggiungere i 200 milioni; le Nazioni Unite rilevano che oggi più di un miliardo di persone (circa un terzo della popolazione urbana mondiale) vive all'interno delle baraccopoli e stima che i dati potrebbero triplicare entro il 2050. In questo scenario,

le città rappresentano il vero nodo dei flussi globali, difatti oltre il 50% dei migranti internazionali risiede in grandi centri urbani o aree metropolitane; in diverse grandi città, come Londra, New York, ma anche Milano o Madrid, la popolazione nata all'estero oscilla tra il 20% e il 40%. Non solo: nel 2025, il 57% della popolazione mondiale vive in aree urbane ed entro il 2050 si prevede che la quota salirà al 68%⁴. Dunque, considerato lo spostamento della popolazione sempre più verso città e metropoli, non possiamo non definire la questione del reinsediamento dei migranti come una vera e propria questione urbana. Città sempre più orientata verso processi insediativi transitori, in cui la stabilità è sempre più approssimativa e l'aspirazione urbana dovrebbe essere quella di proiettarsi verso una fusione sincretica dei popoli.

Tra i casi studio sono stati individuati sia insediamenti formatisi a seguito di migrazioni intercontinentali – dall'Africa e dal Medio Oriente verso l'Europa –, con cause da rintracciare nella fuga da guerre e/o conflitti civili, nell'emarginazione politica, razziale, economica, etnica, nella ricerca di nuove opportunità e migliori condizioni di vita, sia insediamenti nati in seguito a migrazioni interne alla stessa nazione, sempre più spesso conseguenza di fenomeni di gentrificazione.

Secondo la mappatura realizzata da Medici Senza Frontiere nel 2018⁵, gli insediamenti informali in Italia risultano concentrati prevalentemente nel meridione, con un addensamento significativo nei territori della Capitanata. Il fenomeno del caporalato trova terreno fertile nella fragilità di queste comunità, dove l'assenza di tutele e la marginalità abitativa facilitano forme di intermediazione illecita e sfruttamento, ma non mancano fenomeni di entità più ridotta anche al nord dove tale scenario si ripropone per altri settori lavorativi, ad esempio nel settore tessile a Prato, in quello portuale a La Spezia, in quello alberghiero nel comasco. La prima indagine nazionale InCas del 2022⁶ esamina le condizioni di vita dei migranti nel settore agroalimentare, dedicando un approfondimento specifico al censimento degli insediamenti informali sul territorio italiano. L'inchiesta ha restituito un quadro allarmante dello sfruttamento lungo tutta la filiera agricola nazionale: non si è trattato solo di un'analisi delle condizioni lavorative, ma anche di un'esplorazione approfondita dei

⁴ United Nations (2025). *World Urbanization Prospects 2025: Summary of Results*.

⁵ Medici Senza Frontiere, *Fuori campo. Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati*, 2018, www.medicisenzafrentiere.it.

⁶ InCas, *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare*, 2022.

contesti territoriali che, attivamente o per omissione, contribuiscono a mantenere e riprodurre situazioni di marginalizzazione e dominio.

Tra i casi studio più significativi rientra la baraccopoli di Borgo Mezzanone (fig.12), in provincia di Foggia, la più grande baraccopoli d'Italia secondo il rapporto pubblicato dal Ministero del lavoro e Anci nel 2022. Sorge sul sedime di un ex aeroporto dell'Aeronautica militare italiana, chiuso alle operazioni di volo negli anni '70 e poi definitivamente abbandonato all'inizio degli anni 2000. Sul suo areale nel 2005 venne attivato un importante centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), adibito alla prima accoglienza degli immigrati. A sud del CARA – la cui capacità è di poche centinaia di persone –, lungo quella che un tempo era la pista di volo dell'aeroporto, si è sviluppata col tempo la baraccopoli; oggi si configura come un insediamento informale a impianto lineare – la pista è la “spina” strutturante l'intero borgo – che ospita dai 3.000 ai 5.000 abitanti, prevalentemente provenienti da Senegal, Nigeria, Gambia e Ghana. Le abitazioni sono interamente autocostruite, si rilevano principalmente container, tende e baracche; tuttavia, negli ultimi anni si è registrato un aumento di costruzioni in muratura, insieme al sorgere di attività commerciali e diversi luoghi di culto: una volontà, forse, di radicare la propria casa al suolo con la prospettiva di trasformare il volto del borgo da baraccopoli temporanea a città permanente. Sempre in Puglia, non molto distante da Borgo Mezzanone, sorge un altro insediamento informale conosciuto come “gran ghetto” di San Severo, anch'esso con origini da far risalire a quasi 20 anni fa. Nonostante un grave incendio nel 2017 seguito dall'ordine di sgombero del campo, la baraccopoli è stata ricostruita ed è attualmente ancora in fase di espansione contando più di 2.000 persone residenti. Circostanze simili hanno coinvolto il ghetto di San Ferdinando nella Piana di Gioia Tauro, in Calabria: nonostante originariamente fosse previsto come un campo profughi gestito dal Comune, negli anni è sorta, in adiacenza al suo perimetro, una baraccopoli capace di ospitare oltre 1.000 persone. Un drammatico incendio e le continue rivolte contro le ordinanze di sgombero non hanno impedito all'insediamento di rigenerarsi ancora, rendendo evidenti le necessità abitative della popolazione.



Fig. 12. Baraccopoli di Borgo Mezzanone, 2025 (ortofoto, Google Earth).

In Spagna la situazione è simile. I territori dell'Andalusia meridionale che si affacciano sulle coste del Marocco, in particolare la provincia di Almería, sono caratterizzati da una tale densità di coltivazioni e serre da essere definiti "l'orto d'Europa". Questa regione costituisce, infatti, il principale polo produttivo per l'esportazione di ortofrutta nel resto del continente. Anche in questi luoghi, come si può immaginare, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è dilagante, tuttavia, a differenza dell'Italia, non sono stati rilevati grandi insediamenti di carattere informale; alcune fonti hanno rilevato piccoli insediamenti nei pressi dei luoghi di lavoro, ma generalmente le comunità immigrate abitano gli aggregati urbani preesistenti, arrivando in alcuni casi a rappresentare 1/3 di tutti gli abitanti. Si configura, di conseguenza, una dinamica di sostituzione della popolazione residente con nuovi nuclei di origine migrante. Un altro caso studio in Spagna è la così detta Cañada Real, a Madrid (fig. 13). Si tratta di un antico percorso rurale che nel tempo è diventato un esteso insediamento informale a carattere lineare. In tale contesto, si fa riferimento soprattutto a migrazioni interne innescate da fenomeni quali l'urbanizzazione, la marginalità economica e i processi di gentrificazione. La struttura dell'insediamento segue una ripartizione in aree distinte, ciascuna delle quali riflette differenti livelli di criticità e degrado abitativo: tendenzialmente i settori più lontani dalle zone urbanizzate sono quelli più degradati sia dal punto di vista architettonico che da quello sociale.



Fig. 13. Baraccopoli della Cañada Real, Madrid, Spagna, 2025 (ortofoto, Google Earth).

In conclusione, l'unico caso studio proveniente dai territori della Grecia. Inaugurato come hotspot nel 2013, il campo profughi di Moria, sull'isola di Lesbo, era progettato per ospitare circa 3.000 persone. Tuttavia, a causa delle politiche di contenimento sulle isole greche seguite all'accordo tra Unione Europea e Turchia del 2016, il campo raggiunse la sua massima espansione nel 2020, arrivando ad ospitare oltre 20.000 persone. Nella notte tra l'8 e il 9 settembre 2020, una serie di incendi scoppiò contemporaneamente in diversi punti del campo. Il fuoco distrusse quasi interamente l'insediamento, lasciando migliaia di persone senza riparo. Il rogo di Moria è diventato il simbolo del fallimento del sistema dei campi profughi e della politica europea di esternalizzazione e contenimento delle frontiere.

Ubaldo Villani-Lubelli*

*I confini del possesso.
La proprietà privata come spazio di convivenza
nel costituzionalismo tedesco del XX secolo*

SOMMARIO: 1. La proprietà come carta geografica della convivenza – 2. L'archetipo di Weimar: La genesi del vincolo sociale – 3. L'interruzione nazionalsocialista: la proprietà tra razionalizzazione e statizzazione del conflitto – 4. La Repubblica Federale tedesca: la rifondazione sociale della proprietà – 5. La proprietà sociale: l'esperienza della Repubblica Democratica tedesca – 6. Dalla norma allo spazio vissuto: la città divisa – 7. Epilogo: geometrie variabili della solidarietà.

1. *La proprietà come carta geografica della convivenza*

Discorrere di «geografie della convivenza» impone, prima d'ogni altra cosa, una riflessione sul concetto di confine. Se la convivenza è l'arte di condividere uno spazio finito, il diritto di proprietà rappresenta lo strumento giuridico per eccellenza deputato a tracciare le linee di demarcazione tra l'io e l'altro, tra l'interesse del singolo e le necessità della collettività. Nel diritto pubblico, la proprietà non è mai soltanto un istituto economico volto alla tutela del patrimonio; essa agisce piuttosto come una carta geografica normativa, un dispositivo che disegna la morfologia sociale determinando chi ha diritto di accesso alle risorse e chi ne è escluso, chi può abitare lo spazio e a quali condizioni.

In nessun *locus* della modernità giuridica questa funzione architettonica della proprietà appare evidente come nella storia costituzionale tedesca del Novecento. La Germania, nel suo tormentato XX secolo, ha rappresentato un laboratorio politico per eccellenza, sperimentando diverse declinazioni del rapporto tra autorità e libertà, e conseguentemente, tra possesso privato e bene pubblico. Il campo di tensione che attraversa questa storia è racchiuso nel celebre brocardo che fa la sua apparizione nella Costituzione di Weimar del 1919 per non essere più abbandonato: «*Eigentum verpflichtet*», la proprietà obbliga. Questa formula, apparentemente semplice, nasconde in realtà una complessa dialettica sulla funzione sociale della proprietà, una dialettica che ha assunto significati radicalmente diversi a seconda della latitudine politica e del momento storico.

* Università del Salento, Dipartimento di Scienze Giuridiche. E-mail: ubaldo.villanilubelli@unisalento.it.

Si intende qui ripercorrere tale evoluzione attraverso una lettura sinottica e critica di tre momenti cardine: l'articolo 153 della Costituzione di Weimar, che per primo tentò la mediazione tra la garanzia liberale e le istanze sociali; l'articolo 14 del *Grundgesetz* della Repubblica Federale, che su quella mediazione costruì l'Economia Sociale di Mercato; ed, infine, l'articolo 22 della Costituzione della Repubblica Democratica tedesca (DDR), che piegò invece il concetto di proprietà ai doveri verso la collettività socialista.

L'indagine non si esaurirà nell'esegesi testuale. L'obiettivo è mostrare come queste diverse concezioni giuridiche non siano rimaste confinate nell'astrattezza dei principi costituzionali, ma si siano tradotte – a volte con successo, a volte meno – in concrete «geografie della solidarietà». Il modo in cui una costituzione definisce il vincolo sociale della proprietà, infatti, ha immediate ricadute sullo spazio vissuto: modella le politiche abitative, influenza l'urbanistica, definisce la struttura dei quartieri e l'accessibilità alla casa. Analizzare questi tre articoli significa, in ultima istanza, osservare come il diritto abbia scolpito il volto materiale delle città tedesche, determinando le forme fisiche e tangibili della convivenza civile nel XX secolo.

2. *L'archetipo di Weimar: La genesi del vincolo sociale*

La Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919 nacque in un contesto sociale e politico segnato dalla sconfitta tedesca nella Prima Guerra mondiale, dall'umiliazione del trattato di Versailles, dall'inflazione dei primi anni Venti e dalla dura repressione delle ambizioni di realizzare in Germania una rivoluzione socialista¹. Il processo costituente che si avviò in una società fortemente lacerata non fu soltanto un significativo esercizio di ingegneria istituzionale, ma il tentativo di rifondare il patto sociale. I costituenti si trovarono dinanzi a un compito titanico: ricucire lo strappo tra la borghesia liberale, custode della tradizione giuridica ottocentesca, e il proletariato in ascesa, che reclamava, se non la rottura rivoluzionaria, quantomeno una profonda revisione dei rapporti di forza economici². È

¹ R. Gerwath, *Die grösste aller Revolutionen. November 1918 und der Aufbruch in eine neue Zeit*, München 2018; W. Niess, *Die Revolution von 1918/19: Der wahre Beginn unserer Demokratie*, München 2017; J. Käppner, *1918 – Ausruf für die Freiheit: Die Revolution der Besonnenen*, München 2019.

² G.E. Rusconi, *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, Torino 1977.

in questo contesto di febbrile mediazione che prese forma l'articolo 153³, vera pietra angolare della costituzione economica weimariana e archetipo di ogni successiva riflessione sulla funzione sociale della proprietà. Non si tratta, infatti, di un articolo marginale, ma del luogo in cui si tenta di dare risposta a una domanda che percorre tutto il primo dopoguerra europeo: come conciliare la garanzia della proprietà privata, considerata ancora condizione essenziale di libertà individuale, con le nuove istanze di giustizia sociale emerse dall'esperienza bellica e dalla mobilitazione delle masse? In Germania, questa domanda fu acuita dall'ombra della rivoluzione russa e dalla forza di un movimento operaio che, per la prima volta, entrava stabilmente nella sfera della rappresentanza parlamentare. Da qui il cospicuo catalogo delle libertà e dei diritti fondamentali (Diritti e doveri fondamentali dei tedeschi, artt. 109–165) attraverso i quali si intendeva garantire tutti i membri della comunità. L'articolo 153 costituì, in questo senso, il tentativo di tradurre in linguaggio costituzionale la promessa socialdemocratica di una «democrazia sociale» che non si esaurisse nella dimensione formale del suffragio universale sancito dall'art. 1 della *Reichsverfassung* (1919) secondo cui «Il potere statale emana dal popolo», ma che incidesse sulla distribuzione concreta del potere economico⁴.

Venendo al dettaglio dell'art. 153, il primo comma rassicura i ceti proprietari: «La proprietà è garantita dalla Costituzione»; il tono appare quello, rassicurante, del costituzionalismo liberale ottocentesco, che vede nella proprietà il presidio dell'autonomia del cittadino contro le interferenze statali. Subito dopo il testo introduce una riserva di legge che ne definisce contenuto e limiti, aprendo la porta a un intervento normativo potenzialmente incisivo sull'estensione del diritto proprietario: «L'espropriazione può essere effettuata solo per il bene pubblico e su base legale. Essa avviene

³ Reichsverfassung, 1919, Art. 153: 1. Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. 2. Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen. 3. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.

⁴ E. Fraenkel, *Kollektive Demokratie*, in «Die Gesellschaft», 8 (1932), pp. 103-118. Si veda anche M. Pascali, *Il lavoro violato: riconoscimento e perdita dell'eredità della Costituzione di Weimar. (La questione del lavoro agli albori delle costituzioni contemporanee e la progressiva deconstituzionalizzazione dei diritti sociali)*, in C. Amirante, S. Gambino (cur.), *Weimar e la crisi europea. Economica. Costituzione. Politica*, Cosenza 2013, pp. 135-144.

dietro adeguato indennizzo, salvo diversa disposizione di legge del Reich. In caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo, è possibile adire le vie legali dinanzi ai tribunali ordinari, salvo diversa disposizione delle leggi del Reich. L'espropriazione da parte del Reich nei confronti di *Länder*, comuni e associazioni senza scopo di lucro può avvenire solo dietro indennizzo». Il profilo decisivo arriva nel terzo comma: «La proprietà obbliga. Il suo uso deve essere al tempo stesso servizio per il bene comune». Il costituente del 1919 compì una rottura epistemologica rispetto al Codice Civile (BGB, § 96: *Rechte di mit dem Eigenthum an einem Grundstücke verbunden sind, gelten als Bestandtheile des Grundstücks*/I diritti connessi alla proprietà di un immobile sono considerati parte integrante dell'immobile stesso) che aveva consacrato una figura di proprietà eminentemente individualistica. Nel BGB, il proprietario era titolare di una signoria tendenzialmente assoluta sulla cosa, soltanto occasionalmente limitata da vincoli di vicinato o da restrizioni di polizia; nel testo costituzionale, al contrario, la proprietà venne funzionalizzata, iscritta in una trama di doveri e responsabilità che ne ridefinirono la natura. Non era più un fine in sé, un diritto chiuso nella sfera del privato, ma uno strumento che doveva trovare legittimazione nella sua utilità. Il vincolo sociale non era un accidente esterno che comprimeva dall'esterno il diritto, bensì un elemento intrinseco alla sua stessa definizione: essere proprietario significava, già in sé, essere tenuto a considerare le conseguenze del proprio agire sulla collettività.

Questa trasformazione incise profondamente sulla stessa geografia concettuale del diritto pubblico. La proprietà, da istituto tipicamente civilistico, entrò nel cuore del discorso costituzionale, diventando criterio di distribuzione del potere nello spazio sociale. Il proprietario non era più soltanto un sovrano nel proprio perimetro recintato, ma un soggetto investito di una responsabilità pubblica, chiamato a rendere conto del proprio potere di disposizione di fronte alla comunità politica. In altri termini, la Costituzione di Weimar incrinava l'idea di una netta separazione tra sfera patrimoniale e sfera politica, riconoscendo che il modo in cui si detenevano e utilizzavano i beni concorrevano a definire le condizioni stesse della convivenza. Da questo punto di vista, l'articolo 153 si collocava tra due tradizioni: da un lato, quella liberale, che insisteva sulla garanzia del titolo proprietario; dall'altro, quelle socialdemocratica e socialista, che rivendicavano la subordinazione dell'economia al primato del politico. Il risultato fu una formula che da un lato consolidava la proprietà come diritto fondamentale, dall'altro ne riaffermava l'apertura strutturale al «bene comune». Proprio questa ambivalenza consentì, nei decenni successivi, letture divergenti: chi vi vedrà il tentativo, troppo timido, di piegare l'istituto al

servizio della giustizia sociale, e chi, al contrario, vi coglierà un pericoloso cedimento alla logica del collettivismo.

La riconfigurazione costituzionale non rimase alla sfera puramente teorica, ma divenne la premessa giuridica per una radicale trasformazione delle «geografie della convivenza» nella Germania post-bellica. La drammatica crisi degli alloggi (*Wohnungsnot*) che attanagliava le metropoli industriali fece emergere la necessità di garantire condizioni abitative minimamente dignitose per le masse urbane. La questione abitativa si impose come uno dei principali terreni di prova del nuovo principio costituzionale. Facendo leva sul principio per cui la proprietà doveva servire l'interesse generale e sulle possibilità di esproprio e di regolamentazione previste dall'articolo 153, le amministrazioni locali inaugurarono una stagione senza precedenti di urbanistica riformista. La norma weimariana aprì la strada alle grandi *Siedlungen* (insediamenti abitativi) in numerose città tedesche, dove la pianificazione pubblica assunse il compito non solo di costruire nuovi alloggi, ma di disegnare nuove forme di convivenza. Architetti come Ernst May, a Francoforte, o Bruno Taut, a Berlino, poterono ridisegnare la città proprio perché la concezione della proprietà del suolo era mutata: l'interesse del singolo proprietario fondiario poteva essere compresso in nome di un disegno collettivo volto a garantire lo *Existenzminimum* (il livello minimo di esistenza) a tutti i cittadini. Le famose case con «Licht, Luft und Sonne» (luce, aria e sole) del *Movimento Moderno* non furono soltanto un esperimento di avanguardia stilistica, ma la traduzione spaziale dell'articolo 153, rispondendo anche a un principio politico-costituzionale: reimpostare la convivenza urbana su basi più eque, attenuando le disuguaglianze più stridenti tra quartieri benestanti e insediamenti operai.

In questa prospettiva, la formula «*Eigentum verpflichtet*» non si limitava a riequilibrare l'asimmetria tra proprietari e non proprietari, ma introduceva una vera e propria etica della proprietà. Il possesso si caricò di un contenuto relazionale: esso era legittimo nella misura in cui contribuiva alla stabilità del tessuto sociale e alla riduzione delle fratture spaziali. Le *Siedlungen* weimariane possono essere lette come una topografia della solidarietà giuridicamente mediata, nella quale si fissarono le condizioni minime affinché lo spazio abitato non diventasse la pura proiezione delle disuguaglianze economiche.

Al tempo stesso, questa stagione riformatrice mise in luce i limiti strutturali dell'archetipo weimariano. Il principio secondo cui la proprietà obbliga presupponeva, per essere attuato completamente, uno Stato dotato di risorse finanziarie e di capacità amministrative adeguate. La Repubblica

di Weimar, invece, fu attraversata da crisi ricorrenti – iperinflazione, instabilità parlamentare, violenza politica diffusa – che ne minarono la tenuta. Nonostante alcuni successi emblematici, la politica abitativa non riuscì a colmare del tutto il divario fra ambizione costituzionale e realtà socio-economica. La promessa di una «geografia della solidarietà» restò, in larga parte, incompiuta, e questo scarto alimentò, negli anni Trenta, la retorica di quanti accuseranno la Repubblica di aver tradito le aspettative delle classi popolari.

Ciò non toglie che il lessico che venne introdotto dall'articolo 153 segnò un punto di non ritorno nella storia costituzionale tedesca. Per la prima volta, la proprietà venne esplicitamente ancorata al «bene comune» e caricata di una funzione sociale che ne limitava la disponibilità arbitraria. Si ambiva a uno Stato a economia mista che funzionalizzava il diritto di proprietà al perseguimento del bene comune. Walther Rathenau, Ministro degli Esteri e assassinato nel 1922, utilizzò l'originale formulazione di *Gemeindung*⁵, con l'intenzione di indicare il legame alla giustizia sociale oltre che la semplice funzione sociale della proprietà. Da qui ne derivò la discussione sulla *Gesellschaftsverfassung* intesa come l'insieme delle forze umane, individuali e associate, impegnate nella soluzione di reciproci rapporti sociali⁶. Nel 1919 la questione riguardava, principalmente, il rapporto tra imprenditori e lavoratori. Nell'aprile del 1919, ancora in piena fase costituente, il governo introdusse la *Mitbestimmung* dei lavoratori nell'impresa. Principio che trovò espressione nell'art. 165 della *Reichsverfassung* in cui si affermava che «operai e impiegati devono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle forze produttive»⁷. Venne

⁵ W. Rathenau, *Scritti e discorsi politici 1919-1921*, in M. Cacciari, *Walther Rathenau e il suo ambiente*, Bari 1979, p. 87.

⁶ E. Eichenhofer, *Juristen und Sozialstaat in der Weimarer Republik*, «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 46 (2017), 199–240; S. Scognamiglio, *Crisi e rinascita della civilizzazione occidentale (1914-1945): le origini politiche del capitalismo*, in C. Amirante, S. Gambino (cur.), *Weimar e la crisi europea. Economica. Costituzione. Politica*, cit., pp. 81-110.

⁷ Reichsverfassung (1919), Art. 165: Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.

Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgewirken gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeitsrat.

inoltre garantita a operai e impiegati una rappresentanza legale nei consigli degli operai di azienda e nei consigli di distretto. Si recepivano una parte delle istanze della rivoluzione del 1918 e le richieste sindacali. I consigli di distretto, tuttavia, pur previsti dalla Costituzione, non furono mai realizzati, mentre nel 1920 furono istituiti soltanto i consigli di azienda e il consiglio economico del *Reich*. In questo senso la costituzione sociale non fu mai completata del tutto e il principio della *Gemeindung* di Walther Rathenau rimase in gran parte inapplicato.

Il successivo consolidamento del regime nazionalsocialista, pur svuotando dall'interno la logica garantista di Weimar, non riuscì a cancellare del tutto questo lascito concettuale. In definitiva, l'archetipo di Weimar inaugurò un modello di convivenza «temperata»: la proprietà privata non venne certamente abolita, ma venne spazialmente e giuridicamente incanalata affinché non si trasformasse in strumento di sopraffazione. Il suo esercizio restava legittimo solo nella misura in cui si lasciava attraversare da esigenze di solidarietà, traducendosi in infrastrutture, servizi e spazi abitativi per il maggior numero di persone. Sebbene l'instabilità politica e la crisi economica finirono per travolgere anche queste conquiste, l'idea che la proprietà fosse un *servizio* lasciò un solco indelebile, disegnando una mappa morale della società che le future costituzioni tedesche non poterono ignorare. Proprio a partire da questo solco si comprenderanno le scelte, convergenti sul piano lessicale ma divergenti su quello sostanziale, dell'articolo 14 del *Grundgesetz* e dell'articolo 22 della Costituzione della DDR, chiamati a declinare il vincolo sociale in due geografie della convivenza fra loro alternative.

Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihnen die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen.

Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

Aufbau und Aufgabe der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reichs.

3. *L'interruzione nazionalsocialista: la proprietà tra razionalizzazione e stitizzazione del conflitto*

Il nesso tra proprietà e convivenza civile, faticosamente ridefinito dall'archetipo weimariano, venne spezzato dall'avvento del nazionalsocialismo. L'ordine giuridico del *Terzo Reich* svuotò dall'interno l'eredità di Weimar: l'«obbligo» della proprietà cessò di essere un vincolo solidaristico, radicato nell'eguaglianza dei cittadini, e venne riassorbito in un progetto di ingegneria etnica in cui l'appartenenza alla *Volksgemeinschaft* divenne il criterio ultimo di legittimazione del possesso.

Sul piano formale, il nazionalsocialismo non abrogò immediatamente il codice civile né cancellò con un tratto di penna l'istituto della proprietà privata. Ciò che mutò in profondità fu il regime di appartenenza a quel diritto: non tutti potevano essere titolari in egual modo dei beni, e soprattutto non tutti erano degni di vedere rispettato il proprio titolo. La gerarchizzazione razziale e politica dei soggetti produsse una radicale asimmetria e forme di discriminazione. Lungi dall'essere semplicemente negato, il principio della *Sozialbindung* venne piegato agli interessi del regime: era lo Stato, incarnazione del *Volkskörper*, a decidere quali proprietà meritavano tutela e quali, al contrario, potessero essere sacrificate per rafforzare la comunità nazionale.

Le politiche di arianizzazione forzata costituirono il laboratorio più evidente di questa torsione. Le espropriazioni, spesso mascherate da atti di diritto privato o da provvedimenti amministrativi apparentemente neutri, ridisegnarono in profondità la mappa del possesso urbano: negozi, abitazioni, terreni cambiarono proprietà in un processo di violenza legale e materiale. La città del Terzo Reich divenne il palcoscenico di una nuova «geografia dell'esclusione»: quartieri svuotati della presenza ebraica, concentrazione coatta di gruppi stigmatizzati, appropriazione opportunistica di spazi e beni abbandonati o confiscati. Il diritto di proprietà, lungi dal funzionare come argine alle pulsioni distruttive della politica, si piegò a strumento di selezione e di espulsione, traducendo in topografia la logica di un corpo politico che si pretendeva etnicamente omogeneo.

Accanto alla razionalizzazione del possesso, il Terzo Reich conobbe anche un'estensione capillare della presa pubblica sulle risorse economiche, soprattutto in funzione bellica. L'intervento statale nell'economia, già sperimentato in forme diverse durante la Repubblica di Weimar, assunse ora caratteri apertamente autoritari: pianificazione, controllo dei prezzi, mobilitazione forzata della produzione vennero giustificati non

più come mediazione tra interessi sociali plurali, ma come espressione dell'unità organica del popolo. La dimensione spaziale di questo processo fu evidente: aree industriali riconfigurate, infrastrutture strategiche, nuovi insediamenti legati all'economia di guerra disegnarono un paesaggio in cui la distinzione tra proprietà privata e potere pubblico si erose progressivamente. La «funzionalizzazione» della proprietà non fu più orientata a garantire lo *Existenzminimum* dei cittadini, ma a massimizzare la capacità discriminatoria dello Stato Nazionalsocialista.

In questo senso, il nazionalsocialismo rappresentò un'interruzione radicale del percorso avviato nel 1919, ma non una parentesi del tutto avulsa dalla storia costituzionale del Novecento tedesco. Esso dimostra, per contrasto, quanto fragile fosse l'ancoraggio del vincolo sociale a un orizzonte realmente inclusivo e quanto facilmente la categoria di «bene comune» potesse essere catturata da un immaginario identitario e aggressivo. Al tempo stesso, l'esperienza del Terzo Reich imprimeva un marchio indelebile sulla riflessione successiva: nell'immediato dopoguerra, tanto a Ovest quanto a Est, il problema della proprietà non poté più essere affrontato soltanto come questione economico-sociale, ma dovette misurarsi con la memoria di un uso criminale del diritto di possesso come strumento di persecuzione e di annientamento⁸.

È all'ombra di questa memoria che si collocano le costituzioni del 1949. La Legge Fondamentale della Repubblica Federale e la Costituzione della DDR ripresero, in apparenza, il filo spezzato di Weimar, riattivando il linguaggio del «bene comune» e della responsabilità sociale della proprietà. Accanto a questa continuità lessicale si celavano due risposte profondamente diverse. Nella Germania Ovest, il vincolo sociale venne integrato in una concezione della proprietà come presidio di libertà individuale contro ogni nuova forma di onnipotenza statale; nella Germania Est, venne, invece, reinterpretato in chiave collettivistica, come legittimazione di una progressiva statizzazione dei mezzi di produzione e di una compressione radicale degli spazi di autonomia privata.

4. *La Repubblica Federale tedesca: la rifondazione sociale della proprietà*

Se l'esperienza di Weimar aveva rappresentato un tentativo, per quanto instabile, di sintesi tra istanze liberali e sociali, il 1949 ha segnato, per la

⁸ E. Fraekel, *Il Doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino 1985.

Germania occidentale, il momento di una rifondazione consapevole. È in questo contesto che l'articolo 14 della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) assume un ruolo decisivo: esso non è soltanto la clausola sulla proprietà, ma uno dei cardini dell'intera architettura dell'Economia Sociale di Mercato tedesca⁹.

Il Consiglio Parlamentare ereditò dall'epoca weimariana il linguaggio del vincolo sociale della proprietà, ma venne rielaborato alla luce di due traumi complementari. Da un lato, la percezione che la debolezza delle garanzie di libertà economica e dello stato di diritto avessero facilitato la deriva autoritaria; dall'altro, la memoria di una radicale perversione del rapporto tra proprietà e bene comune durante il nazionalsocialismo, quando l'interesse della *Volksgemeinschaft* fu piegato per giustificare gli espropri selettivi e il saccheggio giuridicamente mascherato dei beni delle minoranze perseguitate. Con il *Grundgesetz* la proprietà viene quindi ripensata in termini doppi: come barriera contro la nuova onnipotenza dello Stato e, al tempo stesso, come istituto che non può più essere concepito in maniera socialmente irresponsabile.

Il testo dell'articolo 14 riflette questa duplice esigenza con una formula che, ancora una volta, combina continuità e discontinuità¹⁰. Il primo comma stabilisce: «La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge». È la riaffermazione, in termini chiari, della centralità della proprietà privata come presupposto della libertà individuale, ma con una consapevolezza diversa dal passato: il rinvio al legislatore non è una semplice clausola tecnica, bensì il riconoscimento che la definizione concreta dell'istituto è frutto di una responsabilità democratica, e non di una pretesa naturalità giuridica. In altri termini, il *Grundgesetz* non sacralizza la proprietà, ma la costituzionalizza come diritto fondamentale aperto a forme di adattamento sociale.

⁹ Si veda M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna 1991 ma anche M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Bologna 2015, pp. 93-132; G. Franco, *Economia senza etica? Il contributo di Wilhelm Röpke all'etica dell'economia e al pensiero sociale cristiano*, Soveria Mannelli 2016; L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, Bologna 2023.

¹⁰ *Grundgesetz* (1949), Art. 14: (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Il secondo comma – «La proprietà obbliga. Il suo uso deve al tempo stesso servire al bene comune» – riprende la formula weimariana, ma in un orizzonte mutato. Il vincolo sociale non è più la posta di un conflitto ancora incandescente tra borghesia e proletariato, bensì l'asse attorno a cui ruota il compromesso tra mercato e solidarietà che dà vita alla *Soziale Marktwirtschaft*. La proprietà privata viene legittimata non malgrado la sua dimensione economica, ma precisamente in quanto strumento ritenuto più efficace per generare benessere diffuso; il suo uso, tuttavia, deve essere costantemente rapportato ai bisogni della collettività, soprattutto nei settori in cui le disfunzioni del mercato possono mettere in pericolo la coesione sociale. Così intesa, la *Sozialbindung* non è un correttivo esterno, ma un elemento interno alla giustificazione stessa del diritto di proprietà.

Questa impostazione si colloca in stretta connessione con l'ordoliberalismo di scuola tedesca, che ispirò in larga misura i padri fondatori della Repubblica Federale. Gli ordoliberali non si limitavano a difendere la libertà economica, ma insistettero sulla necessità di un ordine giuridico forte che garantisse concorrenza, evitasse concentrazioni di potere economico e assicurasse condizioni di vita dignitose¹¹. In questa prospettiva, la proprietà privata non era un dominio illimitato, bensì un istituto inserito in una cornice ordinatrice che ne preveniva gli esiti antisociali. L'articolo 14 del *Grundgesetz* traduceva questa sensibilità: la proprietà era garantita, ma doveva «servire» a un bene comune che includesse la stabilità sociale, la prevenzione della miseria e la distribuzione ragionevole delle opportunità di accesso alle risorse fondamentali.

Il legame fra proprietà e convivenza emerge con particolare chiarezza nel nesso tra articolo 14 e il principio dello stato sociale, sancito dall'articolo 20¹². La Repubblica Federale si definisce esplicitamente come «Stato federale democratico e sociale», introducendo nel cuore dell'ordine costituzionale l'idea che la legittimazione della democrazia non possa prescindere da un minimo di giustizia distributiva. La proprietà, in questo quadro, non è una sfera sottratta allo stato sociale, ma uno dei principali

¹¹ L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, cit.

¹² Grundgesetz (1949), Art. 20: (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

terreni sui quali tale principio è chiamato a operare. Attraverso la legislazione ordinaria, lo Stato può intervenire per limitare, indirizzare, talvolta espropriare, in vista di obiettivi che vanno dalla politica abitativa alla tutela dell'ambiente, dalla pianificazione urbanistica alle infrastrutture di interesse generale. La convivenza civile si struttura, così, intorno a un cittadino-proprietario che è, al contempo, portatore di diritti e destinatario di obblighi solidali.

Il terzo comma dell'articolo 14 rende ancora più esplicita questa impostazione, prevedendo la possibilità di espropriazioni «solo a fini di utilità pubblica» e «contro indennizzo» stabilito dalla legge, con apertura alla valutazione giurisdizionale. L'espropriazione, nella Repubblica Federale, non è una misura eccezionale legata a emergenze belliche o a eventi straordinari, ma uno strumento ordinario di politica pubblica, disciplinato in modo da evitare tanto l'arbitrio statale quanto la paralisi dell'interesse generale. La previsione di un giusto indennizzo, unita al controllo di costituzionalità, intende impedire che l'intervento sui diritti patrimoniali si trasformi in una nuova forma di espropriazione politica, come era avvenuto sotto il nazionalsocialismo. La «geografia della convivenza» viene così ridisegnata attraverso un bilanciamento permanente fra pienezza del diritto proprietario e possibilità di compressione in vista di obiettivi collettivi.

Sul piano concreto, questa concezione della proprietà come istituto socialmente vincolato è tradotto in politiche che hanno mirato alla costruzione di un ampio ceto medio proprietario. Nel dopoguerra, la crisi abitativa – alimentata dai bombardamenti, dagli sfollamenti e dal rientro dei profughi dalle regioni orientali perdute – rese evidente l'urgenza di un vasto programma di ricostruzione. La risposta della Repubblica Federale combinava edilizia sociale e promozione della proprietà individuale: accanto agli alloggi sovvenzionati, finanziati con fondi pubblici, il legislatore incentivò l'acquisto della casa attraverso agevolazioni fiscali, crediti agevolati, programmi di sostegno all'edilizia privata.

Il vincolo sociale della proprietà, tuttavia, non si esaurì nella promozione dell'accesso alla casa. Essa si manifestò anche nella disciplina di altri ambiti in cui il possesso privato incise direttamente sulla struttura dello spazio vissuto: si pensi, ad esempio, al diritto edilizio, alla pianificazione territoriale e alla tutela del paesaggio. La possibilità di imporre vincoli alla destinazione d'uso dei terreni, di limitare l'edificabilità, di sottoporre determinati interventi a procedure di autorizzazione stringenti ha rappresentato l'espressione del principio secondo cui la proprietà doveva «servire» al bene comune. In questo modo, la convivenza urbana venne sottratta, almeno in parte, alla logica immediata della valorizzazione

economica, per essere ricondotta a un disegno collettivo negoziato tra istituzioni, proprietari e comunità locali.

Un ulteriore ambito in cui si coglie la portata dell'articolo 14 è quello della giurisprudenza costituzionale. Il Tribunale costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*) chiamato fin dai primi anni Cinquanta a misurarsi con conflitti tra diritti patrimoniali e interventi pubblici, ha contribuito a precisare il contenuto della *Sozialbindung*, ribadendo che la garanzia della proprietà non assicura la cristallizzazione di situazioni economiche di fatto, ma la tutela di un nucleo essenziale che può essere ridefinito dal legislatore in funzione dell'interesse generale, purché siano rispettati il principio di proporzionalità e il requisito dell'indennizzo nei casi di espropriazione vera e propria¹³. In tal modo, il Tribunale ha confermato la natura dinamica dell'istituto: la proprietà vive nel tempo storico adattandosi ai mutamenti delle esigenze sociali senza perdere il suo ruolo di garanzia di libertà.

Sul piano simbolico, il cittadino-proprietario della Repubblica Federale si è configurato come il soggetto ideale di una convivenza fondata sull'equilibrio tra autonomia e responsabilità. La proprietà gli ha offerto uno spazio di auto-determinazione, di costruzione della propria identità familiare e professionale; al tempo stesso, lo ha radicato in un contesto territoriale e comunitario, rendendolo parte interessata alla cura dello spazio comune. La fiscalità immobiliare, i contributi per i servizi locali, la partecipazione ai processi di pianificazione urbana fanno sì che il proprietario non sia una monade isolata, ma un attore coinvolto nella gestione del territorio. La «geografia della convivenza» prodotta dall'articolo 14 è dunque una geografia di confini netti ma permeabili: muri, recinzioni, soglie che preservano la sfera privata, ma che si aprono su una rete di spazi pubblici, infrastrutture condivise e istituzioni democratiche.

Questa costruzione non è comunque priva di tensioni. La stessa logica che ha favorito la diffusione della proprietà della casa ha contribuito, nel lungo periodo, a fenomeni di segregazione socio-spaziale, di esclusione dai quartieri più ambiti per chi non riesce a entrare nel circuito del possesso. L'interpretazione del «bene comune» in chiave prevalentemente economica – crescita, stabilità, benessere materiale – ha talvolta relegato in secondo piano altre dimensioni della convivenza, come l'accessibilità universale allo spazio urbano o la tutela dei gruppi meno protetti sul mercato

¹³ Si richiamano qui solo alcuni casi a titolo esemplificativo: BVerfG, 33, 51 (21.07.1955) BVerfGE 4, 387 (07.12.2023).

immobiliare. Tuttavia, proprio queste tensioni mostrano la plasticità del dispositivo costituzionale: la stessa clausola che ha sorretto la costruzione di una società di proprietari può diventare, in altre congiunture, il fondamento per rivendicare nuove forme di regolazione, fino alle più recenti discussioni sul tetto agli affitti (*Mietendeckel*), sui vincoli alla speculazione fondiaria e sull'ipotesi di esproprio di grandi conglomerati immobiliari¹⁴.

L'articolo 14 del *Grundgesetz* coniuga la memoria di Weimar – la proprietà che «obbliga» – con la volontà di impedire ogni nuova forma di onnipotenza statale, collocando il vincolo sociale al crocevia tra libertà e solidarietà. Lo spazio abitato, le città, i quartieri residenziali portano l'impronta di questa sintesi: sono il risultato di un ordine giuridico che ha scelto di affidare alla proprietà privata il compito di strutturare la convivenza, ma solo a condizione che essa accetti di farsi attraversare, orientare e talvolta limitare da un'idea esigente di bene comune.

5. *La proprietà sociale: l'esperienza della Repubblica Democratica tedesca*

Se l'articolo 14 del *Grundgesetz* ricomponeva l'eredità weimariana entro l'orizzonte dell'Economia Sociale di Mercato, nella Repubblica Democratica tedesca (DDR) venne inaugurata una traiettoria che, pur richiamando in parte lo stesso lessico, ne rovescia il significato. La Costituzione della DDR, approvata anch'essa nel 1949, si presentava come l'atto di nascita di uno Stato che intendeva superare il capitalismo e realizzare un ordine socialista pianificato. L'articolo 22 della Costituzione della DDR – dedicato alla proprietà – è, in questa prospettiva, il dispositivo che traduce sul piano giuridico la pretesa di rifondare l'intera convivenza a partire da una diversa grammatica del possesso¹⁵.

Il testo recita, nella sua formulazione di base: «La proprietà è garantita dalla Costituzione. La sua essenza e i suoi limiti sono delimitati dalle leggi

¹⁴ In questo contesto si inseriscono anche le privatizzazioni che a partire dagli anni Novanta e dalla riunificazione sono costantemente aumentate, si veda J. Esser, M. Trentini, *Germania: «privatizzazioni simboliche» in un'economia sociale di mercato*, in «Stato e mercato», 47 (2), 1996, pp. 271-294.

¹⁵ Verfassung (1949), Art. 22: Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen und den sozialen Pflichten gegenüber der Gemeinschaft. Das Erbrecht wird nach Maßgabe des bürgerlichen Rechts gewährleistet. Der Anteil des Staates am Erbe wird durch Gesetz bestimmt. Die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler genießen den Schutz, die Förderung und die Fürsorge der Republik.

e dai doveri sociali verso la collettività». In un certo senso si potrebbe cogliere una continuità con le formule occidentali: la proprietà è garantita, ed è nuovamente inscritta entro un orizzonte di doveri sociali. Ma la convergenza lessicale nasconde una divergenza concettuale radicale. Mentre il vincolo sociale del *Grundgesetz* è pensato come contrappeso alla forza del mercato e come condizione di legittimazione della proprietà privata, nella *Verfassung* della Repubblica Democratica esso diventa il grimaldello attraverso cui la proprietà privata viene progressivamente marginalizzata a favore di forme superiori di possesso collettivo.

Alla base di questa torsione si situava l'assunzione dell'ideologia marxista-leninista come chiave di lettura dell'intera questione proprietaria. La proprietà privata sui mezzi di produzione rappresentava l'origine storica dello sfruttamento e della disuguaglianza; il superamento di questa forma proprietaria era dunque condizione necessaria per l'avvento di una società senza classi. L'articolo 22 non si limitava a consacrare il primato dell'interesse collettivo ma inaugurò una gerarchia delle forme di proprietà, nella quale la proprietà privata era tollerata solo come residuo transitorio, mentre il vero fulcro del nuovo ordine era la cosiddetta *Volkseigentum*, la proprietà del popolo, anche se dietro il soggetto collettivo del popolo si stagliava lo Stato socialista, unico titolare effettivo del potere di disposizione.

In questo nuovo contesto giuridico, la proprietà privata venne svuotata dall'interno. Formalmente garantita, essa subì una compressione costante, soprattutto quando coinvolgeva beni considerati strategici per la pianificazione: terra, impianti industriali, infrastrutture, grandi immobili. Le nazionalizzazioni, le collettivizzazioni e le espropriazioni – spesso motivate da esigenze di giustizia sociale, ma altrettanto spesso guidate da obiettivi politici di controllo – riducevano progressivamente lo spazio del possesso individuale. La proprietà borghese perse la sua centralità simbolica e giuridica: non era più il fondamento della cittadinanza, come nella tradizione liberale, ma un relitto storico da superare.

Questo processo ebbe implicazioni decisive per la definizione delle geografie della convivenza. Laddove la Repubblica Federale costruì la propria stabilità sull'immagine di un cittadino-proprietario, la DDR si proponeva di dare vita a un cittadino-utente, il cui rapporto con lo spazio abitato non passava attraverso il titolo di proprietà, ma attraverso il riconoscimento di un diritto di godimento garantito dallo Stato. La casa non era più, in primo luogo, un bene patrimoniale da accumulare, da trasmettere, da valorizzare; era un diritto sociale, un servizio abitativo che lo Stato assicurava ai cittadini a canoni fortemente calmierati¹⁶. Tale profilo

¹⁶ P.-C. Burens, *Die politische Funktion der Grundrecht in der DDR*, in «Der Staat»,

si riflesse in una distinzione netta rispetto alla Germania occidentale. Se a Ovest la proprietà dell'abitazione era percepita come condizione di piena integrazione nella comunità politica – e la casa di proprietà era simbolo di riuscita esistenziale – a Est la sicurezza abitativa venne dissociata dal titolo proprietario. Il diritto ad avere un alloggio era formalmente universale; la garanzia dell'uso prevalse sulla libertà di disposizione.

Questa impostazione si tradusse morfologicamente nella città socialista, che trova nel *Plattenbau* il proprio emblema architettonico più riconoscibile. Quartieri interi – si pensi a Marzahn a Berlino Est, o le nuove città pianificate come Eisenhüttenstadt – vennero concepiti come *Großsiedlungen* residenziali, grandi insediamenti prefabbricati costruiti con pannelli di cemento standardizzati. La compressione della proprietà privata del suolo e la centralità della pianificazione statale permettono di progettare vasti complessi abitativi senza la necessità di negoziare con una molteplicità di piccoli proprietari, come avviene a Ovest. La geografia della convivenza era disegnata dall'alto: densità, altezze, spazi verdi, collocazione di scuole, asili, luoghi di cultura e di consumo vennero decisi in funzione di un modello di vita collettiva definito politicamente.

La materialità del diritto socialista si manifestava nella contiguità fisica imposta dall'architettura. Gli appartamenti standardizzati, la ripetizione seriale delle facciate, l'assenza di recinzioni private, la compenetrazione tra le unità abitative e le infrastrutture sociali (asili nido, mense, case della cultura, strutture sportive) produssero uno spazio in cui la distinzione tra privato e pubblico si assottigliava. Il *Plattenbau* era per sua natura un edificio collettivo: scale, corridoi, cortili, spazi di servizio sono luoghi di passaggio continuo, di potenziale incontro ma anche di controllo sociale. Lo spazio domestico si restringeva alla superficie dell'appartamento, mentre l'esterno era una sorta di prolungamento semi-pubblico del vivere quotidiano, non di rado presidiato dalle istituzioni del Partito e dalle organizzazioni di massa.

In questo contesto, il concetto di bene comune, nella DDR, tese a coincidere con l'interesse definito dal Partito-Stato. Il riferimento ai «doveri sociali verso la collettività» contenuto nell'articolo 22 non mirava a responsabilizzare il proprietario ma a subordinare il titolare di diritti patrimoniali a un progetto politico unitario. Il vincolo sociale della proprietà non era più il luogo di un bilanciamento, ma l'argomento per giu-

13, 2 (1974), pp. 169-184; M. Hoffmann, *Individueller Wohnungsbau in der DDR*, in «Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik», 92, 4, 1972, pp. 441-460.

stificare la riduzione progressiva degli spazi proprietari individuali.

La diversa concezione della proprietà si rifletteva anche nel rapporto tra cittadino e Stato. Nella Repubblica Federale, la proprietà privata era uno spazio di autonomia protetto dallo Stato, che non poteva intervenire se non nei limiti fissati dal principio di proporzionalità e dall'obbligo di indennizzo. Nella DDR, il diritto di proprietà – là dove sopravvisse – appariva come una concessione dello Stato, revocabile nel momento in cui entrava in conflitto con gli obiettivi della pianificazione. La posizione giuridica del cittadino era perciò strutturalmente più debole: egli non si confrontava con il potere pubblico da una posizione di relativa parità, come portatore di diritti soggettivi consolidati, ma come beneficiario di prestazioni che potevano essere rimodulate in base alle priorità del piano. Questo squilibrio si manifestò in modo particolarmente evidente nelle politiche abitative: assegnazione degli alloggi, trasferimenti forzati, interventi di riqualificazione erano decisi spesso senza un vero contenzioso giurisdizionale, all'interno di procedure amministrative poco trasparenti.

Ne emerge un profilo ambivalente dello spazio urbano. Da un lato, la garanzia universale, i canoni simbolici, l'integrazione capillare di servizi sociali negli insediamenti residenziali che producono, almeno in linea di principio, una riduzione delle disuguaglianze abitative più estreme. Dall'altro lato, la scarsità di spazio privato, la standardizzazione degli alloggi, la difficoltà di personalizzare e di appropriarsi profondamente del luogo di vita generarono una forma diversa di esclusione: quella dall'autonomia progettuale, dal potere di incidere sul proprio ambiente¹⁷.

Il confronto con la Repubblica Federale è particolarmente istruttivo se lo si osserva proprio sul terreno delle geografie della convivenza. A Ovest, l'espansione dei sobborghi di case unifamiliari disegna una città della dispersione e della privacy, in cui ogni nucleo familiare dispone di uno spazio di cui è pienamente padrone, pur entro il quadro dei vincoli pubblici. A Est, la prevalenza dei *Plattenbauten* e dei grandi complessi residenziali crea una città della densità e della standardizzazione, in cui l'individuo è costantemente immerso in contesti collettivi fortemente regolati. In termini simbolici, potremmo dire che la Repubblica Federale costruisce la convivenza a partire dalla tutela dello spazio proprio, mentre la DDR la costruisce a partire dall'organizzazione dello spazio comune. Questa divergenza non è meramente urbanistica; essa esprime due antro-

¹⁷ A tal proposito, rimando a due libri, molto diversi ma che evidenziano uno stesso profilo, ovvero il rapporto tra individuo e stato nella DDR: I.-S. Kowalczyk, *Shock da libertà. La Germania, l'Est e l'ascesa dell'estremismo*, Roma 2025, p. 166 e A. Merkel, *Libertà!*, Torino 2024, pp. 55-56.

pologie politiche. Il cittadino occidentale era pensato come soggetto che, proprio in quanto disponeva di uno spazio liquido e trasmissibile, poteva sviluppare una responsabilità duratura verso la comunità. Il cittadino socialista era pensato come parte di un corpo collettivo che trovava nello Stato il garante della propria sicurezza materiale. In un caso, la proprietà è il luogo in cui si intrecciano libertà e obbligo; nell'altro, è lo Stato il luogo in cui si fondevano protezione e comando. Il modo in cui ciascuna costituzione definisce il vincolo sociale della proprietà si traduce così in due forme profondamente diverse di *abitare* il politico.

In definitiva, l'articolo 22 della Costituzione della DDR rappresentò il tentativo di riscrivere il rapporto fra possesso e convivenza. La proprietà privata ne fa un istituto subordinato, destinato, nelle intenzioni, a dissolversi nella proprietà sociale. La città socialista, con le sue *Großsiedlungen* e i suoi *Plattenbauten*, è la materializzazione di questa scelta: un paesaggio abitativo in cui il confine tra pubblico e privato è radicalmente ripensato alla luce di un'idea di bene comune che si identifica con il disegno del Partito-Stato. Proprio nella distanza tra queste due forme di geografia costituzionale della proprietà – la dispersione proprietaria occidentale e la concentrazione gestionale socialista – si misura l'ampiezza e la profondità della frattura che, per quarant'anni, ha attraversato il territorio tedesco con due modi opposti di pensare la convivenza civile.

6. *Dalla norma allo spazio vissuto: la città divisa*

Se le costituzioni sono le mappe mentali di un popolo, le città ne costituiscono la proiezione materiale sul territorio. La dialettica tra proprietà privata, vincolo sociale e bene comune che le carte fondamentali tedesche del Novecento hanno intessuto non resta confinata nel lessico dei principi, ma si deposita nello spazio urbano dando forma a due diversi modi di «abitare» la democrazia e il socialismo. Il passaggio dalla norma astratta allo spazio vissuto non è mai lineare: è il risultato di stratificazioni, di mediazioni politiche, di scelte amministrative e di resistenze sociali; ma nel caso delle due Germanie, esso è sufficientemente netto da consentire di leggere, nella *forma urbis*, l'impronta inconfondibile dell'articolo 14 del *Grundgesetz* e dell'art. 22 della *Verfassung* della DDR.

Nella Repubblica Federale, l'articolo 14 ha fornito l'impalcatura etica e giuridica per una politica abitativa incentrata sulla promozione della proprietà individuale. Sotto l'influenza di classi dirigenti che si sono

richiamate esplicitamente alle teorie ordoliberali e allo stato sociale la legislazione ha favorito in ogni modo la costruzione di *Eigenheime*, le case di proprietà, attraverso incentivi fiscali, credito agevolato, programmi di edilizia sovvenzionata orientati nel medio periodo all'accesso alla proprietà. Il vincolo sociale della proprietà è stato interpretato non tanto come limite alla legittimità dell'accumulazione, quanto come obbligo dello Stato a creare le condizioni affinché la proprietà si diffondesse e non si concentrasse in poche mani. Anche se la deriva economicista successiva alla riunificazione del 1990 non ha poi posto limiti a tali concentrazioni. Questa visione ha prodotto una specifica geografia urbana. L'urbanistica occidentale ha celebrato la privacy e l'autonomia del nucleo familiare. Anche l'edilizia sociale, pur quantitativamente imponente, venne spesso concepita come una tappa transitoria verso l'emancipazione proprietaria o comunque integrata in logiche di mercato, seppur calmierato. I grandi complessi residenziali costruiti negli anni Cinquanta e Sessanta nelle aree metropolitane occidentali non nascono per eternizzare la figura dell'inquilino, ma per offrire un punto di partenza in vista di un futuro accesso alla casa di proprietà.

Lo scenario muta radicalmente nella DDR per coerente applicazione dell'articolo 22 della *Verfassung*. Qui, la subordinazione della proprietà ai «doveri verso la collettività» e la preminenza della proprietà sociale hanno generato un modello insediativo antitetico. La casa cessa di essere un bene patrimoniale o una merce per divenire un «diritto sociale» garantito dallo Stato a canoni puramente simbolici, ma sganciato dal titolo di possesso. Il cittadino della Germania Est non è un proprietario, bensì un utente: il suo diritto non consiste nel possedere le mura, ma nell'abitarle con sicurezza, in virtù di un rapporto giuridico che lo lega alla gestione pubblica o collettiva del patrimonio immobiliare.

Questa concezione ha dato vita alla *Sozialistische Stadt*, la città socialista, il cui simbolo più potente e controverso è il *Plattenbau*, l'edificio residenziale prefabbricato a grandi pannelli. Quartieri come Marzahn a Berlino Est o le nuove città come Eisenhüttenstadt non sono semplici agglomerati dormitorio, ma esperimenti ideologici di convivenza collettiva, nei quali l'organizzazione dello spazio domestico, dei servizi e delle infrastrutture è pensata in funzione di una precisa antropologia politica. La compressione pressoché totale della proprietà privata del suolo consentì allo Stato di pianificare interi distretti senza dover negoziare con singoli proprietari fondiari, realizzando vaste *Großsiedlungen* dove la distinzione tra spazio privato e spazio pubblico tendeva a sfumare.

7. Epilogo: geometrie variabili della solidarietà

La caduta del Muro di Berlino e la riunificazione tedesca del 1990 non hanno rappresentato soltanto la fine di una divisione geopolitica, ma anche la fine di una specifica architettura giuridica della convivenza. Con l'estensione della Legge Fondamentale ai *Länder* orientali, l'articolo 14 ha riconquistato l'intero territorio nazionale, eliminando l'impianto ideologico dell'articolo 22 della DDR e ricomponendo, almeno formalmente, l'unità del diritto di proprietà sotto il segno della *Sozialbindung* occidentale. Questo processo di «normalizzazione» non è stato né neutrale né indolore: la convergenza delle due Germanie su un unico modello costituzionale ha infatti riattivato, in forme nuove, molte delle tensioni che avevano attraversato il secolo. Con la riunificazione, case e terreni che per quarant'anni erano stati vissuti e percepiti come «proprietà del popolo» o possedimenti statali inalienabili sono stati reclamati dai vecchi proprietari o dai loro eredi, spesso provenienti dall'Ovest. Il problema si pose con l'introduzione del principio «*Rückgabe vor Entschädigung*» (restituzione prima dell'indennizzo)¹⁸, sancito dal Trattato di Unificazione. Esso stabiliva che i beni espropriati illegalmente nella Germania dell'Est (DDR) dovessero essere fisicamente restituiti ai legittimi proprietari originari, anziché liquidati semplicemente con un compenso in denaro. Si dovette decidere come gestire milioni di proprietà immobiliari, terreni e imprese che erano state espropriate tra il 1933, anno dell'ascesa del Nazionalsocialismo e il 1990. Le espropriazioni riguardavano i Beni sottratti agli ebrei e agli oppositori politici durante il nazionalsocialismo e i beni nazionalizzati dal regime comunista della Germania Est. Applicando il principio *Rückgabe vor Entschädigung*, la priorità era restituire l'immobile o il terreno al proprietario originale

(o ai suoi eredi). Solo se la restituzione fisica fosse stata impossibile, si sarebbe proceduto al risarcimento finanziario (*Entschädigung*). Il principio generale si scontrò con una serie di eccezioni in cui la restituzione fisica non era permessa o possibile. In questi casi, si passava direttamente all'indennizzo. La più rilevante era l'eccezione Sovietica (1945-1949) in quanto le espropriazioni avvenute sotto l'occupazione sovietica diretta (la cosiddetta Riforma agraria o *Bodenreform*) non furono revocate. L'Unione Sovietica pose come condizione per la riunificazione tedesca che queste

¹⁸ L'intero trattato è disponibile online nella versione ufficiale al seguente link <https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>. Il principio è stabilito dall'Anlage III.

espropriazioni rimanessero valide. Chi perse terre in quegli anni ricevette solo un (modesto) indennizzo, non la terra. La seconda eccezione era rappresentata dall'uso pubblico o da investimenti complessi. Se il terreno era stato utilizzato per costruire strade, infrastrutture pubbliche o interi complessi residenziali (i *Plattenbau*), la restituzione fisica era impossibile. La terza era data dall'acquisto in buona fede. Se un cittadino della DDR aveva acquistato legalmente e in buona fede la casa (non tramite corruzione o privilegi di partito), spesso veniva tutelato il diritto dell'attuale occupante.

Sebbene moralmente forte questo principio causò enormi problemi pratici negli anni Novanta. In primo luogo ci fu un blocco degli investimenti. Poiché non era chiaro chi fosse il vero proprietario di un immobile (spesso c'erano contenziosi tra vecchi proprietari dell'Ovest e inquilini dell'Est), nessuno voleva comprare, ristrutturare o investire nell'Est. Molte case rimasero in rovina per anni in attesa delle sentenze. Non mancarono, neanche, conflitti sociali. Si crearono tensioni tra i tedeschi dell'Est che vivevano in quelle case da decenni e temevano lo sfratto e i vecchi proprietari dell'Ovest che rivendicavano i loro diritti. Infine, si creò un problema legato ai processi burocratici. Furono presentate oltre due milioni di richieste di restituzione, intasando gli uffici amministrativi per oltre un decennio.

Si è così assistito a una collisione tra due legittimità: da un lato, quella formale del titolo di proprietà storico, garantito dalla continuità dell'ordinamento federale; dall'altro, quella sostanziale dell'uso abitativo consolidatosi durante l'era socialista, che rivendicava il diritto a non vedere dissolto il proprio radicamento nello spazio.

Questo principio e i conflitti che ne derivarono, rappresentarono il punto in cui la continuità giuridica della Repubblica Federale si scontrò in modo più drammatico con l'esperienza socialista. Ancora una volta, il diritto ha ridisegnato la città. Interi quartieri dell'Est sono stati investiti da processi di privatizzazione, ristrutturazione e, inevitabilmente, *gentrificazione*, che hanno modificato la composizione sociale della popolazione e riscritto le regole di accesso allo spazio urbano. Edifici un tempo simbolo della sicurezza abitativa socialista sono stati sostituiti con la logica del mercato, temperata sì dallo Stato sociale federale, ma incapace di assorbire senza attrito il lascito dell'eredità socialista. La geografia della convivenza, si è caratterizzata da vecchie e nuove linee di frattura che si sono sovrapposte.

La parabola della proprietà nella costituzione tedesca appare tutt'altro che conclusa. La tensione dialettica inscritta nell'archetipo weimaria-

no sembra tornare con prepotenza al centro del dibattito pubblico. Le moderne metropoli tedesche affrontano una nuova crisi degli alloggi che interroga nuovamente il senso del vincolo sociale (*Sozialbindung*). I conflitti attorno all'aumento degli affitti, alla speculazione immobiliare e all'esproprio delle grandi società immobiliari – culminato nel referendum berlinese del 2021¹⁹ – mostra come la questione della proprietà resti un nervo scoperto della democrazia tedesca. La società civile torna a chiedere fino a che punto la garanzia del patrimonio privato possa comprimere il «diritto alla città» e quali strumenti giuridici siano legittimi per riequilibrare i rapporti di forza nello spazio urbano.

In questo scenario, la lettura sinottica degli articoli 153 di Weimar, 14 del *Grundgesetz* e 22 della DDR consente di cogliere un insegnamento che trascende il dato storico-giuridico. La proprietà privata non appare come un monolite naturale, ma come una convenzione sociale a «geometria variabile», la cui estensione e i cui limiti sono costantemente negoziati dalla politica e iscritti in contesti istituzionali e culturali specifici. Le formule apparentemente stabili – «la proprietà è garantita», «la proprietà obbliga», «la proprietà serve al bene comune» – si rivelano, alla prova dei fatti, capaci di generare esiti normativi e spaziali molto diversi: dalla città riformista di Weimar alla prospettiva proprietaria della Repubblica Federale, dalla città socialista dei *Plattenbauten* alla Berlino gentrificata del post-1989.

Le costituzioni non si limitano a proteggere; esse definiscono, attraverso la regolazione del possesso, il perimetro di ciò che può essere considerato patrimonio comune. Nel delineare la funzione sociale della proprietà, esse tracciano i confini di accesso alle risorse abitative, alle infrastrutture, agli spazi pubblici, determinando di fatto chi è incluso e chi è escluso dalla convivenza urbana. Le «geografie della convivenza» non sono dunque dati naturali o immutabili, ma il risultato provvisorio di un incessante bilanciamento tra libertà economica e solidarietà sociale, tra tutela dell'autonomia patrimoniale e redistribuzione delle opportunità spaziali. In questo senso, la storia costituzionale tedesca del Novecento – con le sue rotture, le sue derive e le sue ricomposizioni – rimane un laboratorio di grande interesse storico-istituzionale: essa mostra come la scelta di tracciare in un modo o in un altro i confini della proprietà determini, in ultima istanza, non solo la fisionomia delle città, ma anche la qualità e la giustizia del nostro vivere insieme.

¹⁹ Nel 2021 si è svolto a un referendum per espropriare i grandi proprietari immobiliari e frenare il caro affitti. Nonostante una commissione di esperti abbia poi confermato la fattibilità giuridica (Art. 15 della Costituzione), il governo cittadino ha congelato l'attuazione politica.

Marco Fioravanti*

*Tangeri e le geografie della convivenza:
diritti e conflitti in un contesto urbano internazionale*

*Tangeri è il polso sintomatico del mondo,
come un sogno che si estende dal passato al futuro,
una frontiera tra il sogno e la realtà*

William S. Burroughs¹

La città di Tangeri – fenicia, cartaginese, romana, araba, portoghese, britannica e spagnola – per la sua posizione geografica, affacciata sull’Atlantico e aperta al Mediterraneo, assunse tra XIX e XX secolo un ruolo cruciale, sia diplomatico sia commerciale. Centro nevralgico dell’economia e della cultura marocchina, fu per un periodo limitato ma denso di eventi amministrata dalle potenze internazionali – Francia, Spagna e Inghilterra, cui si aggiunse successivamente l’Italia – secondo lo Statuto firmato a Parigi nel 1923, rimasto in vigore fino all’indipendenza del Marocco nel 1956. Questa “Interzone”, come la definì William S. Burroughs, non rappresentava semplicemente un punto d’incontro tra Africa e potenze coloniali, ma un luogo di ibridazione e intersezione, un non-luogo del potere e del diritto, dove la sovranità si frammentava di fronte agli interessi, alle gelosie e ai conflitti tra le potenze dominanti, nonché tra le culture, le lingue e le etnie presenti in questo piccolo territorio, dove proliferavano spazi di non-diritto². Una «Babele diplomatica», come l’ha definita un ambasciatore italiano, la città visse per oltre trent’anni una dimensione cosmopolita e internazionale, assumendo una vocazione alternativa rispetto al modello novecentesco dominato dalla sovranità statale, ma dentro le coordinate del dominio coloniale³.

* Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: marco.fioravanti@uniroma2.it.

¹ Lettera di William S. Burroughs a Jack Kerouac e Allen Ginsberg, Tangeri, 2 novembre 1955, in William S. Burroughs, *Il mio passato è un fiume malvagio. Lettere 1946-1973*, Milano 2022, p. 135.

² X. Garnier, *Le Tanger expérimental de William Burroughs*, in *Itinéraires. Littératures, textes, cultures*, 2013, pp. 35-45.

³ Fondamentale F. Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri nella politica estera italiana (1919-1956)*, Genova 2007.

Ai nostri occhi, Tangeri rappresenta un caso di studio di particolare interesse per analizzare la presenza simultanea di più Stati in un territorio dominato dalla potenza economica europea, in un contesto definito semi-coloniale, poiché il Marocco sfuggiva ai tradizionali schemi di assoggettamento. Una città cosmopolita, né pienamente marocchina né europea, ma risultato dell'incontro e dell'intreccio tra culture arabe e occidentali⁴. Fuori dagli schemi del colonialismo "tradizionale", la città nordafricana si pone, a detta di un commentatore coevo, come «le premier exemple d'une ville placée sous une autorité internationale»⁵.

Si può parlare di una sorta di costituzionalismo senza Stato, animato dai suoi giuristi e consiglieri – tra i quali Nicola Catalano rappresenta l'esempio più significativo – su cui conviene soffermarsi, prestando particolare attenzione alla dimensione europea di questa esperienza. Non è casuale che molti dei giuristi e consiglieri politici operanti nello Stretto di Gibilterra – spagnoli, francesi, inglesi, italiani, belgi – abbiano poi contribuito, con ruoli diversi ma convergenti, alla nascita e al funzionamento delle istituzioni comunitarie, in particolare della Ceca. Catalano trasferì la sua competenza da Tangeri a Lussemburgo, dove si stava sviluppando, spinta da motivazioni evidentemente (anche se non esclusivamente) economiche, una nuova forma di cooperazione internazionale che ricalcava, per molti aspetti, l'esperimento pluridecennale

⁴ Sulla rinnovata attenzione storiografica alla storia del diritto internazionale, senza pretesa di completezza, si segnalano i seguenti lavori: S. Mannoni, *Potenza e ragione: la scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo, 1870-1914*, Milano 1999; A. Mazzacane (cur.), *Oltremare: diritto e istituzioni dal colonialismo all'età postcoloniale*, Napoli 2006; A.A. Cassi, *Ultramar: L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Roma-Bari 2007; M. Meriggi, L. Di Fiore, *World history. Le nuove rotte della storia*, Roma-Bari 2011, in particolare Cap. IV, *Incontri, ambivalenze, conflitti. Le storie ribelli*, p. 135 ss.; L. Nuzzo, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt am Main 2012; M. Koskenniemi, *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale (1870-1960)*, Roma-Bari 2012; E. Augusti, *Questioni d'Oriente. Europa e Impero ottomano nel diritto internazionale dell'Ottocento*, Napoli 2013; *Postcolonial Italy: challenging national homogeneity*, edited by C. Lombardi-Diop - C. Romeo, Basingstoke 2013; S. Berhe, *Notabili libici e funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, Soveria Mannelli 2015; L. Martone, *La giustizia italiana nelle colonie*, Torino 2015; M. Meccarelli - M.J. Sastre (curr.), *Spatial and temporal dimensions for legal history: research experiences and itineraries*, Frankfurt am Main 2016; L. Nuzzo, *The Birth of a Colonial City: Tianjin 1860-1897*, in S. Dauchy - H. Pihlajamäki - A. Cordes - D. de Ruyscher (curr.), *Colonial Adventures: Commercial Law and Practice in the Making*, Leiden 2021.

⁵ H. Halewyck, *Le Statut International de Tanger*, in *Revue de l'Université de Bruxelles*, XXXI (1926), p. 101.

condotto in questa “isola” all’estremità settentrionale dell’Africa⁶.

La Zona internazionale di Tangeri prese forma agli inizi del XIX secolo, quando il Sultano, per favorire l’apertura del Marocco al commercio, stipulò numerosi accordi di pace e cooperazione con le potenze occidentali, tutti centrati su immunità e garanzie per i cittadini europei residenti nell’Impero.

Un punto di svolta nella complessa rete diplomatica fu l’Atto generale della Conferenza internazionale di Algeiras del 7 aprile 1906, firmato da Germania, Austria-Ungheria, Belgio, Spagna, Francia, Gran Bretagna, Italia, Marocco, Paesi Bassi, Portogallo, Russia, Svezia e – unica potenza non europea – gli Stati Uniti. Il trattato istituiva per il Marocco un regime internazionale speciale, introducendo riforme fondate sul triplice principio della sovranità del Sultano, dell’integrità territoriale e della libertà economica, senza che alcuna potenza occidentale fosse privilegiata rispetto alle altre⁷. L’indipendenza del Sultano risultò tuttavia puramente nominale⁸. La potenza maggiormente rafforzata fu la Francia, che riuscì a costruirsi una sfera di influenza tale da neutralizzare, attraverso concessioni territoriali in altre aree coloniali, la presenza delle altre potenze, in particolare quella italiana.

La comunità italiana a Tangeri nei primi decenni del XX secolo era relativamente esigua: nel 1923, gli italiani residenti nel territorio internazionale e nel Protettorato spagnolo – che includeva Tangeri – erano 258, di cui 226 nella Zona Internazionale e 32 nel resto del Protettorato. Il nucleo principale di questa colonia era costituito da addetti ai commerci e ai trasporti e da professionisti – avvocati, medici, ingegneri, farmacisti – seguiti da un numero limitato di impiegati, meccanici, fabbri, falegnami, muratori e manovali.

Nella circoscrizione consolare operava una scuola italiana privata, frequentata da 25 alunni con due insegnanti, mentre mancavano collegi, convitti, orfanotrofi, ospedali e altre istituzioni di carattere prettamente italiano. La vita associativa era rappresentata da due realtà: la Società italiana di beneficenza, fondata nel 1909 con 47 soci, e il locale Comitato della «Dante Alighieri», con 41 membri, dedicato alla diffusione della lingua e della cultura italiana⁹.

⁶ J.-P. Débats, *Tanger, son statut, sa zone (1923-1956)*, in *Horizons Maghrébins – Le droit à la mémoire*, n. 31-32, 1996, *Tanger au miroir d’elle-même*, p. 19.

⁷ H. Harter, *La conférence d’Algéciras de 1906. Un nouveau rôle pour les États-Unis dans le concert des nations?*, in *Bulletin de l’Institut Pierre Renouvin*, XLII (2015), pp. 75-87.

⁸ Halewyck, *Le Statut International de Tanger*, cit., p. 91 ss.

⁹ *Censimento della popolazione italiana all’estero nel 1923, eseguito a cura del commissariato*

Nei decenni successivi, la comunità italiana crebbe rapidamente, diventando negli anni Trenta la terza più numerosa dopo quelle francese e spagnola, un elemento su cui la diplomazia italiana fece leva per consolidare e rivendicare il proprio spazio in Marocco¹⁰.

Tuttavia, la predominanza francese sulla città si affermò aggirando le delicate questioni di equilibrio diplomatico, perseguendo uno statuto giuridico in linea con il contesto storico e geopolitico e assicurandosi di fatto i diritti esclusivi per la costruzione del porto di Tangeri. Nel giugno del 1921, il governo marocchino, in virtù del Protettorato sancito dal Trattato del 1912, affidò alla *Société internationale pour le développement de Tanger* la concessione dei lavori portuali, garantendo così una netta prevalenza degli interessi francesi.

Nel marzo dello stesso anno, il ministro Carlo Sforza, in un dispaccio riservato al regio agente diplomatico a Tangeri, delineava la posizione italiana, ridimensionando la centralità della questione rispetto alla necessità di mantenere buoni rapporti con Francia, Spagna e Inghilterra. La logica del governo si sintetizzava in un atteggiamento prudente: forzare la mano per ottenere un ruolo formale nelle trattative avrebbe potuto, paradossalmente, danneggiare gli ampi interessi economici italiani in Marocco. In maniera deliberata – o forse strategicamente machiavellica – il Ministro degli Affari Esteri lasciava da parte le questioni giuridiche più sottili per concentrarsi sugli aspetti diplomatici.

evitare di suscitare incidenti pur senza disinteressarsi del funzionamento degli organi cittadini. Ella pone esattamente la questione di diritto. Non è dubbio che un regime speciale è assicurato alla città di Tangeri da accordi internazionali. Interesse nostro è che tale regime venga attuato con nostro concorso. Però la questione di Tangeri non ha per noi tanta importanza da giustificare un nostro attivo intervento tanto più tenendo conto della sua estrema delicatezza nei rispetti della Francia, della Spagna e dell'Inghilterra. [...] In confronto di altri nostri interessi, quello di Tangeri è per noi talmente secondario che non potremmo esitare a sacrificarlo in un eventuale negoziato¹¹.

generale dell'emigrazione col concorso dei regi consolati all'estero. Francia – Possedimenti francesi d'Africa, d'Asia e d'America – Reggenza della Tunisia – Marocco, Roma 1923, p. 60 ss.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Dispaccio segreto, 19 marzo 1921*, Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri di Roma, d'ora in avanti ASDMAE, B. 1423, fasc. 5995 tris.

Nel giro di pochi mesi, l'interesse italiano per la città atlantico-mediterranea si fece sempre più concreto. Di fronte al conflitto tra Francia e Spagna per il controllo del territorio, agli interessi economici e strategici di numerose potenze internazionali – tra cui l'Italia – soprattutto riguardo alla gestione del porto, e alla riluttanza dell'Inghilterra a tollerare un predominio francese sullo Stretto di Gibilterra, la soluzione si orientò inevitabilmente verso la neutralizzazione del territorio tangerino e la sua internazionalizzazione. Tangeri fu così configurata come uno spazio di libero mercato, garantendo parità di trattamento tra le potenze commercialmente concorrenti. Il liberismo estremo, la totale esenzione dai dazi doganali e l'assenza di controlli sulla creazione di società resero la città – dove il dollaro fungeva di fatto da moneta di riferimento – una sorta di paradiso fiscale *ante litteram*¹².

Se il governo francese sosteneva l'inutilità di un regime internazionale di Tangeri, sia per garantire la sua egemonia che per contrastare gli inglesi a Gibilterra, per l'Italia il possesso di Tangeri da parte di una sola grande potenza avrebbe avuto come conseguenza la chiusura assoluta, in determinati casi, del Mediterraneo. In una nota per il ministro dell'11 marzo 1922 sulla disputa tra Spagna e Francia sul predominio a Tangeri, vi è un passaggio in cui si ricorda di nuovo che la «la tendenza francese è infatti ispirata alla tesi che il Sultano mantenga la sua sovranità su Tangeri, ciò che naturalmente conviene ai francesi come esercitanti il protettorato sul Marocco»¹³.

Tangeri – si legge in un documento diplomatico del governo italiano classificato come “segreto”, non datato ma presumibilmente del 1924 – è una «Babele diplomatica» e un covo di intrighi perpetrati sotto la copertura delle capitolazioni e dell'Atto di Algeciras. «Tale regime non potrebbe durare senza danno di Tangeri, del Marocco, della Francia e dell'Europa»¹⁴. Sfruttando le inimicizie franco-spagnole e la prudenza inglese nell'evitare che nessuna potenza esercitasse un potere egemonico, cercò di inserirsi nella formalizzazione dei negoziati in corso, ma senza fortuna.

La Convenzione di Parigi del 18 dicembre 1923, siglata tra Francia,

¹² Sul suo regime fiscale agevolato si veda F. Tamburini, *L'internazionalizzazione di Tangeri*, cit., p. 298 ss.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ ASDMAE, Affari politici, Marocco, 1919-1920, B. 1423, f. 5995 tris, dove si trova un documento a stampa, classificato come “Segreto”, dal titolo: *Relazione sulla questione di Tangeri*, senza data ma sicuramente del 1924 (si evince dall'ultimo rapporto evocato), p. 15.

Spagna e Gran Bretagna¹⁵, prevedeva la gestione congiunta della città, in accordo con il Sultano, il quale, sebbene formalmente mantenesse la sovranità, già erosa da trattati e capitolazioni, ne conservò solo una parvenza. Il caos normativo e giurisprudenziale, generatosi nel corso degli anni, aveva alimentato conflitti e inimicizie tra le diverse forze presenti sul territorio riducendo in modo significativo il potere effettivo del Sovrano¹⁶. Addirittura, secondo una nota del 28 giugno 1922, di un agente diplomatico italiano a Tangeri, il Sultano marocchino è una “marionetta” nelle mani francesi¹⁷.

Con la Convenzione di Parigi invero dal punto di vista giurisdizionale, si abolivano le convenzioni consolari (in altri termini il vecchio regime delle capitolazioni) a vantaggio di una giurisdizione internazionale incaricata di amministrare la giustizia per tutti i membri delle potenze firmatarie dell'Atto di Algeciras. La Zona venne posta sotto il regime di neutralità (art. 3 dello Statuto), demilitarizzata e non soggetta a nessun atto di ostilità. Inoltre, fu esclusa la possibilità di crearvi basi militari navali o aeronautiche.

Una nota ufficiosa, ma molto puntuale, redatta nel 1945 dal governo spagnolo, riconduceva la questione tangerina dentro le coordinate della sovranità, ricordando che i trattati internazionali, da ultimo la convenzione di Parigi del 1923, avevano limitato “sensibilmente” (questa l'espressione eufemistica usata dal redattore anonimo del testo) la sovranità del Sultano in quanto quest'ultimo la aveva delegata alle potenze straniere. «Esiste a Tangeri – si legge nella nota rinvenuta nelle carte d'archivio sia in spagnolo che in traduzione italiana – un regime di sovranità condivisa che ha trasferito a favore degli organi statuari l'esercizio di talune facoltà che erano monopolio del Sovrano territoriale»¹⁸. E più avanti continuava in maniera ancora più esplicita proiettando la città in una dimensione

¹⁵ *Convention between Spain, France and Great Britain concerning the status of the Tangier zone signed at Paris on 18 December 1923 by Spain, France and Great Britain*, in Archives des Nations Unies di Ginevra, ANU, R1242/17/38852/38852.

¹⁶ «The fact that the Sultan of Morocco is sovereign over Tangier is, I have reason to believe, accepted in principle by all the Powers. The question to be decided is, to what extent, and through whom, this sovereignty shall be exerted», W.B. Harris, *Tangier and Internationalization*, in *Journal of the British Institute of International Affairs*, (1923), pp. 233-250 (p. 237 per la citazione); cfr. anche G.H. Stuart, *The International City of Tangier*, Stanford University 1931.

¹⁷ ASDMAE, B. 1424, Marocco, 1919-1930, fasc. 6008.

¹⁸ *Exequatur per i Rappresentanti esteri a Tangeri*, ASDMAE, Busta (non inventariata), Consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, Fasc. 8.

di pluralismo normativo e di sovranità in frammenti o, per usare un anacronismo, di costituzionalismo multilivello: «l'esercizio della piena sovranità non si polarizza a Tangeri in un solo titolare, ma si suddivide fra vari organi in virtù di un regime speciale creato con un Trattato»¹⁹.

La dottrina italiana dell'epoca sull'argomento, che criticava l'esclusione dell'Italia dalla sigla della Convenzione di Parigi, era cosciente dell'importanza della città che, malgrado la sua posizione atlantica, rivestiva un ruolo strategico per la politica mediterranea coeva, in quanto primo centro commerciale di collegamento tra vecchio e nuovo mondo²⁰ e osservatorio privilegiato delle relazioni tra l'Europa e «i mari». Al tempo stesso «la questione di Tangeri costituiva uno dei nodi diplomatici dell'epoca, comparabile per alcuni aspetti con la “questione d'Oriente”, attraverso la quale le potenze europee tentavano di affermare il loro status internazionale o di dirimere le loro divergenze continentali e coloniali»²¹.

All'indomani dell'avvento del fascismo – che da un lato segnò una cesura, dall'altro si inserì nella continuità delle politiche diplomatiche precedenti – l'Italia cercò di tessere una strategia attenta affinché i propri interessi economici e commerciali fossero formalizzati e riconosciuti attraverso un processo che si può definire “costituente”, avviato a partire dagli anni Venti. Tale processo riguardava sia la gestione del porto, di fondamentale rilevanza economica, sia, più strettamente, gli aspetti istituzionali legati alla redazione dello Statuto internazionale della città, destinato a porre fine ai continui conflitti tra Spagna, Francia, Inghilterra e, in posizione più defilata, l'Italia.

Il 25 luglio 1928 l'Italia firmò insieme a Francia, Spagna e Inghilterra un nuovo accordo volto a colmare alcune lacune del precedente trattato, al quale non aveva partecipato. L'*Accord portant Révision de la Convention du 18 décembre 1923 relative à l'organisation du Statut de la Zone de Tanger* recepiva molte delle richieste italiane rimaste inevase e boicottate nel 1923, soprattutto dalla Francia.

Sospeso durante la Seconda guerra mondiale, quando la Zona internazionale fu occupata dalla Spagna franchista tra giugno 1940 e ottobre 1945 con il sostegno del governo nazista, lo Statuto fu poi

¹⁹ *Exequatur per i Rappresentanti esteri a Tangeri*, cit. (pp. non numerate).

²⁰ Per esempio, si vedano V.M. Castellani, *La Questione di Tangeri*, con Prefazione di A. Giannini, Roma 1926; L. Bragadin, *Tangeri*, Piacenza 1927; C. Baldoni, *La zona di Tangeri nel Diritto internazionale e nel Diritto marocchino*, Padova 1931.

²¹ M. MUGNAINI, *Italia, Spagna e la formazione di un nuovo equilibrio mediterraneo (1923-1928)*, in *Spagna Contemporanea*, 14 (1998), p. 57 (53-77).

ristabilito a seguito della Convenzione franco-britannica del 31 agosto 1945²². Ristabilito lo Statuto al termine della guerra, il Comitato di controllo riprese le proprie sedute dal 25 settembre, poche settimane prima del trasferimento dei poteri dal governo spagnolo all'amministrazione internazionale, avvenuto l'11 ottobre.

A testimonianza della rinnovata vocazione internazionale di Tangeri, ancora immersa nel contesto della guerra mondiale e delle resistenze al nazi-fascismo, emerse la proposta – già avanzata nel 1944 da ambienti francofoni e, nel 1946, sostenuta dai circoli economico-commerciali di tutte le nazionalità presenti in Marocco – di istituire nella città la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, proposta accolta favorevolmente anche dagli anglo-americani²³. Richiesta alla quale il Segretario generale rispose non negativamente, ma rimandando la decisione all'Assemblea generale. Le motivazioni di questa proposta sono indicative della situazione di Tangeri e della sua auto-rappresentazione: internazionalità della città, prossimità all'Europa senza farne parte in senso stretto, equidistanza (non solo geografica) tra Mosca e Washington, centro di coesione tra l'islam e il cristianesimo, per concludere con l'ultima risorsa: clima ideale²⁴.

A partire dal 1948, la stampa locale francofona, come *La Dépêche Marocaine*, e quella spagnola accolsero positivamente il rientro dell'Italia nelle istituzioni cittadine, mentre la stampa vicina ai marocchini – che in quel periodo rappresentavano l'80% della popolazione – si mostrava invece molto più critica. Entrambi i gruppi, tuttavia, concordavano sulla necessità di una riforma dello Statuto del 1923.

In particolare, il settimanale *Cosmopolis*, vicino agli ambienti anglo-americani e collegato strumentalmente alle istanze locali antifrancesi, denunciava come il caso tangerino fosse unico al mondo per l'esclusione della popolazione locale dalla gestione della città: «L'Assemblea legislativa non rappresenta neppure le Nazioni alle quali i delegati appartengono, ma solo i diplomatici che li hanno designati e che possono a loro discrezione

²² Numerosi documenti ricostruiscono il conflitto franco-spagnolo a ridosso dell'occupazione della Zona da parte delle forze del generale Franco conservati presso il Centre des Archives diplomatiques di Nantes, CADN, 675PO/D/12, Tanger, *Dissolution de l'administration internationale*, 1940; cfr. M. Catala, *La politique de la France face au problème de Tanger (1939-1940)*, in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, (1995), 177, pp. 63-78; M. Serels, *Espionnage et contre-espionnage; nazis et réfugiés: Tanger durant la Seconde Guerre mondiale*, in D. Michman - H. Saadoum (éd.), *Les Juifs d'Afrique du Nord face à l'Allemagne nazie*, Paris 2018, pp. 199-228.

²³ Cfr. l'articolo *Pourquoi pas Tanger?* in *La Dépêche Marocaine*, 23/08/1944.

²⁴ *Questioni connesse all'assetto politico della Zona di Tangeri*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), Consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, Fasc. 10.

mantenerli o revocarli indipendentemente dalle loro capacità»²⁵. Si rivendicava pertanto la necessità di una “riforma radicale” che vedeva nell’assemblea, la cui composizione era contraria alla ragione, alla giustizia, ai principi democratici e umanitari, il primo organo da ridefinire:

è infatti paradossale che un popolo sia sottoposto a dei carichi veramente eccessivi, e sia mantenuto in una specie di schiavitù amministrativa, senza avere il diritto di discutere i propri affari e senza conoscere neppure l’uso dei fondi che esso dà ad un’amministrazione lussuosa, di cui volentieri farebbe a meno. I Tangerini reclamano i diritti naturali di cui godono tutti i cittadini, perfino i negri del Congo e del Sudan, i Cafri, gli Ottentotti²⁶.

In generale, l’intera stampa sottolineava la necessità di un’evoluzione democratica delle istituzioni cittadine, con particolare attenzione alla partecipazione della popolazione arabo-musulmana. Le frange nazionaliste di questa comunità protestavano costantemente contro l’egemonia francese in città, reclamando che fossero indette libere elezioni per l’Assemblea legislativa, pur considerando i necessari adattamenti dovuti all’eterogenea composizione della collettività locale²⁷.

Tuttavia, il bersaglio delle polemiche dei nazionalisti marocchini – tradizionalmente diretto contro la Francia e la sua posizione dominante – si spostò progressivamente sull’Italia. Ciò che la diplomazia non poteva o non voleva esprimere, celandosi dietro formali messaggi di bentornato agli amministratori italiani, emergeva in maniera più diretta nella stampa nazionalista marocchina, che criticava apertamente il ritorno dell’Italia nell’amministrazione di Tangeri.

Il giornale *Al Alam* (La Bandiera), il 12 marzo 1948, sotto il titolo a tutta pagina, *Il ritorno indesiderabile dell’Italia a Tangeri*, sottolineava come il governo italiano avesse preso parte al regime internazionale soltanto dal 1928, commentando la situazione con toni severi e critici.

una nazione straniera che non è mai stata amica degli arabi viene a partecipare all’amministrazione del loro paese per volontà e in seguito all’invito di due altri Stati pure stranieri, ancora ieri nemici dell’Italia, avendola combattuta con l’efficacia e decisiva

²⁵ *Riforme allo Statuto di Tangeri, Assemblea legislativa, Tribunale misto*, ASDMAE, Busta (non inventariata), Consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, Fasc. 4.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

cooperazione degli eserciti marocchini²⁸.

Polemizzando non solo con l'Italia, ma con tutte le potenze straniere che escludevano il Marocco dalle decisioni sul proprio futuro, l'articolo si concludeva con toni fortemente critici: «si pretende che gli Alleati siano entrati in guerra per far trionfare la giustizia ed assicurare ai popoli il diritto di decidere liberamente delle proprie sorti».

Analoghi toni si riscontravano sul giornale *Marrakech*, il 15 marzo, che in un trafiletto osservava: «davanti al fatto compiuto della riammissione dell'Italia nel Comitato di controllo della Zona Internazionale, i marocchini, i quali hanno versato il loro sangue a Monte Cassino ed in molti altri campi di battaglia, si domandano se la Nazione padrona della terra, del cielo e del mare di questo Paese non abbia il diritto di essere consultata su tale questione».

In questo contesto, il ruolo del Sultano nelle decisioni riguardanti la città nel periodo postbellico rimase del tutto marginale.

Il giornale francofono, *Journal de Tanger*, diretto dall'avvocato Daniele Saurin, una delle personalità più in vista della città, già, dal 1925 al 1940, vicepresidente della delegazione francese nell'Assemblea legislativa internazionale, seppe cogliere e sintetizzare il ruolo che spettava all'Italia a Tangeri:

ristabilisce un certo equilibrio nella valutazione delle influenze, la cui legittimità, a Tangeri come altrove, dovrebbe fondarsi più su considerazioni geografiche, e per ciò stesso più durevoli, che sui capricci momentanei della politica ed anche della storia. [...] Sembra che almeno per decenza l'Italia fosse più particolarmente qualificata per controllare una parte di quel dominio marittimo, a sua immediata portata [...]. Il suo indiscutibile spazio vitale aveva dunque diritto al rispetto, che la Francia, la Spagna e anche l'Inghilterra trascurarono, assai inesplicabilmente, di riconoscerle quando si trattò di assegnare a Tangeri un posto sullo scacchiere internazionale e si volle regolarmente il giuoco ed il movimento. La politica non è mai altro che una casualità imponderata, sebbene le sue incidenze siano sovente tragiche. Noi abbiamo avuto il torto iniziale di invocarla per misconoscere i diritti e gli interessi dell'Italia nel 1925 e di non confessare, che nel 1928, un errore così palese. [...] L'Italia riprende a Tangeri quel posto che non avrebbe mai dovuto cessare di essere il suo²⁹.

²⁸ *Riforme allo Statuto di Tangeri*, cit.

²⁹ *Journal de Tanger*, in ASDMAE, Busta (non inventariata), Consolato Tangeri, Zona Internazionale Tangeri, 1936-1950, Fasc. 3.

La posizione di privilegio e di autonomia della città rispetto ai singoli Stati si concluse con l'indipendenza del Marocco nel 1956. L'anomalia di Tangeri e del ruolo dell'Italia si esaurì lentamente, paradossalmente proprio nel periodo del suo massimo splendore. Gli anni Cinquanta, vero e proprio canto del cigno dell'amministrazione internazionale della città, segnarono la fine di uno degli esperimenti più significativi di gestione di un territorio al di là degli Stati e delle appartenenze nazionali, fondato sul suo "Statuto" internazionale, ma realizzato a discapito delle popolazioni indigene.

In un documento dattiloscritto rinvenuto negli archivi, non datato ma probabilmente contemporaneo alla partenza di Catalano da Tangeri per raggiungere a Lussemburgo le nascenti istituzioni europee nell'estate del 1953, emergono le prime tracce della sua visione di un'Europa radicata – nel bene e nel male – nell'esperienza africana³⁰. L'appunto – intitolato *Cooperazione economica e unità europea* – probabilmente destinato a essere utilizzato come discorso inaugurale del suo nuovo incarico, abbandonava i luoghi comuni sugli italiani e mostrava come l'esperienza di Tangeri avesse plasmato la sua coscienza di europeista e internazionalista. Esso mirava all'abolizione delle misure restrittive in materia economica per le differenti nazioni della Ceca. La liberalizzazione del commercio nel continente europeo era considerato il presupposto essenziale per una forte unità politica e, in prospettiva, per una difesa comune. Da questo punto di vista, l'Italia si trovava paradossalmente in una posizione di vantaggio. La sua debolezza storica e politica poteva diventare la sua forza.

Il fatto stesso di essere giunti, in ritardo – neppure un secolo fa – alla unità nazionale, che, peraltro, era già idealmente operante, nonostante l'artificiosa ripartizione politica in piccoli stati, ci aveva abituati a considerarci come sudditi di una provincia, ma cittadini di un paese più vasto, in cui eravamo accomunati da uguaglianza di interessi, di tradizioni, di aspirazioni, di civilizzazione. Lo stesso sentimento che animava – cento anni fa – piemontesi e napoletani rispetto all'Italia, ora, quasi naturalmente, mutati i termini di paragone in ragione del progredire dei tempi, anima gli italiani rispetto all'Europa ed al mondo intero³¹.

I numerosi contatti che gli italiani hanno avuto con altri popoli, altre lingue e ambienti diversi hanno permesso loro di assimilare usi, costumi,

³⁰ ASDMAE, *Amministrazione Internazionale Tribunale Misto, 1940-1954*.

³¹ *Ibidem*.

modi di pensare e di agire di altre persone. L'esperienza, anzi secondo le sue parole «l'esperimento» tangerino, ha permesso a Catalano di riflettere sul ruolo dei popoli e sulla loro capacità di convivenza:

A Tangeri è agevole a chiunque constatare come la nostra permeabilità alle esigenze della convivenza internazionale facilitino la inserzione della nostra numerosa attiva ed operosa colonia in un ambiente complesso ove si trovano a contatto varie mentalità, vari costumi, vari modi di vita. In Tangeri – interessantissimo vitale esperimento di convivenza internazionale – l'italiano si affiatò senza difficoltà, sa imporsi [cerchiato a matita blu] e, col tempo, rendersi gradito, sa far apprezzare, anche agli scettici, le sue qualità di lavoratore tenace ed estroso, smentendo i luoghi comuni del nostro "machiavelismo" [sottolineato a matita blu] e del nostro "mandolinismo" [sottolineato a matita blu]. La nostra partecipazione alla comunità tangerina può quindi, in definitiva, riuscire utile non solo a riconfermare il prestigio del nostro Paese, ma altresì all'affermazione di un più alto ideale di convivenza, collaborazione e cooperazione fra i popoli.

La circolazione e la mobilitazione dell'élite europea a Tangeri, di cui Catalano fu uno dei principali rappresentanti, contribuirono, tra guerra e ripresa economica, e soprattutto tra due continenti come Africa ed Europa – allora meno distanti di oggi, ma già soggetti a logiche di sfruttamento e dominio – alla costruzione di un ordine giuridico apparentemente "al di là delle Nazioni" e delle gelose sovranità statali. In realtà, questo ordine trasportava in Europa i modelli di controllo, negoziazione e esclusione sviluppati in contesti coloniali, dalla Zona internazionale di Tangeri alla nascente Zona internazionale d'Europa.

Lasciata Tangeri nel luglio del 1953, Catalano, già alla fine dello stesso mese, redasse un parere su una risoluzione dell'Assemblea consultativa del Consiglio d'Europa³². La sua idea di Unione europea, in statu nascendi, si radicava nell'esperienza tangerina, riproponendo un equilibrio tra rappresentanza federale e interessi nazionali, tra dimensioni politiche ed economiche, ma senza interrogarsi criticamente sulla continuità con un modello di dominazione mascherata da cooperazione internazionale.

Come scriveva incisivamente nel 1961, in uno dei suoi ultimi pareri come giudice europeo: «L'Europe est la diversité. Se priver de cette richesse qui est représentée par la diversité particulière et le génie propre à chacun

³² *Note au sujet de la résolution 31 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*, 30 juillet 1953, in Archivi Storici dell'Unione Europea di Fiesole, ASUE, CECA_REEX-112, f. 116.

de peuples européens signifierait renoncer à une des plus grandes valeurs de la réalité européenne et ce serait en même temps tarir une des sources les plus efficaces de la force européenne. Cette multiplicité entraîne une comparaison permanente et particulièrement féconde entre les peuples européens ; elle fait naître une concurrence qui est une source permanente de réalisations toujours plus élevées»³³.

Queste parole, pur sottolineando la ricchezza della diversità, trascurano come tale “forza europea” sia stata spesso costruita su esperienze di esclusione, subordinazione e appropriazione dei territori extraeuropei.

Tornando a Tangeri e alla sua dimensione cosmopolita – ossia alla proiezione degli interessi europei, americani e persino sovietici in Africa – lo scrittore e diplomatico francese Paul Morand, che visse nella Zona negli anni Cinquanta, ne colse la peculiarità: Tangeri, finzione diplomatica³⁴, doveva la propria libertà non a un reale equilibrio, ma alle gelosie tra potenze coloniali. «La città non doveva appartenere a nessuno»³⁵, osservava Morand. Tangeri – concludeva con una formula che Catalano avrebbe certamente apprezzato – era una versione in miniatura dell’Europa futura: apparentemente un progetto di libertà e cooperazione, ma profondamente modellata sulle logiche di esclusione e dominio ereditate dal colonialismo³⁶.

³³ N. Catalano, *Les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne*, del 1961, documento dattiloscritto, *ivi*, CECA_SEJU-610, f. 17.

³⁴ Cfr. G. Bowd, “Retrouver l’avenir impossible”: Paul Morand in Tangier, *Dalhousie French Studies*, (2007), vol. 80, pp. 123-133.

³⁵ P. Morand, *L’enlèvement d’Europe*, in «Écrits de Paris», 1952, pp. 22-29.

³⁶ P. Morand, *L’Eau sous les ponts*, Paris 1954, pp. 231-233.

Antonio Riondino*

*La forma inclusiva della città multietnica.
Un esperimento progettuale in area mediterranea*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il metodo e i luoghi di intervento – 3. La sperimentazione progettuale – 4. La *terza città* – 5. I casi di studio – 6. I progetti – 6.1. Taranto. Progetto di riqualificazione della costa nord-ovest del Mar Piccolo – 6.2. Foggia. Il periurbano come soglia di inclusività urbano-sociale – 6.3. La risignificazione urbano territoriale dei borghi di fondazione.

1. *Premessa*

Questo contributo si inserisce nel quadro di una più ampia ricerca, avente, come tema di domanda: *Migrazione / inclusione: quale città?* Suo scopo è indagare i fenomeni che attraversano la città contemporanea concentrandosi sulle dinamiche trasformative derivate dall'insieme dei processi autoctoni e migratori; il tutto, secondo una prospettiva avente, come *focus*, la definizione di modelli progettuali capaci di offrire una chiave inclusiva delle diversità antropiche, culturali, sociali.

La condizione entro cui si sviluppa questo focus trova la sua stringente attualità nei processi migratori riemersi negli ultimi trent'anni, aventi, come epicentro, il Mare Mediterraneo. Da allora, la pressione generata dall'azione umana sugli ecosistemi urbani e territoriali, è diventata oggetto di trasformazioni che hanno messo in crisi i metodi di pianificazione consolidati. Come dichiarato nel 2012 dalla World Urban Campaign, ciò che si profila in questo quadro, è il rischio di ulteriori esodi destinati a concentrarsi all'interno dei sistemi già conurbati. Oggi, già il 56% della popolazione mondiale vive infatti nelle città; ed è previsione che tale percentuale andrà ad aumentare al 70% entro il 2050.

Si tratta quindi di un fenomeno che non può essere più ascrivito alle questioni meramente gestionali e di controllo politico o pianificatorio e, tantomeno, limitato agli aiuti economici, ma di un fenomeno eco-sistemico che trova, nel processo di nomadismo, la messa in crisi delle consuetudini sociali, urbanologiche ed estetiche finora ereditate.

Sincronizzando gli enti di questo fenomeno, con la storia dei processi

* Politecnico di Bari, Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design. E-mail: antonio.riondino@poliba.it.

migratori, ciò che quindi appare è, da un lato, il rischio di una disgregazione delle stabilità morfologico/strutturale della città occidentale, dall'altro, invece, il loro tramutarsi in una fertile prospettiva di iterazione multi-etnica e multi-culturale, capace di accompagnare l'evoluzione delle civiltà e le trasformazioni dei suoi habitat nel nuovo millennio. Luoghi di questo processo, sono quelli offerti proprio da questa crisi, quelli cioè di una crisi urbana riconosciuta nella città incompiuta, nella densità rarefatta, negli interstizi vuoti, nelle soglie dei bordi coltivati, nella estensione dello sprawl. Significativi, in questo senso, sono i principi avanzati al 7° vertice ICLEI (Local Governments for Sustainability) del 2022, ovvero, della necessità di superare le categorie considerate regressive, quali, appunto, lo sprawl e le diadi urbano/rurale, naturale/artificiale, ritenendo questi luoghi, come potenziale urbanologico inclusivo.

L'obiettivo a cui si rivolge questo contributo, si iscrive esattamente in questa ipotesi, ovvero nel superamento di quelle diadi, per provare a ridefinire un quadro di ricerca teorico-metodologico basato su una idea di architettura urbana come "forma di integrazione".

Le dinamiche che connaturano i fenomeni odierni sembrano infatti rimandare a una difficile congruenza fra questi ambiti, distanziando drammaticamente i caratteri consolidati, dalle inedite istanze provenienti dal mondo multi-etnico e multiculturale. *In fieri* a questa condizione è quindi una città che sembra non essere più capace di autodeterminarsi offrendosi a una resilienza "regressiva" e conservatrice che va producendo una sua paradossale intelligibilità: quella espressa nella restrizione dei suoi spazi fisici, culturali, legislativi, sociali. Spazi di una cultura della "differenza", essi sono quelli che vanno infatti sottraendosi a una organica ri-significazione con "l'Altro", lasciando sospese le proprie dualità nei sistemi morfologici, nei linguaggi, nelle semantiche architettoniche, nelle modalità abitative di una città contemporanea incapace di accettare e trasformare l'emergenza, in forma inclusiva, in nuova formatività urbana. In tale contesto: il conservatorismo etnico-sociale, e la città "etica" del "tutto diverso", sono diventati gli opposti di uno spettro culturale che stenta a riconoscere ciò che forse era il dato fisiologico previsto dalla società globalizzata. Certo è che una nuova realtà urbano-sociale si sta da alcuni decenni prefigurando, una realtà contesa tra il nichilismo che ha nella difesa della disparità sociale la sua chiave politico-iconografica, e un nuovo "esistenzialismo positivo"¹ che ha invece nell'attivismo sociale e nell'apertura culturale verso i nuovi mondi dell'abitare, il suo "realismo utopico".

¹ La definizione è di Nicola Abbagnano, al quale si rimanda nel volume: *Esistenzialismo positivo*, "Collezione di filosofia", Torino 1948.

L'esito è infatti una città che sembra costituirsi sempre più come insieme di identità distopiche, prive di una lingua comune: una città, determinata da moti "differenti" nei quali l'imprevedibilità sembra essere diventata il gene della costante e incerta sua ri-fondazione. Espressione di questo fenomeno sono soprattutto gli spazi vuoti e "informi" che attraversano la sua struttura e la nostra stessa idea di città. Spazi di una marginalità, non solo sistemica, ma concettuale, essi sono rintracciabili nei bordi, come anche nelle aree centrali, lì dove risulta cioè insufficiente la politica emergenziale priva di uno sviluppo integrativo capace di vedere, nella città globale, quel superamento dei limiti geografici, politici, etnici, culturali, teorizzati, tra gli altri, da Zygmunt Bauman.

Effetto di questo processo sono, appunto, le forme di mutazione urbana che stanno investendo molte parti del pianeta, soprattutto del bacino mediterraneo, quale epicentro dei fenomeni migratori a grande scala². Re-innescando sotto inedite fenomenologie, i processi multi-etnici che da sempre hanno attraversato quel mare, quei fenomeni sono diventati oggi, una nuova "questione sociale". Amplificando le contraddizioni già in essere alla sua struttura, la città si è infatti trovata impreparata ad assumere il nuovo compito, facendosi ostile alla ridefinizione dei suoi spazi, delle sue forme, dei suoi significati. Nonostante gli sforzi di "adattamento" operati da molte politiche urbanistiche, la città occidentale affacciata sul Mediterraneo si trovata così a misurare la propria crisi, nell'inadeguatezza dei suoi modelli di pianificazione, nei limiti del suo stesso conservatorismo abitativo, dando corso a pratiche urbanologiche orientate soprattutto sul riuso e la trasformazione di parti edilizie esistenti, o nelle pratiche, sempre più diffuse, dell'autocostruzione e del conseguente proliferare delle baraccopoli. Una risposta operativa in tal senso può essere considerato il "Piano d'Azione sull'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027" attivato dalla Commissione Europea per indirizzare interventi abitativi, aventi, come prospettiva, il riconoscimento delle nuove identità etnico-culturali, e la pianificazione dei modelli inter-culturali destinati a transitare l'emergenziale, in nuove forme urbanologiche.

2. Il metodo e i luoghi di intervento

Oggi, diversi studi di carattere interdisciplinare, riconoscono forti potenzialità a queste forme e a questi obiettivi. L'acuirsi del decentramento

² Più di trent'anni fa, con lo sbarco della popolazione albanese nel porto di Bari, la Puglia è tornata ad essere la principale terra di approdo migratorio con l'Europa.

urbano ha infatti generato nuovi spazi, diventati, man mano, ibridi, sospesi nell'uso, nella forma, nella legislazione edilizia. Spazi, che, concentrando trasformazioni abusive o prodotte dall'autocostruzione, rivelano, nella loro incertezza, una straordinaria capacità dell'"informale" nel ri-significare la nostra stessa idea di *forma urbana*. Scrive Giorgio Agàmben, sono, questi, gli spazi di una

«[...] *localizzazione dislocante, matrice nascosta della politica in cui ancora viviamo, [ma] che dobbiamo imparare a riconoscere attraverso tutte le sue metamorfosi, [ovvero] nelle sale d'attesa dei nostri aeroporti, come in certe periferie delle nostre città.*»³

Assumendo questa premessa, i luoghi scelti per la nostra sperimentazione progettuale sono, appunto, quelli dell'abbandono, del disuso, della periferia in senso "lato"; luoghi, di quel *Terzo paesaggio* teorizzato da Gilles Clément,⁴ nei quali, la dislocazione si fa "promessa" di un diverso concetto di formatività: una formatività destinata a trovare nella multi-diversità, la sua dimensione inclusiva.

Tale sperimentazione corrisponde alla ricerca condotta dall'autore di questo contributo, all'interno dell'attività del PRIN PNRR e della didattica del Dipartimento di Architettura, Costruzione, Design, del Politecnico di Bari. Sua sintesi può essere definita la ricerca di uno spazio teorico-metodologico, alternativo alla pianificazione corrente. Uno spazio, che ha prodotto impianti urbanologici programmaticamente basati sul riconoscimento dell'azione aleatoria, all'interno del palinsesto urbano-territoriale attraversato da processi spontanei o informali. Centrale a tutta la ricerca è stata quindi l'individuazione di un possibile equilibrio logico-critico fra l'identità dei luoghi interessati ai processi di trasformazione, e quelli introdotti dalle nuove realtà multietniche. Equilibrio che ha avuto nell'intersezione fra gli aspetti tipo-morfologici e l'"ordinarietà linguistica" delle rispettive identità, ovvero, fra la cultura locale e quella delle popolazioni integranti, il piano di riferimento per sviluppare un linguaggio che possa essere capace di riflettere sul futuro della città contemporanea, come fenomeno aperto e pluriforme.

³ Cfr., G. Agàmben, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino 2005.

⁴ G. Clément, *Manifesto del Terzo paesaggio*, Macerata 2016.

3. *La sperimentazione progettuale*

Assumendo tali obiettivi, la ricerca ha quindi concentrato il suo campo di applicazione nel territorio pugliese, provando ad offrire il suo contributo sul piano disciplinare e operativo. Gli esiti progettuali propongono infatti un approccio metodologico volto a riflettere sulla nozione di *morfologia urbana*, alla luce delle dinamiche esposte in premessa. Il principio è quello di trasformare le criticità in essere alle dinamiche informali, in una idea di pianificazione, avente, come denominatore, l'ipotesi di una *Terza Città*, alternativa a quella assertiva e autoreferenziale.

4. *La terza città*

Intenderemo, infatti, per *terza città*, quella distinta sia dai processi propriamente identitari della presenza autoctona, sia da quella multi-etnicità richiusa nella sua differenza economico-sociale-culturale. Una città (quella a cui ci riferiamo) destinata ad agire quindi, sulla intersezione fra le diverse istanze: fra l'eredità trasmessa dal palinsesto storico, e le grammatiche provenienti dai nuovi "mondi". La città che si preannuncia è quindi una città programmaticamente imperfetta, provvista cioè di un codice morfologico riconoscibile quanto, al tempo stesso, soggetto a ri-formarsi *in fieri* alle alterazioni provenienti da altre forme, culturali e strutturali. Una città che cerca perciò, nella crisi, i segnali della sua risignificazione. Tali segnali sono quelli incidenti nella nostra quotidianità, sono quelli che attraversano il nostro alveo percettivo e funzionale. Sono quelli di una forma urbana in cui la dis-misura e la disorganicità possono diventare l'imperfezione propulsiva di nuove possibilità sincretiche. Suo centro esperienziale è quindi la relazione dialettica che può essere intessuta fra i codici urbani autoctoni e quelli provenienti da altri mondi etnico-culturali. Relazione, che nei progetti ha significato costruire un nuovo pensiero critico capace di tramutare ciò che è l'attuale dissidio urbanologico, in opportunità dialettica; ossia: in sistemi morfologici capaci di conciliare le differenze della città contemporanea, in struttura "polisemica". Motivo, questo, che ha condotto ad un uso della struttura compositiva basata prevalentemente sul *reticolo*; quella struttura cioè - come teorizzata da Edgar Morin - capace di *intessere* la molteplicità dei fenomeni (organici o disorganici, coerenti o contraddittori) nell'unità di un campo capace di

autogestire la complessità. Non si tratta quindi di rinunciare al concetto di pianificazione o, tantomeno, di ripiegare la città all'informale, ma di riconfigurarla entro un nuovo senso sistemico destinato a trovare nella dialettica fra ordine e caso, le radici del suo sviluppo⁵. È questo un assunto che attraversa da sempre la città; esso è rilevabile, ad esempio, nel generale palinsesto, lì dove la complessità del processo diacronico, e la relazione asimmetrica fra coscienza critica e coscienza spontanea, ci premette di ritrovare il senso logico di una unità morfologica conquistata attraverso le differenti espressioni del processo storico.

Oggi possiamo dire che quell'alterno procedere della forma urbana trova nella rapidità delle trasformazioni un divenire che non permette di consolidare i loro esiti nel processo di formatività strutturale e linguistica della contemporaneità, invitandoci a sperimentare metodi necessariamente "anti-dogmatici" purché capaci di risolvere le incessanti contraddizioni che l'attraversano. Si tratta di una tesi – quella qui assunta – che si avvale della teoria avanzata da Paul Feyerabend in *Contro il metodo*, ovvero, della necessità di operare attraverso "metodiche aperte" destinate a trovare nell'*esercizio della complessità*, il loro *modus operandi*.

Sfidando i confini della certezza, tale approccio è quello che può infatti aprire i sistemi di conoscenza a nuovi universi operativi, quelli "logico-probabilistici" capaci di intercettare la forma "invisibile" alle nostre consuetudini culturali e interpretative.

5. *I casi di studio*

Rispondendo agli obiettivi finora descritti, loro fondamento operativo è lo stretto rapporto analisi/progetto focalizzato nelle dinamiche trasformative della città periferica. Il riconoscimento del processo storico attraverso i tipi edilizi e la forma urbana, rappresenta quindi la parte fondamentale di questo approccio, il passaggio imprescindibile per comprendere le modalità attraverso cui costruire la conoscenza critica necessaria al processo compositivo.

I territori presi in esame sono quello tarantino e quello della Daunia pugliese, quest'ultimo, avente, come nucleo centrale, la città di Foggia.

⁵ Max Weber sostiene che c'è sempre una causa rilevabile e pertanto razionalizzabile nei fenomeni casuali o imprevedibili. In quanto sistemi complessi, essi contengono, quindi e sempre, condizioni di spiegabilità.

Al loro interno i grandi tracciati dell'Appia e della Traiana, ancora oggi attivi, testimoniano l'importanza di questi territori nell'attraversamento verso Oriente. Nell'area foggiana, a implementare tale struttura è il sistema di "tratturi", ovvero, percorsi della transumanza sorti con le trasmissioni delle greggi provenienti dall'Abruzzo già a partire dall'Alto Medioevo, e destinate a perdurare fino al XV secolo. Effetto diretto di tale sistema è, ancora oggi, il circuito dei percorsi radiali che fonda l'impianto urbano-territoriale di Foggia, comprendente le opere di bonifica realizzate nel corso del Ventennio. Canali, arginature, colmate, compongono infatti quella che ancora oggi è la grande rete podere del Tavoliere. Al suo interno, posti in condizione radiocentrica alla città Foggia, si trovano invece i borghi di fondazione: di fatto, una cintura insediativa sospesa fra l'urbano e il rurale.

6. I progetti

I progetti si inseriscono esattamente in questo territorio. L'ipotesi è quella di ripensare infatti lo spazio extra moenia e la periferia come soglie di nuove relazioni con la città e il territorio, nonché come luoghi capaci di offrire nuove possibilità insediative-lavorative. Nel processo di nomadismo che sta caratterizzando il territorio foggiano, i principi avanzati dalle ultime politiche favorevoli all'integrazione etnico-culturale, puntano infatti alla necessità di superare le categorie della Pianificazione canonica, per trovare nella sinergia urbano/rurale, naturale/artificiale, città/campagna, la prospettiva di nuove forme occupazionali, organiche a quelle insediative. I luoghi prescelti sono infatti quelli determinati dall'acuirsi del decentramento urbano: spazi ibridi gestiti fondamentalmente dall'autocostruzione abusiva, nei quali l'informale trova una paradossale coincidenza con lo straordinario valore paesaggistico e produttivo. Temi di intervento sono, infatti: la soglia città/campagna, e i territori intermedi ai borghi di fondazione. Luoghi, nei quali, agendo nelle incertezze strutturali, negli interstizi lasciati dall'edilizia preesistente, nei lacerti di campagna abbandonata, la periferia è diventata campo per sperimentare una nuova organicità urbana fondata sulla reciprocità fra presenza rurale e linguaggi architettonici della consuetudine urbanologica.

Così intesa, la trama dei segni coltivi, infrastrutturali e dello *sprawl* edilizio, si è trasformata in vero e proprio sistema morfogenetico, tramutando quelle tracce in sistemi grammaticali capaci di costruire possibili "ordini

urbanologici”⁶. Tale processo ha condotto alla configurazione di tre “tipi” di impianto. Il primo, mirato alla costruzione di un comprensorio urbano/rurale; il secondo, incentrato sulla riformulazione critica dello *sprawl* in grammatica urbanologica; il terzo, fondato sulla sinergica relazione fra città e natura.

In tutti e tre i casi, gli impianti si fanno intermediari di un dialogo fra il periurbano e il sistema consolidato della città di riferimento, costruendo un quadro tipo-morfologico capace di dialogare con la storia del territorio.

Fondamentale, in tutti i casi, è infatti la sperimentazione tipologica, di fatto incentrata sulla ri-formulazione critica dei tipi abitativi che caratterizzano il territorio tarantino e foggiano, e sulla loro intersezione coi codici provenienti dalle nuove culture abitative. Gli esiti vedono infatti progetti composti da una orditura riecheggiante la “fisiologia” dei luoghi, ri-significati in ordini urbani capaci di esprimere le differenze multietniche che li attraversano. Come cicatrici, le imperfezioni preesistenti si posizionano infatti nel tutto, non più come presenze occasionali, ma come identità fattuali, come indizi capaci di indurci al significato più vero della storia dei luoghi e quindi a una loro diversa reinterpretazione: quella che può assumere, il bordo, la soglia, il margine, come spazio per costruire una città intesa, innanzitutto, come luogo della convivenza.

6.1. *Taranto. Progetto di riqualificazione della costa nord-ovest del Mar Piccolo*

Taranto costituisce, da alcuni decenni, una realtà fortemente critica sia sul piano insediativo che ambientale; allo stesso tempo, il suo patrimonio storico-archeologico e paesaggistico è quello che continua a dotarla di singolare bellezza. Di esso, i bacini d’acqua rappresentano il dato di maggiore iconografia e di una diversa forma insediativa cui il progetto ha inteso riflettere provando ad offrire una visione alternativa alle dinamiche che da sempre sottomettono questa area ai processi di “periferizzazione” urbana.

L’area di intervento si colloca lungo il bordo nord/ovest del Mar Piccolo, dunque a stretto contatto con la struttura dell’ILVA e col Rione Tamburi. Alle spalle, a circa un chilometro, nella campagna aperta, vi è il quartiere Paolo VI.

L’analisi dei caratteri orografici e tipo-morfo hanno evidenziato una

⁶ A margine di questa strategia vi è il doppio riferimento agli esperimenti condotti dall’arte gestuale e informale, e dallo strutturalismo estetico, entrambi impegnati, dagli anni ’50 del secolo scorso, ad elaborare azioni compositive capaci di denotare l’aleatorietà, come forma necessaria a dare significato ai fenomeni relazionali.

struttura, quindi, profondamente plurima, tuttavia capace di fornire gli elementi necessari alla ricostruzione dei suoi processi formativi e il riconoscimento di alcune delle principali invarianti, quali: il sistema morfologico situato sull'isola antica, prevalentemente connotato dai tipi edilizi della casa a schiera e della pseudoschiera; il reticolo cartesiano degli isolati sette/ottocenteschi appartenenti alla prima espansione su terra ferma; la successiva espansione novecentesca con la perdita del sistema grammaticale antistante; la più recente diffusione edilizia priva di una connotazione morfologica e di un chiaro margine urbano.

Assumendo le criticità evidenziate da questa lettura, oggetto dell'intervento è stato quello di operare una corrispondente relazione morfologica fra le situazioni preesistenti, nella contemporanea assunzione delle differenze che di fatto identificano e danno specificità ai luoghi.

Saturare, Densificare, Diradare.

Nel generale masterplan, i luoghi specifici di questo insediamento, sono: l'area antistante il quartiere Tamburi e quella a ridosso all'ex Industria sommergibilista Tosi. La prima area è stata destinata a un insediamento prevalentemente abitativo in supporto del quartiere Tamburi nell'obiettivo di risolverlo dalla criticità che incombe sulla sua struttura. La seconda area è stata destinata a polo specialistico nell'obiettivo di risolverla dall'isolamento cui versa da alcuni decenni rispetto ai fenomeni più propriamente urbanologici di Taranto. Onnicomprensivo delle due aree è il parco urbano. Ampliando infatti le direttive europee riguardanti la riqualificazione ambientale di Taranto, il parco è stato assunto anche come incipit morfologico destinato, cioè, a comprendere, annodare, intercludere le diverse preesistenze insediative e coltive presenti nell'arcata nord-ovest del Mar piccolo. Principio fondativo del progetto è infatti quello di costruire a un *continuum* paesaggistico-urbanologico capace di formulare corrispondenze dialettiche fra la città e il *terzo paesaggio* che configura la sua periferia. Tale relazione è stata affidata all'informazione morfologica proveniente dalla città preesistente, ossia dal reticolo che informa il quartiere sette/ottocentesco, ora destinato a comporre il parco e i suoi sotto-multipli insediativi; quelli, cioè, del quartiere residenziale e dell'area specialistica. In entrambi i settori, il reticolo è quindi ciò che stabilisce un principio di ordine individuando, al tempo stesso, le eccezioni necessarie e narrare i loro fenomeni fattuali, nonché le logiche disposizionali dei nuovi elementi, quali: l'edilizia del quartiere, il nuovo porto-canale per l'attracco dei bus navali, il recinto dei nuovi ambienti destinati a riqualificazione l'attuale struttura Tosi, in Museo della sommergibilistica. Nel quartiere, il

reticolo assume un ulteriore significato strategico disponendosi come matrice di un processo molteplice e diacronico programmaticamente destinato a evolversi o a mutarsi in rapporto alle esigenze abitative. Tale strategia prevede due potenziali stati realizzativi, tra loro relazionabili, ma non necessariamente conseguenziali, quali: il mantenimento della condizione di diradamento determinata dal residuo edilizio esistente e dai suoi lacerti di campagna (fig. 3), e quella dell'accrescimento insediativo destinato anche alla completa saturazione del sistema (fig. 5). Due possibilità morfogenetiche che hanno come loro principio inviolabile, la conferma della struttura reticolare. I suoi moduli quadrangolari corrispondono infatti alla misura dell'isolato della città consolidata. Al loro interno, un modulo abitativo pari a 12 x 12 metri, moltiplicabile per l'intero isolato secondo un'altezza variabile fra i due e i quattro piani, va a definire le possibilità estensive lasciate alle necessità degli abitanti. A fare eccezione è una piazza pari mediamente a 18 x 27 che, associata all'edificio specialistico collocato sul lato stradale, va a configurare il nodo aggregante dell'intero isolato. L'esito è una struttura urbana forte nella sua matrice concettuale e geometrica ma capace di mutarsi in rapporto alle esigenze dei suoi abitanti, mantenendo salda la sua identità figurativo-strutturale⁷.

⁷ Il progetto è stato redatto nel corso di Progettazione Architettonica e Urbana, tenuto dall'autore di questo volume all'interno del DArCoD *Dipartimento di Architettura, Costruzione, Design* del Politecnico di Bari nell'A.A. 2018-19. Studente: Nicola Mancone. A supporto delle immagini, si riportano le seguenti didascalie.



1.



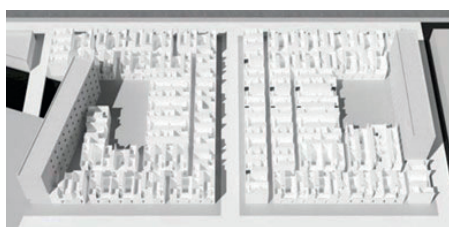
2.



3



4



5



6

Foto

1. Planimetrie territoriali: analisi morfologica della città e delle sue corrispondenze col sistema coltivo. 2. Masterplan di progetto. 3. Costa est: dettaglio planivolumetrico della soluzione incentrata sul diradamento del quartiere Tamburi; 4. dettaglio planivolumetrico della variante incentrata sulla densificazione del quartiere Tamburi; 5. Vista prospettica di alcuni isolati di progetto, interni al reticolo fondativo. 6. Planivolumetria del parco.

6.2. Foggia. Il periurbano come soglia di inclusività urbano-sociale

La storia recente di Foggia è quella che sta vedendo il maggiore amplificarsi dei fenomeni di immigrazione in Puglia. Spazi “intermedi” stanno modificando il suo rapporto soprattutto con la campagna, diventata luogo di stanziamento delle nuove popolazioni. Sono, questi, i luoghi di una diversa connotazione sociale sospesa nella dicotomia tra forma preesistente e forma modificata dalle nuove necessità antropiche. Luoghi che, privi di una chiara relazione gerarchica e formale, si comportano come soglie ambigue, capaci di far affiorare nuove attitudini morfologiche. Attingere da questa potenzialità è, stato nella nostra ricerca, molto importante, perché ha significato sperimentare una progettualità avente come fine, la convergenza dialettica dei fenomeni, ora, contraddittori. Confinati nella “ordinarietà” insediativa, quei territori si comportano infatti come componenti impliciti di un *Terzo paesaggio* che si fa intermedio al *continuum* urbanologico, svelando inaspettate potenzialità del suo imperfetto. Che siano spazi piccoli o smisurati, marginali oppure incuneati fra il tessuto consolidato e il territorio coltivo, essi sono quelli che stanno quindi trasmettendo le reali possibilità di un progetto di città inclusiva. In questo senso, esso non ha riguardato la sola ricucitura “contestualistica” delle componenti soggiacenti, quanto, anche, un rovesciamento di senso delle sue attuali morfologie, al fine di far affiorare le pluralità semantica che è già implicita in molte sue parti. Centro di questo esercizio è stato perciò la ri-significazione delle aree di soglia prescelte: luoghi-limite di un abitare plurale in attesa di una propria riconoscibilità sociale. I progetti hanno provato a dare risposta a questo obiettivo, strutturandosi in una grammatica insediativa capace di trasformare quella pluralità in un quadro polisemico. In questo senso, ogni distorsione, ogni *segno* non equivalente, ogni dismisura è risultata utile a dare espressione alle identità confinanti, permettendo di costruire le *tessiture figurative* di un nuovo campo gestaltico. Per fare questo è stato necessario che le semantiche introdotte dal progetto fossero capaci di esponentiare quelle lasciate dalla storia del luogo, ritenendo la loro inemendabilità, l’eterno “presente” della sua morfogenesi.

Nello specifico dell’esempio qui riportato, il territorio preso in esame è quello del periurbano sud-ovest di Foggia. Da esso passano i grandi tracciati dell’Appia, della Traiana, il sistema di “tratturi” (percorsi della transumanza) risalenti all’Alto medioevo, il tracciato delle opere di bonifica realizzate nel Ventennio. Sistemi, ancora oggi attivi nei processi insediativi e infrastrutturali della città e del territorio. Effetto diretto è il sistema radiale

che caratterizza l'attuale impianto urbano di Foggia, che, da sempre soggetto a una forte concomitanza col territorio coltivo, vede costantemente rideterminare i suoi bordi, in rapporto alla volubilità del suo sprawl. L'esito è un territorio in cui città e campagna utilizzano spesso un comune codice insediativo che ha la sua cifra nell'insediamento spontaneo da parte delle popolazioni migrate, o, al contrario, una forma antitetica rispondente alla realizzazione di nuovi quartieri programmaticamente suburbani o avulsi dal rapporto organico con la città.

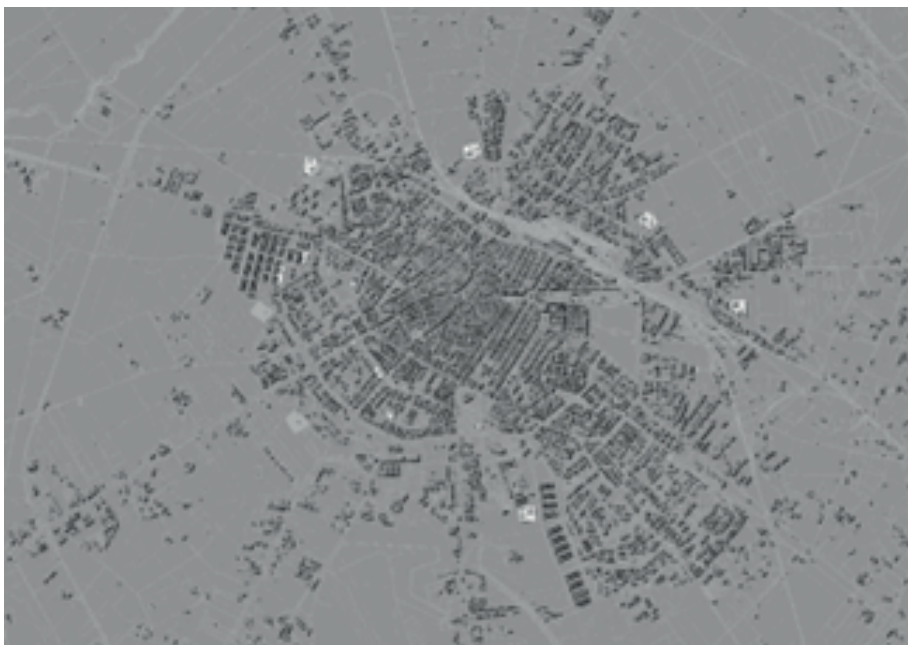
Soggetti a questa ambiguità, quei luoghi sono gli stessi che stanno contribuendo un nuovo concetto di periferizzazione, di fatto costituita da spazi ibridi nei quali spesso risiedono le possibilità lavorative delle popolazioni soggette all'emergenza.

Assumendo questa condizione, il progetto ha provato a sviluppare le possibilità insite a quella diade, traducendo la marginalità che è propria dei fenomeni che la investono, in una potenzialità derivabile dalla reciprocità che potrebbero intrattenere le sue componenti urbano/territoriali e fisico/sociali⁸. Luogo specifico di questa sperimentazione è infatti uno degli sprawl ad ovest di Foggia, caratterizzato dalla compresenza di lacerti di campagna, in parte abbandonata, e sporadici addensamenti edilizi sospesi tra città e territorio. Una "sospensione", che si è voluta intendere come campo di paradossali possibilità connotative, se capace di far emergere la pluralità delle relazioni che, ancora inesprese, attraversano questo luogo rendendolo propositivo di una visione di città, molteplice e inclusiva. Nel progetto, le due fasce di nuova edilizie che si spingono nella campagna, oltre a limitare i rispettivi sprawl, sono infatti quelle che provano a identificare questa ipertestualità, configurandola in una unità spaziale che trova nella labilità dei suoi bordi opposti (verso la città e il territorio) il senso

⁸ *I tipi edilizi identitari della città di Foggia*. L'unità tipo-morfologica che forma il centro antico di Foggia è fondamentalmente corrispondente alla *casa in linea*. In alcuni casi essa è frutto del processo di trasformazione della casa a schiera fondamentalmente presente nel tardo Medioevo e durante la dominazione aragonese e Borbonica. In certa misura caratterizzante il tessuto del centro storico è anche la *casa palaziata a corte*. Riferita al Palazzo napoletano, essa è l'esito della unificazione e trasformazione operata sulle precedenti unità a schiera. Il periurbano e la periferia foggiana risultano invece costituiti da casa in linea e da casa monofamiliare, spesso autonome o prive di logica pianificatoria o di relazione col tessuto preesistente. L'edilizia specialistica, risulta essere morfologicamente organica nel centro storico, e discontinua e disorganica invece, nelle fasce periferiche. Nel centro storico troviamo fondamentalmente l'edilizia di culto e, in parte, quella istituzionale e scolastica, quest'ultima, di fatto ampliata e traslata, negli ultimi decenni, soprattutto nella cintura di espansione. Lì, infatti, troviamo, l'edilizia a più largo interesse territoriale, quale, l'istituzione universitaria, ospedali, centri commerciali.

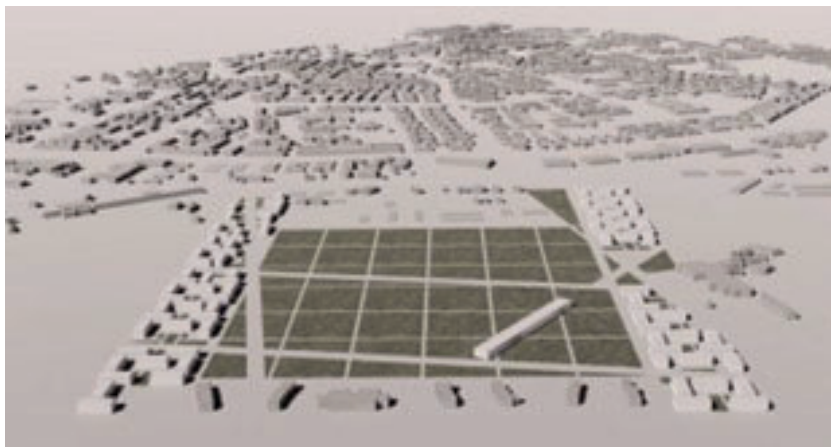
stesso del loro attraversarsi. Al suo interno, i percorsi provenienti dalla città, i segni infrastrutturali, quelli dello sprawl, quelli della rete podereale, non solo rinvergono una loro reciprocità, ma conquistano il senso stesso del loro appartenere alla interscalarità del luogo. Come fermenti insediati, quei percorsi si posizionano infatti ora nel tutto, non più come incidenti occasionali ma come fenomeni di una connotazione urbanologica, nella quale la marginalità si trasforma in spazio sincretico.

L'esito è uno spazio al limite di questa duplicità, uno spazio "proficuamente ambiguo", che, fra l'estensione periferica e l'appendice suburbana, trova nella precisazione geometrica e nella distanza critica del nuovo perimetro, l'identificarsi di uno spazio capace di annodare i molteplici fenomeni che attraversano il rapporto fra città e territorio⁹.



1

⁹ Il progetto è stato redatto all'interno del corso didattico di Progettazione Architettonica e Urbana, tenuto dall'autore di questo contributo all'interno del DARCoD *Dipartimento di Architettura, Costruzione, Design* del Politecnico di Bari, AA 2023-24.



2

Foto

1. Foggia: Masterplan delle aree di soglia; 2. Vista prospettica verso la città e la campagna.

6.3. *La risignificazione urbano territoriale dei borghi di fondazione*

Il territorio di Foggia è, come si è detto precedentemente, costellato dai borghi di fondazione della Riforma agraria del Ventennio. Sono, i borghi: Mezzanone, Tavernola, Siponto, Incoronata, Segezia, Cervaro, Giardinetto. Piccoli aggregati, di forma sempre regolare, caratterizzati da una forte compattezza morfologica alimentarla da una edilizia per certi versi asintotica rispetto al territorio rurale e tuttavia diventata nel tempo, organica nella reciprocità urbano-rurale. Fulcro del loro “annodamento” è la piazza: una sorta di radura generata all’interno del tessuto edilizio che, calibrandosi in rapporto ai principali percorsi territoriali, situa, al suo interno, la principale edilizia specialistica, quale: la Chiesa, la Casa del fascio, le scuole primarie e i servizi di prima necessità. Anche in questo caso, l’unità tipo-morfologica è data fundamentalmente dalla *casa in linea* e in alcuni casi, da aggregati di case a schiera, spesso (come nel caso di Segezia) frutto di un iniziato e mai concluso processo di costruzione del borgo. Tema, questo, che trova suo diretto riferimento, non solo nei processi spontanei, quanto, e soprattutto, nella generale storia della Città di Fondazione come fenomeno culturale e tecnico. La solidità figurativa che contraddistingue i borghi della Riforma agraria, costituisce infatti il primo effetto identitario di questo rimando culturale. Dalla chiara disposizione

sul territorio, al chiaro ordine morfologico, della sinergica relazione coi suoi sistemi produttivi, essa esprime infatti, il suo voler essere *forma urbis*. Come nei sistemi *centuriali*, la prima invariante sintattica è rappresentata infatti dall'entità topografica, vista nell'unità coltivo-insediativa. La seconda invariante è rappresentata dal *tracciato* quale principio insediativo in stretto rapporto al territorio. La terza invariante è rappresentata dalla componente tipo-morfologica, ovvero, dai caratteri distributivo-architettonici e dalle loro forme di aggregazione secondo il concetto di "*vicinato*" o distanze critiche stabilite sulla base di una logica *dispositio*.

La quarta invariante è rappresentata dalla costante figurativo-disposizionale dell'edilizia specialistica, *segno iconico* a grande scala, destinata al comunicare visivo del borgo col territorio.

Assumendo queste invarianti come "potenziale rifondativo", il progetto si è focalizzato sul borgo di Segezia. Progettato da Concezio Petrucci agli inizi degli anni '30 del secolo scorso, esso conserva la piazza centrale con alcuni edifici abitativi e soprattutto la parte specialistica composta dall'annodamento della chiesa, dalla casa del fascio e dalla scuola. Il piano di espansione, previsto secondo un disegno incardinato su cardo/decumano territoriale, non è mai stato realizzato, lasciando il borgo nella sola misura e forma del suo nucleo centrale. Nucleo, destinato a diventare l'incipit analogico del nostro progetto. Moltiplicato e distribuito sul territorio in corrispondenza delle principali intersezioni viarie, esso dà vita a un arcipelago insediativo pari a un comprensorio urbano-rurale/multicentrico. Le distanze fra tali nuclei (tra i 150 e 500 mt) sono quelli che permettono infatti di configurare l'insieme, come quartieri di una città che, organizzata in stretto rapporto con la dimensione coltiva, prova a ricalcare l'identità originaria della Riforma agraria, risignificandola nella dimensione del concetto di Città-regione di origine mumfordiana.

Assunto come sistema *itinerante*, l'attuale borgo di Segezia, da isolato, diventa, così, parte di un nuovo "paesaggio urbano" che trova il suo centro nella reciprocità col sistema coltivo: il luogo cioè in cui sviluppare una "appartenenza" inclusiva basata sul sinergico rapporto fra l'abitare e il lavorare.



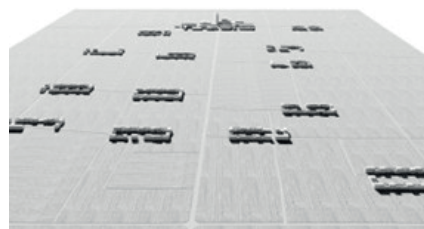
1a



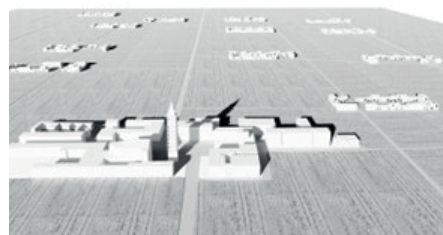
1b



2



3



Foto

1. Planimetria dello stato di fatto a scala territoriale e a scala del borgo; 2. “la costruzione del comprensorio urbano-rurale/multicentrico” planivolumetrico di progetto; 3-4-5. Viste aeree; 6. dettaglio di un nucleo costitutivo del comprensorio.

CONCLUSIONI

Cristina Vano*

Convivenze disciplinari.
Per un lessico della città tra diritto, architettura e storia

«Alas, how strong a family likeness runs through blind and persecuting humanity in all Dimensions! Points, Lines, Squares, Cubes, Extra-Cubes – we are all liable to the same errors, all alike the Slaves of our respective Dimensional prejudices, as one of your own Poets has said –
‘One touch of Nature makes all worlds akin’»

E. Abbott Abbott, *Flatland: A Romance of Many Dimensions*, London 1884

SOMMARIO: 1. La città transdisciplinare? – 2. Palinsesto urbano e spazio deciso, forme del diritto e forme della città – 3. Flatlandia o le tentazioni del lessico scientifico.

1. *La città transdisciplinare?*

L'incontro delle competenze giova – quasi sempre – ai percorsi della ricerca scientifica e umanistica. Anche quando risulta difficile misurarne con esattezza l'impatto in termini di risultati concreti per le singole discipline, è inutile cercare in ambiente universitario chi neghi l'*utilitas* del confronto tra diverse esperienze di studio, non foss'altro che in ossequio ad un antico galateo accademico. Il passaggio delicato, da un generico ampliamento "culturale" degli orizzonti di ciascuno, alla realizzazione di rispettivo o comune beneficio scientifico, resta tuttavia assai raro e arduo da conseguire¹.

* Università degli Studi di Napoli Federico II. Dipartimento di Giurisprudenza. E-mail: vano@unina.it.

¹ Impiego nel testo i lemmi multidisciplinare, interdisciplinare, transdisciplinare in senso letterale e definitorio, per distinguere livelli crescenti e modalità differenti di interazione tra discipline nella ricerca scientifica, senza poter dar conto, in questa sede, dei dibattiti più e meno recenti che ne discutono i limiti, né di alcune implicazioni ideologiche ad essi connesse. La base definitoria è in J.T. Klein, *A Taxonomy of Interdisciplinarity*, in R. Frodeman - J.T. Klein - R.C. Dos Santos Pacheco (curr.), *The Oxford handbook of interdisciplinarity*, Oxford 2017, pp. 13-20. Per i rilevanti risvolti sul piano della didattica e della formazione scientifica delle nuove generazioni di ricercatori mi limito a rinviare a T. Philipp - T. Schmohl, *Embracing the Rhizome: Transdisciplinary Learning for Innovative Problem Solving*. In *Iid*. (curr.), *Handbook Transdisciplinary Learning*, Bielefeld 2023, pp. 13-20.

Ancor meno agevole è costruire tasselli di sintesi ermeneutica effettiva e condivisa, dunque spendibili in una comunità di ricerca allargata e transdisciplinare, che aspiri a leggere la complessità².

L'orizzonte tematico e l'impostazione scientifica formulati alle origini del progetto di ricerca *HiLArI – Histories, Laws & Architectures for Inclusion* – che annovera il presente volume fra altri interessanti e innovativi risultati – in effetti si caratterizzano proprio per una accentuata dimensione plurale delle competenze: un approccio sin dall'origine pluridisciplinare, messo alla prova sul terreno concreto di alcuni urgenti quesiti storiografici, giuridici, urbanistici, in ultima analisi etico-politici, tutti collegati al tema dell'abitare urbano, e quindi – vorrei dire – all'intimo nesso che tiene strette insieme umanità e città³.

Storici del diritto e dell'architettura, urbanisti, architetti, giuristi e scienziati sociali sono stati chiamati quindi non soltanto a analizzare nel merito, con i propri strumenti di indagine, le complesse dinamiche che all'interno di quel nesso producono le più diverse «geografie della convivenza», bensì anche a condividere l'obiettivo metodologico, dichiarato sin dal principio e perseguito con determinazione in diverse fasi della ricerca, di sperimentare nuove e buone pratiche di collaborazione e comunicazione fra i saperi. Si è delineato in tal modo un esperimento di ambiziosa interdisciplinarietà⁴.

Su di un piano di osservazione metodologica generale, la lettura dei

² La paternità scientifica del termine *transdisciplinarietà* è stata attribuita a J. Piaget, *The epistemology of interdisciplinary relationships*, in L. Apostel - G. Berger - A. Briggs - G. Michaud (curr.) *Interdisciplinarity: problems of teaching and research in universities*, Paris 1972, pp. 127-39. Ne ha fissato in seguito lo statuto teorico il fisico Basarab Nicolescu: «We mean by “transdisciplinarity” that which crosses all disciplines and finds itself between and beyond all disciplines. Therefore the transdisciplinarity is clearly not a new discipline». Cfr. B. Nicolescu, *La transdisciplinarietà. Manifesto*, Monaco 1996 (trad. it. di A. Satta, *La transdisciplinarietà. Manifesto*, Roma 2014); Id., *Transdisciplinarity and Complexity: Levels of Reality as Source of Indeterminacy*, in «Bulletin Interactif du Centre International de Recherches et Études Transdisciplinaires (CIRET)», 15 (2000), <https://ciret-transdisciplinarity.org/bulletin/b15c4.php>.

³ Le note che seguono elaborano, sulla base dei saggi raccolti nel presente volume, spunti di riflessione formulati in conclusione del convegno *Geografie della convivenza. Diritti, memorie e forme dell'abitare urbano* svoltosi a Lecce il 15-16 dicembre 2025, a chiusura del PRIN PNRR 2022 *HiLArI – Histories, Laws & Architectures for Inclusion*. Esse riflettono inevitabilmente il punto di vista di una storica del diritto, cercando restituire la ricchezza di un articolato confronto tra competenze diverse.

⁴ Cfr. E. Augusti, V. Amorosi, A. Riondino, *Introduzione* al presente volume. Allo «sguardo interdisciplinare» e al «dialogo serrato tra discipline e prospettive» accenna Augusti anche nell'*Introduzione* a Ead. (cur.), *Spazi del diritto, Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi*, Torino 2025, pp. XIII-XVI.

saggi qui raccolti consente di rintracciare posture molto coerenti con un tale obiettivo: appare diffuso ed evidente il tentativo di superare nell'insieme il semplice rapporto di buon vicinato tra discipline che operano in parallelo, ciascuna dall'interno dei propri confini e con i propri strumenti esclusivi. Si materializza in diverse occasioni lo sforzo di abbandonare il campo, solitamente assai coltivato, delle assonanze superficiali, per affondare invece nel terreno fangoso delle verifiche, nel substrato materiale del vivere urbano, attraverso i più diversi casi di studio. Non siamo quindi dinanzi al classico tavolo multidisciplinare, in cui si giustappongono distinti punti di vista.

Nelle trame del volume si incontrano invece numerosi saggi nei quali l'interdisciplinarità si realizza concretamente, ad esempio attraverso l'analisi di una fonte giuridica che viene utilizzata per spiegare la genesi e lo sviluppo di una specifica forma fisica della città – un quartiere, un muro, una baracca – o, viceversa, quando la materialità urbanistica viene letta e decodificata come la sedimentazione concreta di un assetto normativo o di una determinata pratica di esclusione o inclusione sociale⁵.

Lo snodo tematico della “convivenza” si è dunque articolato almeno su due livelli: il convivere come oggetto di studio e il convivere degli statuti disciplinari. Parallelamente ha trovato riscontro l'ipotesi che le geografie della convivenza non possano essere considerate fisse e costanti, date una volta per tutte, ma si costruiscono entro un campo di tensione in cui lo spazio si fa elemento attivo di relazioni di potere e di ordine sociale, costantemente attraversato da memorie che divergono e confliggono con le narrazioni istituzionali e con la modellistica ufficiale⁶.

Viene allora da chiedersi se ci si possa spingere fino a sostenere che l'intelaiatura complessiva del lavoro di ricerca converga, almeno tendenzialmente, verso una metodologia transdisciplinare, che appare scandita da un lessico comune. Secondo il suggerimento dei curatori nell'*Introduzione*, il volume tenta di sanare la frattura profonda tra norma e spazio, accettando consapevolmente di «stare nella complessità» e di attraversare i confini disciplinari senza annullarli. Una tale dichiarazione di intenti evoca quasi esplicitamente il nesso teorico che lega la complessità alla transdisciplinarità in un rapporto di mutua e radicale necessità

⁵ Si pensi, a titolo esemplificativo, alle mura cittadine medievali studiate da S. Menzinger, ai quartieri coloniali di Asmara analizzati da C. Luceri e ai ghetti agricoli e ai campi rom indagati da A. Ciniero.

⁶ Faccio eco al monito formulato da Luigi Nuzzo durante i lavori del Convegno citato *supra*, nota 3.

epistemologica: essa si presenta come una forma di comprensione sistemica, che nega la possibilità di decodificare un oggetto strutturalmente complesso attraverso uno sguardo parcellizzato⁷. Se l'oggetto da comprendere concerne lo statuto dello spazio urbano, inteso come un sistema denso di interdipendenze, emergenze e conflitti irriducibili a una scomposizione analitica, la transdisciplinarietà potrebbe allora essere intesa come il suo riflesso metodologico adeguato.

Com'è noto a partire dalla sua prima introduzione scientifica ad opera di Jean Piaget all'inizio degli anni '70, il termine «transdisciplinarietà» ha portato in sé un significato radicalmente diverso da quello di «interdisciplinarietà», orientato successivamente verso l'obiettivo di elaborare una «nuova filosofia della natura» che facesse da mediatrice tra tutte le aree della conoscenza⁸. Il *Progetto morale* del *Centre International de Recherches et Études Transdisciplinaires* (CIRET) del 1987 ne enunciava la missione in termini chiari: «la transdisciplinarietà non si occupa del semplice trasferimento di un modello da un ramo del sapere a un altro, bensì dello studio degli isomorfismi tra i diversi domini della conoscenza». Essa prende in esame «le conseguenze di un flusso di informazioni che circola tra le varie branche del sapere, permettendo l'emergere dell'unità in mezzo alla diversità e della diversità attraverso l'unità. Il suo compito principale risiede nell'elaborazione di un nuovo linguaggio, di una nuova logica e di nuovi concetti atti a consentire l'affermarsi di un dialogo reale tra gli specialisti»⁹.

Parlare, nel caso del nostro volume sulle “geografie della convivenza”, di adesione ai comandamenti del manifesto della transdisciplinarietà è di certo una forzatura; tuttavia resta la tentazione di verificare attraverso qualche esempio, se l'eco che qui e là ne risuona sia solo un'impressione suggestiva o invece una forma, magari debole, di tendenziale consonanza o aspirazione ideale.

⁷ Cfr. *Carta della Transdisciplinarietà*, adottata al Primo Congresso Mondiale della Transdisciplinarietà (Convento di Arrábida, Portogallo, 6 novembre 1994) e redatta da Basarab Nicolescu, fisico teorico e fondatore del *Centre International de Recherches et Études Transdisciplinaires* (CIRET), insieme al filosofo e sociologo Edgar Morin e al pittore e teorico portoghese Lima de Freitas. La Carta, concepita come un «contratto morale» della comunità scientifica transdisciplinare, afferma all'art. 1 che «ogni tentativo di ridurre il concetto di essere umano a una mera definizione e di considerarlo una pura struttura formale, qualunque essa sia, è incompatibile con la visione transdisciplinare».

⁸ Nicolescu, *Transdisciplinarity and Complexity: Levels of Reality as Source of Indeterminacy*, cit.

⁹ Centre International de Recherches et Études Transdisciplinaires (CIRET), *Le projet moral*, 1987, https://ciret-transdisciplinarity.org/moral_project.php.

In ogni caso sembra plausibile affermare che nella varietà e diversità dei contributi si intravede la possibilità di cogliere matrici comuni – isomorfismi? – nel lessico adottato per la ricerca.

Cerco di indicarne qualche esempio.

2. *Palinsesto urbano e spazio deciso, forme del diritto e forme della città*

In primo luogo, si può osservare come appaia condivisa trasversalmente una premessa di fondo, assunta non come traguardo bensì come presupposto d'indagine: l'impossibilità di assimilare la città a un semplice involucro neutro rispetto alle dinamiche del diritto e della società. Lo spazio urbano è stato immaginato, fin dalle battute iniziali della ricerca e negli studi qui raccolti, come una forma tutt'altro che inerte, come una fitta costruzione storica, architettonica e normativa. Si tratta di uno spazio in cui governare, amministrare e imporre regole significa misurarsi con la densità della componente materiale e urbanistica – fatta di tracciati fisici, tessuti murari e stratificazioni concrete – intrinsecamente costitutiva della fisionomia della città. Mai *tabula rasa*.

L'ormai datato ma insuperato saggio *Le territoire comme palimpseste* di André Corboz, suggeriva nel 1983, dalle pagine di «Diogene», di leggere il territorio come una superficie scritta e riscritta nel tempo, sulla quale ogni intervento umano si sovrappone al precedente senza mai cancellarlo davvero, come accade appunto su di una pergamena raschiata, che lascia trasparire sotto la mano più recente i segni delle scritture che l'hanno preceduta¹⁰. Il paragone ha avuto un'enorme fortuna, ben oltre l'ambito urbanistico in cui è nato, sino ad assumere le caratteristiche di un paradigma interpretativo più ampio, forse proprio perché possiede il merito di trasferire la metafora, e con essa il lessico, su un terreno neutro, che non appartiene solo agli architetti o solo ai giuristi, ma a cui tutti

¹⁰ A. Corboz, *Le territoire comme palimpseste*, in «Diogene», 121 (1983), pp. 14-35, tradotto in italiano due anni più tardi su «Casabella» (n. 516, settembre 1985) col titolo *Il territorio come palinsesto*. L'interesse tuttora vivo, soprattutto in ambito storico-architettonico, per Corboz e la sua fortunata metafora è testimoniato da numerosi contributi anche recentissimi. Si vedano, ad esempio, i due tomi *La città palinsesto. Tracce, sguardi e narrazioni sulla complessità dei contesti urbani storici*, pubblicati in open access dal Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Iconografia della Città Europea (CIRICE) dell'Università degli Studi di Napoli Federico II nel 2020, nonché la mostra *Il territorio come palinsesto. L'eredità di André Corboz*, a cura di André Bideau e Sonja Hildebrand, ospitata presso il Teatro dell'architettura Mendrisio dal 4 novembre 2022 al 5 febbraio 2023.

hanno attinto per descrivere sia la ben ovvia stratificazione della materia costruita sia quella, altrettanto ovvia, delle norme che su di essa hanno inciso, sedimentando in fasi successive.

La necessaria dimensione diacronica di una tale chiave di lettura del territorio obbliga l'interprete a guardare attraverso e oltre la *sincronia insita nella convivenza* tra le comunità e i luoghi in un momento dato.

Tenendo in conto il passato e le sue tracce, si possono aprire ulteriori spiragli ermeneutici. «A seguito dello sfruttamento sistematico che la rivoluzione tecnologica del diciannovesimo secolo ha propagato fino ai più remoti angoli di tanti paesi – osservava già Corboz – tutte le regioni sono state poste a poco a poco sotto un *crescente controllo*. Anche le più alte catene montuose, che il Medioevo considerava una sorta d'inferno terrestre, sono state colonizzate grazie alle attrezzature industriali»¹¹. La sedimentazione delle forme materiali dello spazio giuridico e dello spazio urbano può quindi essere riguardata come esito di rapporti di potere continuamente ridefiniti, aprendo una prospettiva privilegiata per comprendere le dinamiche e le trasformazioni dei meccanismi di controllo esercitati sulle comunità e sulle risorse.

Eliana Augusti aveva scelto infatti proprio il lemma palinsesto, nell'intervento introduttivo al convegno, per superare opportunamente la mera descrizione degli strati architettonici e dei successivi interventi normativi e dire invece dello spazio urbano come luogo dove si depositano e si incrociano memorie, inclusioni, esclusioni. La metafora ritorna in vari contributi del volume: con particolare efficacia, ad esempio, quando Marjorie Carvalho de Souza individua nello spazio urbano di Rio de Janeiro un «palinsesto più volte riscritto», che conserva una lunga storia «segnata da flussi migratori ed espansione demografica, ma anche da numerosi ordini di espulsione, demolizione e pratiche sistematiche di rimozione»¹².

In modo apparentemente omogeneo, alle eredità di un «palinsesto storico» rinvia anche Antonio Riondino, per costruire la sua definizione di un modello di *terza città* «programmaticamente imperfetta», dotata di un codice morfologico riconoscibile, ma sempre esposto alle alterazioni dettate da altre forme, culturali e strutturali, sopravvenienti. Elena Tesauro, a sua volta ragionando di insediamenti su «situazioni urbane preesistenti», distingue due esiti possibili del contatto tra culture diverse:

¹¹ Corboz, *Le territoire comme palimpseste*, cit., pp. 23-24 (corsivo mio).

¹² M. Carvalho de Souza, *Dal nucleo ai pendii: una storia giuridica dell'emarginazione abitativa a Rio de Janeiro*, in questo volume.

quello in cui una comunità migrante si inserisce nella nuova condizione senza rinunciare al proprio bagaglio di valori e tradizioni, producendo un contesto multiculturale, e quello in cui si verifica invece la piena sostituzione del linguaggio architettonico preesistente, che comporta una ri-significazione del «palinsesto esistente»¹³.

Accanto (e talora contrapponendosi) alla metafora del palinsesto, che ha mostrato in più occasioni la sua efficacia per misurare trasformazioni lente e fenomeni di resilienza, e che si rivela particolarmente idonea a spiegare contesti normativi pluralistici e multifocali, lo «spazio deciso», come categoria interpretativa di segno più marcatamente storico-giuridico, ha offerto una chiave di lettura essenziale dello spazio come *prodotto* e dei processi di localizzazione normativa.

La categorizzazione di diverse tipologie di spazio giuridico più in generale può comunque offrire una sponda ermeneutica lungo la quale si possono allineare alcune delle costanti terminologiche che attraversano i contributi del volume¹⁴. Quella che ne accomuna il maggior numero è una nozione articolata e cangiante di *forma*, insieme giuridica e urbana, che affiora di continuo, accompagnata da una variegata aggettivazione.

Già nella costruzione bassomedievale della nozione di «spazio pubblico», emerge con forza la componente formale dell'argomentazione giuridica volta a tutelare l'intaccabilità delle mura urbane, equiparate a cose sacre, sulla base di schemi ideali della Chiesa e di dispositivi giuridici del diritto antico, passati al vaglio delle prassi locali e rifluite nelle «forme molteplici» delle norme statutarie. Una diversa nozione di forma si delinea poi nell'indagine sulle trasformazioni della città di Torino nel Settecento, dove lo spazio giuridico ridefinì il tessuto abitativo della città attraverso la «formale» regolamentazione capillare del mercato degli affitti, modellando una geografia sociale fondata su inclusioni ed esclusioni continuamente

¹³ A. Riondino, *La forma inclusiva della città multietnica. Un esperimento progettuale in area mediterranea*; E. Tesaro, *La città contemporanea: processi di insediamento informale*, in questo volume.

¹⁴ Massimo Meccarelli ha formulato una ricca griglia interpretativa, in occasione del Convegno leccese, articolando la nozione di spazio giuridico nella produzione locale del diritto in quattro diverse configurazioni storiche: spazio *dato* medievale, spazio *possibile* di età moderna, spazio *deciso* otto-novecentesco; spazio eccedente postcoloniale. La relazione non è confluita in questo volume, ma si vedano già le osservazioni proposte in M. Meccarelli, *The Assumed Space: Pre-reflective Spatiality and Doctrinal Configurations in Juridical Experience*, in «Rechtsgeschichte», 23 (2015) pp. 241-252; cfr. inoltre E. Augusti, *Publica utilitas, pianificazione urbana e forme dell'abitare: un'indagine nell'Ottocento italiano*, in questo volume.

rinegoziate fra autorità pubbliche, proprietari e affittavoli¹⁵.

L'Ottocento segnò la massima formalizzazione dello spazio deciso, con il trionfo della pianificazione calata dall'alto delle strutture statuali e il divorzio definitivo tra *urbs* e *civitas*, ben esemplificato nelle parole di Giandomenico Amendola, dalla ruspa igienista del barone Haussmann che si sforzò di occultare il conflitto sociale irrisolto della Parigi del 1853, dietro la "barriera invisibile" dei grandi *boulevards*.

Lo "spazio deciso" del diritto è inteso infatti come prodotto da un'autorità territoriale che si autolegittima e che impone una pianificazione pervasiva e talora estrema, come accadde ad esempio nel caso delle città coloniali. In Italia il perno di tale transizione fu la legge Pisanelli del 1865 sulla espropriazione per pubblica utilità, il cui impiego come strumento di governo dello spazio urbano e di organizzazione dell'ordine sociale impose nuove «forme dell'abitare». Le infrastrutture che dovevano realizzare concretamente l'unificazione del territorio nazionale, prima fra queste la ferrovia, rappresentarono però il vero e proprio braccio armato del nuovo Stato: la nuova centralità amministrativa prese forma nei tracciati ferroviari, che tagliarono i perimetri comunali, e nella costruzione delle grandi stazioni, che cambiarono forma alle città storiche¹⁶.

Le rigide linee disegnate dal legislatore ottocentesco per fissare confini immaginari tra spazio urbano e spazio rurale, incontrarono però la resistenza di una «pluralità di forme dell'urbanità», come risulta evidente nello studio di Carolina Argiroffi sulle *agro-towns* meridionali, grandi centri abitati a composizione contadina, difficilmente riconducibili alla separazione tra città e campagna, che le leggi fiscali dell'Italia postunitaria avevano astrattamente ipotizzato¹⁷. L'adattamento de-formante di dispositivi giuridici preesistenti fu invece strumento formale per la definizione di rapporti di potere asimmetrici nello spazio giuridico coloniale: se ne leggono esempi istruttivi nel caso del «demanio archeologico» libico, che riprendeva tratti di una vecchia normativa ottomana, e nel caso degli interventi legislativi e urbanistici sulla città di Asmara, che culminarono nella cosiddetta «zonizzazione», destinata a

¹⁵ Cfr. S. Menzinger, *Elaborazione giuridica e progettualità edilizia tra XII e XIV secolo*; N. Rolla, *Una città in vendita. Trasformazioni urbane, migrazioni e affitti a Torino tra Sei e Settecento*, in questo volume.

¹⁶ Rimando ai contributi di G. Amendola, *I cento confini del mondo degli esclusi*; E. Augusti, *Pubblica utilitas, pianificazione urbana e forme dell'abitare*; S. Vetrano, *Costruire la capitale costruendo le ferrovie: Termini e la città amministrativa*, in questo volume.

¹⁷ Cfr. C. Argiroffi, *Contadini di città. Fabbricati rurali e spazio urbano nella legislazione fiscale dell'Italia postunitaria*, in questo volume.

incidere profondamente sulla distribuzione della popolazione¹⁸. L'astratta giuridificazione dello spazio disciplinò infine anche le forme transitorie o precarie dell'abitare del migrante, intercettandolo ai due estremi del viaggio transoceanico e confinandolo, ad esempio, nella Casa degli Emigranti di Napoli, una struttura di coscrizione giustificata ufficialmente da esigenze di igiene e di decoro, oppure ancora nei *conventillos* di Buenos Aires, le case d'affitto multifamiliari, nate nei quartieri abbandonati dalle élites dopo l'epidemia di febbre gialla del 1871, nei quali, secondo la lettura di Francesco Rotondo, la massa dei migranti subiva il disciplinamento di un pervasivo «*Estado médico legal*» e veniva trasformata in oggetto di osservazione e patologizzazione¹⁹.

Il breve viaggio attraverso i testi, guidato dalla chiave di lettura dello spazio deciso, ha evidenziato diversi impieghi della nozione di forma – talora nella prospettiva rovesciata di forma dell'informale – nei singoli casi di studio, e potrebbe facilmente continuare. Se ne rintracciano ulteriori declinazioni nella costruzione giuridica di assetti politici e territoriali «al di là delle sovranità statali», che Marco Fioravanti individua ripercorrendo l'esperienza, unica e suggestiva, della Zona internazionale di Tangeri; nelle «forme di segregazione formalizzata» che, secondo Antonio Ciniero, sostituiscono progressivamente l'esperienza del «ghetto informale»; e nella «forma come campo di possibilità» che Elena Tesauro pone a fondamento della propria lettura degli insediamenti spontanei del Mediterraneo; nei «confini abitativi della *Whiteness*» descritti da De Mauro attraverso la giurisprudenza californiana sulla segregazione residenziale; nella riflessione di Dario Costi sulle «forme della vita e sull'architettura delle relazioni»; nelle diverse traduzioni spaziali del principio costituzionale tedesco *Eigentum verpflichtet*, isolate da Villani-Lubelli; fino alle nuove forme di decisione dello spazio affidate all'intelligenza artificiale e ai sistemi multiagentivi, prefigurate da Dino Borri²⁰.

¹⁸ Cfr. M. Di Giuseppe, *Governare l'antico nella città coloniale: l'amministrazione italiana dei beni archeologici in Tripolitania e Cirenaica (1911-1914)*; C. Luceri, *Abitare l'Impero: norme edilizie, diritto coloniale e governo della città di Asmara nel primo Novecento*, in questo volume.

¹⁹ Sul punto, D. Freda, *Occultare i migranti: la Casa degli Emigranti nella Napoli di inizio '900*; F. Rotondo, *I conventillos di Buenos Aires tra diritto e medicina positivista. Appunti per una ricerca sugli spazi giuridici dell'emigrazione italiana in Argentina di fine Ottocento*, in questo volume.

²⁰ Si vedano i contributi di M. Fioravanti, *Tangeri e le geografie della convivenza: diritti e conflitti in un contesto urbano internazionale*; A. Ciniero, *Spazializzare la marginalità. Ghetti agricoli e campi rom come dispositivi socio-spaziali tra assenza e intervento pubblico*; E.

Credo che si possa intanto considerare acquisito un dato di sintesi: per gli storici del diritto, in particolare, le coincidenze semantiche, le sovrapposizioni lessicali e i continui cortocircuiti tematici e linguistici che sono stati generati dall'esperienza di questa ricerca, risultano molto stimolanti e spingono senz'altro a perseverare, pur nell'inevitabile spaesamento che accompagna la percezione di un progressivo indebolimento del proprio statuto disciplinare. Alcuni dei nostri *topoi* più consueti e familiari, come lo spazio, la forma, il confine – intesi letteralmente come schemi di ragionamento precostituiti idonei al confronto dialettico – si sono illuminati, nella lettura contaminata dagli altri punti di vista, di una luce un poco nuova. Ne escono, credo, potenzialmente capaci di aprirsi a nuovi quesiti.

Resta però da compiere un sano esercizio di scetticismo ermeneutico.

3. *Flatlandia o le tentazioni del lessico scientifico*

C'era una volta un Quadrato.

Si potrebbe cominciare così, per costringere la riflessione sin qui condotta verso un provvisorio punto di arrivo, utilizzando, come scorciatoia non meramente allusiva, la storia «a più dimensioni» di *Flatlandia*, il singolare romanzo fantascientifico di Edwin Abbott Abbott, pubblicato nel 1884²¹, che spesso è tornato alla mente ragionando sui

Tesauro, *La città contemporanea: processi di insediamento informale*; G. De Mauro, *Di italiani, cinesi e africano-americani. Alle origini giurisprudenziali della segregazione residenziale dei Black Angelenos*; D. Costi, *Forme della vita e architettura delle relazioni*; U. Villani-Lubelli, *I confini del possesso. La proprietà privata come spazio di convivenza nel costituzionalismo tedesco del XX secolo*; D. Borri, *Dilemmi della democrazia dialogica e agentività artificiali*.

²¹ E. Abbott Abbott, *Flatland: A Romance of Many Dimensions*, London 1884 (trad. it. di M. D'Amico, *Flatlandia: racconto fantastico a più dimensioni*, Milano 1966). Il romanzo fu inizialmente pubblicato in forma anonima con lo pseudonimo di The Square. L'autore (1838-1926) fu uno scrittore, teologo e pedagogista britannico. Ordinato sacerdote anglicano nel 1862, dal 1865 al 1889 fu preside della City of London School, dove promosse un rinnovamento didattico volto a integrare studi classici e discipline scientifiche, introducendo tra l'altro la pronuncia classica del latino e l'insegnamento obbligatorio della chimica. Dopo il ritiro si dedicò a una vasta produzione intellettuale (oltre quaranta volumi) tra opere teologiche, studi letterari, manuali e biografie, che comprendono *Shakespearian Grammar* (1870), *How to Write Clearly* (1872), una biografia di Francis Bacon (1885).

registri metodologici dei diversi casi di studio²².

Se è vero infatti che tante consonanze lessicali intradisciplinari recano conforto al lettore, è vero anche che esse richiedono molta cautela. Convergenze terminologiche troppo ricorrenti dovrebbero forse insospettire prima ancora che rassicurare: messe alla prova di usi, contesti e prospettive differenti, possono rivelare, dietro l'illusione della sintonia, forme più o meno consapevoli di riappropriazione disciplinare.

C'era, dunque, una volta un Quadrato. Esso abitava in un mondo perfettamente bidimensionale, dove la forma geometrica coincideva con il destino sociale: i triangoli isosceli occupavano i gradini più bassi della gerarchia sociale, da soldati e operai; gli equilateri erano borghesi; i poligoni costituivano la nobiltà; i cerchi, apice della perfezione, coincidevano con il ceto sacerdotale al vertice della piramide. Le donne, semplici linee rette, erano le figure più temibili: ben visibili di taglio, viste di punta diventavano lame invisibili. Per questo la legge le costringeva a emettere un continuo «Grido di Pace» per strada e ad accedere alle case da porticine secondarie, definite dal codice edilizio «convenienti e rispettose». Anche l'architettura obbediva a rigide norme di sicurezza: le abitazioni erano rigorosamente pentagonali per evitare che, nella nebbia perenne, i passanti si ferissero sugli spigoli acuti dei vecchi edifici quadrati o triangolari, da tempo fuorilegge. La nebbia rappresentava del resto il vero pilastro dell'ordine pubblico: smorzando i contorni, permetteva di riconoscere il rango altrui attraverso la gradazione visiva delle sfumature. Chi non padroneggiava questa raffinata arte ottica ricorreva al tatto, palpando l'angolo dell'interlocutore – una pratica tuttavia considerata volgare e plebea.

Agiato geometra di mezza età, il Quadrato aveva condotto un'esistenza ordinata fino a quando, in una notte di fine millennio, ricevette la visita inattesa di una Sfera proveniente da Spacelandia, la terza dimensione. Incapace di spiegargli a parole il concetto di «altezza», la Sfera lo trascinò fuori dal suo piano, mostrandogli Flatlandia dall'alto e svelandogli la relatività del suo mondo. Persuaso dalla logica dell'analogia, il Quadrato osò allora spingersi oltre, ipotizzando l'esistenza di una quarta dimensione, un «solido dei solidi». E magari, chissà, di una quinta o di una sesta. Adirata da tanta audacia, la Sfera rifiutò sdegnosamente l'ipotesi e lo ricacciò indietro. Tornato a Flatlandia, il Quadrato tentò di divulgare la sua rivelazione, ma fu accusato di eresia dai Cerchi, custodi del dogma

²² Ringrazio Carolina Argiroffi per le vivaci discussioni che abbiamo condiviso a partire da questo romanzo già in anni passati. Riprenderle durante la stesura di queste pagine mi è stato di grande compagnia.

vigente, e condannato al carcere a vita.

In *Flatlandia* – pungente satira delle rigidità della società vittoriana, con la sua ossessione per il rango, i ruoli di genere e l'ortodossia ideologica – non è difficile scorgere un monito che riguarda da vicino il lavoro qui raccolto.

Se si considera che gli specialismi disciplinari entro cui si muovono la nostra formazione e le nostre ricerche – con i loro statuti, linguaggi e campi teorici ben definiti – sono figli di un'idea di scienza nata nel tardo Ottocento e segnata da un'impronta weberiana quasi indelebile, appare chiaro come essi condividano il proprio momento genetico con quel medesimo contesto di cui Abbott denunciava la rigidità relazionale²³.

Non sorprende, allora, che le nostre discipline, al pari di ogni ordine dimensionale di *Flatlandia*, tendano ancora oggi a talvolta confondere i limiti della propria competenza con i confini della conoscenza *tout court*. L'incontro tra saperi diversi rischia così di replicare il dialogo tra il Quadrato e la Sfera: un'illuminazione reciproca destinata a spegnersi bruscamente, non appena ci si spinga oltre la soglia della dimensione stipulativamente accettata.

Un tale rischio si fa tanto più insidioso quanto più numerosi sono i termini che paiono concorrere alla costruzione di un lessico scientifico “condiviso” per lo studio del rapporto tra umanità e città, o, più ampiamente, per la comprensione delle geografie della convivenza. Lemmi quali *convivenza*, *confine*, *inclusione*, ma anche *soglia*, *memoria*, *crisi* o *rigenerazione*, circolano liberamente tra settori differenti, e smarriscono talvolta il rigore delle rispettive terminologie specialistiche, siano esse giuridiche, sociologiche o urbanistiche. Non per questo però approdano a nuove certezze semantiche, rimanendo sospesi in una feconda, ma pur sempre indistinta, equivocità.

Del resto, il tema dell'abitare e della relazione tra uomo e territorio è stato più volte individuato come terreno fecondo per la contaminazione tra saperi. La storia delle scienze umane e sociali conosce già simili sforzi, non sempre coronati da successo, volti a elaborare categorie comuni²⁴.

²³ Per la consacrazione teorica della specializzazione come tratto costitutivo della scienza moderna basti il rinvio al classico M. Weber, *La scienza come professione* [1919], ed. it. Torino 1948, *passim*. Sulla nascita degli specialismi giuridici in particolare considero ancora utile rinviare a due collettanee pionieristiche nell'ambito della storiografia giuridica italiana: A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Napoli 1986; A. Mazzacane - P. Schiera (curr.), *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana*, Bologna 1990.

²⁴ Sul tema dell'abitare come esperienza multidimensionale e come luogo di intersezione

Un lessico scientifico realmente condiviso della città e dei suoi abitanti resta insomma – a mio avviso – un cantiere aperto, eventualmente da continuare a costruire. La conquista di questo percorso – maturata nel confronto del Convegno e consegnata alle pagine che ne sono scaturite – risiede piuttosto nell’aver fatto propria un’attitudine ormai irrinunciabile nella società globale: quella del Quadrato, in luogo di quella della Sfera.

Le *Geografie della convivenza* hanno infatti svelato e valorizzato quei momenti in cui il linguaggio scientifico si fa incerto, esibisce una frizione, o persino si macchia di tradimento. È in quel piccolo spazio buio, nell’ombra di un fraintendimento terminologico o di uno slittamento semantico, che può generarsi – se davvero si genera – una terza dimensione della ricerca. Una dimensione che nella *Flatlandia* di Abbott richiedeva l’«arricchimento dell’immaginazione» e, principalmente, l’esercizio della modestia, «qualità rarissima ed eccellente fra le razze superiori», capace di incrinare le certezze dell’ortodossia disciplinare. Si tratta in fondo della medesima postura che il secondo articolo della *Carta della transdisciplinarietà* di Basarab Nicolescu pone a fondamento del conoscibile, esigendo «l’accettazione dell’esistenza di differenti livelli di Realtà, governati da differenti logiche» e respingendo «ogni tentativo di ridurre la Realtà ad un solo livello, governato da una sola logica».

Un monito che la fisica quantistica ha reso, ormai da oltre un secolo, assai meno paradossale di quanto potesse apparire a un Quadrato di fine Ottocento, ma che continua a interrogare chiunque si misuri con i confini della propria disciplina²⁵.

tra saperi diversi, cfr. ad esempio S. Pedone - M. Tedeschini (curr.), *Sensibilia 8. Abitare*, Milano-Udine 2016, i cui contributi spaziano dall’estetica alla biologia, dalla storia dell’arte alla filosofia. Come si legge nell’apertura del volume, l’abitare un medesimo territorio reca «eo ipso il segno di tensioni e conflitti» e la sua portata, dal rapporto con il corpo e la pelle fino alla casa, all’ambiente e alla società, «è sempre politica, sempre esistenziale».

²⁵ Sul legame tra Abbott e la fisica del Novecento, cfr. la lettera firmata dal fisico W. Garnett, *Euclid, Newton and Einstein*, in «Nature», 12 febbraio 1920, in cui si riconosce all’autore la profetica intuizione dell’importanza del tempo nello spiegare i fenomeni fisici. A lungo considerata un’opera minore, e persino omessa dal *Dictionary of National Biography* (1922-1930), *Flatlandia* fu riscoperta solo con la diffusione della teoria della relatività di Einstein, che ne impose la definitiva consacrazione storiografica nella biografia dell’autore.

VOLUMI PUBBLICATI

MONOGRAFIE

1. Alessandro Agri, *La giustizia criminale a Mantova in età asburgica: il Supremo Consiglio di giustizia (1750-1786)*, 2019, 2 tomi, pp. XX-687 [ISBN 978-88-944154-0-7]
2. Claudia Passarella, *Una disarmonica fusione di competenze: magistrati togati e giudici popolari in corte d'assise negli anni del fascismo*, 2020, pp. X-120 [ISBN 978-88-944154-1-4]
3. Federico Roggero, «Uno strumento molto delicato di difesa nazionale». *Legislazione bellica e diritti dei privati nella prima guerra mondiale*, 2020, pp. 303 [ISBN 978-88-944154-3-8]
4. Alessia Maria Di Stefano, «Non potete impedirla, dovete regolarla». *Giustizia ed emigrazione in Italia: l'esperienza delle commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione (1901-1913)*, 2020, pp. 235 [ISBN 978-88-944154-4-5]
5. Gustavo Adolfo Nobile Mattei, «Ad meliorem frugem redire». *Le meretrici tra emenda e recupero (secc. XVI-XVII)*, 2020, pp. 220 [ISBN 978-88-944154-5-2]
6. Jacopo Torrisi, *Offensività. Itinerari dottrinari e giurisprudenziali otto-novecenteschi*, 2020, pp. 206 [ISBN 978-88-944154-6-9]
7. Edoardo Fregoso, *Neither a Borrower Nor a Lender Be. Il comodato in Inghilterra fra Common Law e Ius Commune*, 2020, pp. 204 [ISBN 978-88-944154-7-6]
8. Alessandro Dani, *Cittadinanze e appartenenze comunitarie. Appunti sui territori toscani e pontifici di Antico regime*, 2021, pp. 166 [ISBN 978-88-944154-9-0]
9. Alfonso Alibrandi, *La maîtrise de l'interprétation de la loi. L'apport doctrinal de la Sacrée Congrégation du Concile au XVIII^e siècle*, 2022, pp. 420 [ISBN 978-88-946376-3-2]
10. Giordano Ferri, *Tra romanistica e filosofia. Il carteggio Giovanni Baviera - Benedetto Croce (1906-1951)*, 2022, pp. 120 [ISBN 978-88-946376-4-9]
11. Elisabetta Fiocchi Malaspina, «Dans cette diversité, des principes d'unité»: intrecci transnazionali nei sistemi di pubblicità immobiliare tra Otto e Novecento, 2023, pp. 376 [ISBN 979-12-81621-01-5]
12. Pierpaolo Bonacini, *Un ducato in difesa. Giustizia militare, corpi armati e governo della guerra negli Stati estensi di età moderna*, 2023, pp. 400 [ISBN 979-12-81621-03-9]
13. Luigi Trisolino, *La giustizia nella politica: il Senato regio Alta Corte di Giustizia*, 2024, pp. 458 [ISBN 979-12-81621-04-6]
14. Dario Di Cecca, *Introduzione al socialismo giuridico francese*, 2024, pp. 152 [ISBN 979-12-81621-05-3]
15. Natale Vescio, *Quando al giovane Montesquieu piaceva la rivoluzione (inglese). Istituzioni, diritto e politiche pubbliche nelle Lettres Persanes*, 2024, pp. 116 [ISBN 979-12-81621-08-4]

16. Gianmarco Palmieri, *Le prigionie del papa. Cultura, legislazione e pratiche penitenziarie nello Stato pontificio (1831-1870)*, 2025, pp. 440 [ISBN 979-12-81621-09-1]
17. Giuseppe Speciale, *Il triangolo Parigi Tunisi Roma (tra emigrazione e colonizzazione)*, 2025, pp. 184 [ISBN 979-12-81621-09-1]
18. Gianmarco Palmieri, *La codificazione penale militare nello Stato pontificio. Dagli Articoli Militari (1793) al «Progetto Kanzler» (1866)*, 2025, pp. 214 [ISBN 979-12-81621-12-1]
19. Natale Vescio, *Istituzioni, diritto e primato del 'pubblico'. Gian Vincenzo Gravina e le 'origini' napoletane delle Origines iuris civilis*, 2025, pp. 178 [ISBN 979-12-81621-13-8]
20. Lucio D'Orazio, *Ettore Casati: un «coscienzioso magistrato» sotto il fascismo. Il parere inedito sull'ordinamento giudiziario del 1941*, 2025, pp. 202 [ISBN 979-12-81621-14-5]
21. Luigi Gennaro, *Governare la città nella Sicilia normanna. Il diploma del vescovo Giovanni di Catania del 1168 tra diritto e cultura materiale*, 2025, pp. 164 [ISBN 979-12-81621-17-6]
22. Matteo Moro, *La "guerra della Varola". Conflitto e gestione dei diritti d'acqua nel Piemonte sabaudo del Quattrocento*, 2026, pp. 220, [ISBN 979-12-81621-25-1]
23. Pietro Schirò, *La penalistica sociale (1880-1910). Un movimento scientifico oltre il socialismo giuridico e le scuole penalistiche*, 2026, pp. 600, [ISBN 979-12-81621-26-8]

COLLETTANEE

1. *Dialogues autour du nihilisme juridique*, sous la direction de Paolo Alvazzi del Frate, Giordano Ferri, Fatiha Cherfouh-Baïch et Nader Hakim, 2020, pp. 186 [ISBN 978-88-944154-2-1]
2. *"Biblioteca abolizionista". Fermenti europei per una battaglia italiana*, introduzione e cura di Marco Paolo Geri, 2021, Tomo I, pp. 318 e Tomo II, pp. 356 [ISBN 978-88-946376-0-1]
3. *Grandes figures du droit de l'époque contemporaine. Actes du colloque en l'honneur du doyen Christian Chêne*, Ouvrage édité par Arnaud Vergne, 2021, pp. 152 [ISBN 978-88-946376-1-8]
4. *Italia-Francia allers-retours: influenze, adattamenti, porosità*, a cura di Luisa Brunori e Cristina Ciancio, 2021, pp. 228 [ISBN 978-88-946376-2-5]
5. *Le statut juridique des populations marginalisées. Le droit comme instrument de différenciation*, coordonné par Claire de Blois et Dan Mimoun, 2022, pp. 114 [ISBN 978-88-946376-5-6]
6. *Condanna a una pena, condanna di una pena?*, a cura di Marco Paolo Geri, 2022, pp. 112 [ISBN 978-88-946376-5-6].

7. *A 250 anni dal codice Estense*, a cura di Pierpaolo Bonacini e Elio Tavilla, 2023, pp. 518 [ISBN 978-88-946376-7-0].
8. *I Codici di Maria Luigia tra tradizione e innovazione*, a cura di Andrea Errera, 2023, pp. 500 [ISBN 978-88-946376-8-7].
9. *Soggettività contestate e diritto internazionale in età moderna*, a cura di Giuseppina De Giudici, Dante Fedele, Elisabetta Fiocchi Malaspina, 2023, pp. 212 [ISBN 978-88-946376-9-4].
10. *Diritto, minoranze e storie*, a cura di Rosalba Sorice, 2023, pp. 376 [ISBN 979-12-81621-00-8].
11. *Tra diritto e religione. Dialoghi e influenze nella storia giuridica*, a cura di Marta Cerrito e Francesco Di Chiara, 2023, pp. 282 [ISBN 979-12-81621-02-2].
12. *Divenire persona. Saperi e transizioni*, a cura di Andrea Giuseppe Cerra, Stefania Mazzone, Daniela Novarese, Giuseppe Speciale, 2024, pp. 230 [ISBN 979-12-81621-06-0].
13. *Avant l'État. Droit international et pluralisme politico-juridique en Europe, XIII^e-XVII^e siècle*, dir. Dante Fedele, Randall Lesaffer et Pierre Savy, 2024, pp. 536 [ISBN 979-12-81621-07-7].
14. *Lotte e rivendicazioni. Luttet et revendications*, a cura di Luisa Brunori, Cristina Ciano ed Elio Tavilla, 2025, pp. 394 [ISBN 979-12-81621-10-7].
15. *Na(rra)zioni*, a cura di Andrea Giuseppe Cerra, Stefania Mazzone, Daniela Novarese, Giuseppe Speciale, 2025, pp. 386 [ISBN 979-12-81621-15-2].
16. *Architettura Carceraria tra Settecento e Secondo Ottocento. Progetti, modelli e sperimentazioni in Sardegna*, a cura di Giuseppina De Giudici e Marcello Schirru, pp. 154 [ISBN 979-12-81621-16-9].
17. *Gli istituti penitenziari tra Otto e Novecento. Dottrina, legislazione e applicazione*, a cura di Cristina Ciano, Giuseppe Conti, Giuseppina De Giudici, Marco Pignotti, Marcello Schirru, pp. 546 [ISBN 979-12-81621-18-3].
18. «*Punire, eternamente punire*», *Ricerche sul diritto e la giustizia penale*, a cura di Marco Paolo Geri, pp. 252 [ISBN 979-12-81621-19-0].
19. *Gli archivi e le biblioteche dei penalisti italiani. Problemi, censimenti, digitalizzazioni*, a cura di Stefano Malfatti, Nicola Recchia, Elio Tavilla, Paolo Tinti, pp. 428 [ISBN 979-12-81621-20-6].
20. *Il reclutamento universitario nella seconda metà del Novecento. Atti del convegno (Bologna 3-5 novembre 2025)*, a cura di Marco Cavina, Lorenzo Maniscalco, pp. 312 [ISBN 979-12-81621-22-0].
21. *La nascita del diritto sociale internazionale 1889-1919. Les naissances du droit social international 1889-1919*, a cura di Nathalie Crochepeyre, Bruno Dubois, Farid Lekéal, pp. 218 [ISBN 979-12-81621-23-7].
22. *Public order and prison detention in liberal Italy: between repression and guarantorism*, edited by Cristina Ciano and Marco Pignotti, pp. 148 [ISBN 979-12-81621-24-4].

23. *Geografie della convivenza. Diritti, memorie e forme dell'abitare urbano*, Atti del Convegno (Lecce, 15-16 dicembre 2025), a cura di Eliana Augusti, Virginia Amorosi, Antonio Riondino, pp. 350 [ISBN 979-12-81621-21-3].

“Historia et ius”
Associazione Culturale - Roma
ISBN 979-12-81621-21-3