



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Città, cittadini, conflitti

Il diritto alla prova della dimensione urbana

a cura di

**Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini
Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni**



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Patrizia Borsellino

Chiara Buzzacchi

Marta Cartabia, *Presidente della Corte Costituzionale*

Paolo Casella

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Costanza Honorati

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Oliviero Mazza

Claudia Pecorella

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Tullio Scovazzi

Città, cittadini, conflitti

Il diritto alla prova della dimensione urbana

a cura di

Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini
Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3306-8

ISBN/EAN 978-88-921-8657-6 (Ebook - pdf)

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

Il volume è stato oggetto di positiva valutazione da parte del Comitato editoriale della collana, in conformità alle previsioni del Regolamento.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

pag.

Prefazione

IX

NUOVI ORIZZONTI NEGLI STUDI GIURIDICI DELLE CITTÀ

Fabio Giglioni

1. Gli studi giuridici sul diritto delle città	1
2. La prospettiva di interesse giuridico con cui guardare le città	6
3. Lo spazio giuridico creato dalle città	8
4. Le trasformazioni delle città attraverso il diritto informale	12
4.1. Il modello della tolleranza	12
4.2. Il modello del riconoscimento	14
4.3. Il modello della qualificazione giuridica innovativa	16
4.4. Il modello dei patti di collaborazione	17
4.5. Il modello del riuso di beni in transizione	19
5. Profili comuni dei modelli	20
6. La ricostruzione di legami tra diritto informale e diritto formale	25
7. Gli archetipi disciplinari	30
8. I rischi di un ordinamento delle città separato	44

DIRITTO ALLA CITTÀ, DIRITTI DI PROPRIETÀ, SPAZI URBANI. PROSPETTIVE STORICHE

Michela Barbot

1. Diritto alla città e <i>Commons</i> urbani	47
2. Dal presente al passato: Comuni e beni comuni	48
3. Beni comuni e proprietà dissociate	51
4. L'esempio di Milano	53
5. Comuni, <i>id est</i> accessibili a tutti?	55
6. Dal passato al presente: gli spazi urbani fra conflitti e dinamiche inclusive	58

NUOVI EUROPEI: ALCUNI SPUNTI SULLE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE IN EUROPA

Paolo Morozzo della Rocca

1. I numeri dell'immigrazione legale in Europa	61
2. Utili ma non accolti	63
3. I processi di cittadinanza. Dati e tendenze	65
4. L'altra parte dell'immigrazione: i <i>sans papiers</i>	67
4.1. Numeri misteriosi, ma consistenti	67
4.2. Perché l'immigrazione illegale non conviene	71
4.3. Quelli che irregolari lo diventano dopo	71
5. La fabbrica degli irregolari e quella degli integrati: due imprenditorie politiche a confronto	72
5.1. La mobilità dei confini tra regolari e irregolari	72
5.2. Quali politiche per favorire una regolarità efficace e duratura	72
5.3. Le politiche della regolarizzazione	76
5.4. Quali approcci normativi possono caratterizzare le procedure di regolarizzazione individuale?	80

CITTÀ E CITTADINI: UNO SPAZIO PER I BENI COMUNI?

Quirino Camerlengo

1. Intorno ai beni comuni	83
2. Dall'analisi economica alla teoria costituzionale	84
3. La praticabilità della teoria dei beni comuni in relazione ad un caso concreto	87
4. Implicazioni di una possibile sperimentazione nel tessuto cittadino	88
5. Quale futuro per i beni comuni	90

IL REDDITO DI CITTADINANZA OGGI: PERCHÈ LA SOCIETÀ HA BISOGNO DI UNA MISURA DEL GENERE

Giuseppe Bronzini

1. La distinzione tra le forme di tutela dei "minimi vitali"	93
2. La "costituzionalizzazione" del reddito minimo garantito	95
3. La scuola del reddito di base e le sue ragioni	101
4. RMG e reddito di base. Verso un'integrazione?	106

RIGENERARE LA CITTÀ. QUALI LEGAMI SOCIALI?

Monica Martinelli

1. Premessa: due immagini eloquenti	111
2. Lo spazio urbano in fibrillazione dentro le logiche del sistema tecno-economico	112
3. Le ferite del tessuto urbano	116
4. La città, una questione anzitutto antropologica	120
5. Abitare la città rigenerando il legame sociale. Esperienze <i>in itinere</i>	123
6. Alcune considerazioni conclusive	130

NELL'ABISSO DELLA CITTÀ. INCURSIONI PENALISTICHE
TRA ANTICO E NUOVO REGIME*Marco Nicola Miletta*

1. Inquietudini urbane e criminalistica moderna	135
2. Appetati e privilegiati: gli strumenti del potere	140
3. L'«addensamento delle passioni» nell'illuminismo penale	147
4. «L'opinione di sicurezza» nell'Ottocento preunitario	149
5. Come l'onda al mare: le apprensioni dei liberali	153
6. Lupi e farfalle: delinquenti in città nella narrazione positivista	158
7. Riverberi urbani della questione meridionale	162
8. Civiltà immorale	164

PREVENZIONE PUNITIVA
E NUOVI SPAZI DI SICUREZZA URBANA*Marco Pelissero*

1. Diritto penale come cogestore della sicurezza urbana	167
2. La prevenzione negativa nel d.l. n. 14/2017	169
3. Nuove sanzioni amministrative punitive	170
4. La prevenzione amministrativa "negativa"	172
5. Le nuove prescrizioni nella sospensione condizionale della pena	174
6. Un modello di prevenzione urbana escludente	175

PREFAZIONE

Il tema prescelto per l'annuale Convegno del Dipartimento di Giurisprudenza tenutosi l'11 e 12 dicembre 2017, "*Città, cittadini e conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*", consente di esaminare un ampio ventaglio di problematiche connesse all'idea della "città che cambia", intesa come un corpo vivo in continua mutazione che non si lascia facilmente guidare nel suo sviluppo secondo la logica di una pianificazione imposta dall'alto per mezzo di regole politiche, economiche, sociali e giuridiche.

Le sollecitazioni che provengono quotidianamente dalla realtà – si pensi a titolo di esempio al dibattito sullo *ius soli* e sugli accresciuti poteri di ordinanza dei sindaci – evidenziano la necessità di ripensare il rapporto tra la città come spazio architettonico, urbanistico, paesaggistico e come aggregato di persone (singoli cittadini, gruppi, istituzioni).

I decisori politici devono saper gestire quotidianamente una realtà urbana che si fonda su contraddizioni e conflitti che possono scaturire da fenomeni come – ad esempio – l'immigrazione, la globalizzazione economica, il progresso tecnologico.

È in tale contesto che emergono nuove modalità del vivere insieme, dell'essere appunto cittadini, sotto i profili contrapposti dialogo-non dialogo, inclusione-esclusione, uguaglianze-diseguaglianze, socialità-estraniamiento, ecc.

Di fronte ai problemi posti dal vivere in comune nella città, il giurista può svolgere un ruolo fondamentale nell'indirizzare la riflessione sugli strumenti più utili per prevenire e gestire i conflitti che potrebbero sorgere, ad esempio, in tema di spazi e diritti di cittadinanza (all'assistenza medica, all'istruzione, alla casa, al lavoro, alla tranquillità dei residenti), oppure in relazione ai rapporti fra autorità e individuo (poteri dei sindaci, dei questori e dei prefetti interferenti con le libertà personali).

Il tema proposto si presta dunque ad essere esaminato in un'ottica multidisciplinare e comparatistica, coinvolgendo trasversalmente diversi settori del diritto (privato, costituzionale, amministrativo, del lavoro) e campi del sapere, quali la storia e la filosofia, la criminologia, le arti, l'architettura e l'urbanistica, la sociologia e la demografia.

Proprio il ricorso a tali diversi ambiti della conoscenza umana consente di realizzare come vi siano diversi modi di intendere e vivere la città oggi, connessi fra loro ma non sempre armonici. Le città moderne dell'era della globalizzazione

sono luoghi dove convivono idee e culture diverse, spesso in conflitto fra loro. Ma lo stesso fenomeno può essere riscontrato nelle città del passato, nella *polis* greca, nella *civitas* romana, nel comune medievale, nelle realtà urbane borghesi dell'Ottocento e del Novecento.

Le città sono sempre state luoghi di aggregazione e contemporaneamente di conflitti, che potevano sfociare in scontri violenti oppure limitarsi ad assumere la forma del confronto e del contraddittorio pacifico. Una cultura egemonica – sul piano delle regole del vivere insieme, della politica, del diritto, dell'economia, ecc. – era presente nelle città del passato e lo è in quelle moderne. Allo stesso tempo, però, le città di ieri e quelle di oggi sono accomunate dal fatto di presentare al loro interno la compresenza fra popoli, religioni, idee, conoscenze e valori diversi. Nella storia europea la città non è mai stata realmente il luogo dell'armonia e della pace, bensì quello delle contraddizioni e delle crisi, dei contrasti e dei confronti. Proprio questo aspetto è stato ed è tutt'ora la forza propulsiva dello sviluppo della civiltà cittadina: è in questo magmatico ambiente urbano connotato dalla presenza di diverse anime che si è sviluppato il sapere in tutte le sue forme, che l'uomo-cittadino ha iniziato a darsi delle regole per disciplinare il vivere in comune (regole morali, religiose, giuridiche, economiche, scientifiche, politiche). Le città sono state e sono i luoghi per eccellenza del pluralismo e conseguentemente dei dibattiti, delle discussioni, dei conflitti, da considerare in un'accezione non necessariamente negativa – come scontro – ma al contrario per lo più positiva, come momenti di incontro da cui è scaturita tutta una serie di ricadute creative e innovative. La cifra distintiva della civiltà cittadina è il confronto sviluppatosi in luoghi pubblici e privati (agorà greca, foro romano, chiesa cristiana, arengo comunale, università, accademie, clubs, tribunali, parlamenti, giornali) e da cui sono sempre scaturite idee dalla portata universalistica e globale.

In questa prospettiva, il convegno di cui gli Atti che qui si presentano rendono testimonianza ha offerto un'ampia rassegna dei principali temi ora adombriati, spaziando dalle indagini di carattere più spiccatamente storico – relative all'evoluzione dei rapporti tra spazi privati e comuni, come alle politiche di gestione della convivenza ravvicinata imposta dagli spazi urbani, analizzate anche nei loro sviluppi contemporanei – ai temi attualissimi dello sviluppo e della promozione dei legami sociali a fronte di nuove problematiche portate in luce soprattutto dalla crescente immigrazione, dello *status* di "cittadino" e dei diritti ad esso connessi, dei modelli giuridici alla luce dei quali è possibile oggi "interpretare" le città e la condizione di cittadini.

Il risultato è un interessante radiografia della complessità degli intrecci tra diritto e città, che può solo suggerire alcuni spunti di riflessione, invogliando il lettore ad approfondire ulteriormente ciascuno dei temi qui trattati.

Il Comitato Organizzatore

*Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini,
Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni*

NUOVI ORIZZONTI NEGLI STUDI GIURIDICI DELLE CITTÀ

Fabio Giglioni

SOMMARIO: 1. Gli studi giuridici sul diritto delle città. – 2. La prospettiva di interesse giuridico con cui guardare le città. – 3. Lo spazio giuridico creato dalle città. – 4. Le trasformazioni delle città attraverso il diritto informale. – 4.1. Il modello della tolleranza. – 4.2. Il modello del riconoscimento. – 4.3. Il modello della qualificazione giuridica innovativa. – 4.4. Il modello dei patti di collaborazione. – 4.5. Il modello del riuso di beni in transizione. – 5. Profili comuni dei modelli. – 6. La ricostruzione di legami tra diritto informale e diritto formale. – 7. Gli archetipi disciplinari. – 8. I rischi di un ordinamento delle città separato.

1. *Gli studi giuridici sul diritto delle città*

Da tempo si registra un crescente fiorire di studi e interessi scientifici intorno alle città. Gli ambiti coinvolti travalicano i settori tradizionali che da sempre se ne occupano: continuano perciò a interessarsene urbanisti¹, architetti², geografi³ e sociologi⁴,

¹ Si segnalano limitati riferimenti per una letteratura che è naturalmente ben più vasta; cfr. G. CAUDO-D. DE LEO (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica*, Donzelli, Roma, 2018; H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014; V. MEO, *Rigenerazione urbana e densificazione nelle nuove politiche territoriali*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2014; G. PASQUI, *Città, popolazioni e politiche*, Jaca Book, Milano, 2008.

² Anche qui, ovviamente, la letteratura è sterminata ma per limitarci ai profili che più interessano questo saggio si rinvia a C. OLMO, *Città e democrazia. Per una critica delle parole e delle cose*, Donzelli, Roma, 2018; S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017; V. GREGOTTI, *Città globali*, in *www.treccani.it*, 2010.

³ Cfr. N. BLOMLEY, *Unsettling the City: Urban Land and the Politics of Property*, Routledge, London, 2004.

⁴ Si vedano tra gli altri, V. BORGHI-C. SEBASTIANI, *La democrazia urbana, politica ordinaria di governo*, in W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 50 ss.; C. DONOLO, *Sul governo possibile delle città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 175 ss.; E. D'ALBERGO, *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*, Franco Angeli, Milano, 2011; P. PERULLI, *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano, 2007; S. SASSEN, *Le città nel-*

ma anche oramai economisti⁵ e politologi⁶. Anche nelle politiche pubbliche le città, i suoi luoghi e le periferie, hanno assunto una progressiva centralità⁷. Solo negli ultimi anni, si possono registrare il bando per le periferie⁸, il piano case⁹, i Patti del governo con singole città¹⁰, per non parlare delle nuove leggi regionali sulla rigenerazione di Emilia Romagna¹¹, Lazio¹² e Veneto¹³ approvate nel 2017, che hanno comunque consolidato una nuova attenzione da parte delle regioni su un concetto che resta polisenso¹⁴. Altrettanto ha fatto il Parlamento istituen-

l'economia globale, il Mulino, Bologna, 2003; P. LES GALÉS, *European cities: Social Conflicts and Governance*, OUP, Oxford, 2002; A. PETRILLO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Dedalo, Bari, 2000. Naturalmente qualunque studio sulle città non può eludere il confronto con il noto lavoro di Max Weber: cfr. M. WEBER, *Economia e società. La città*, Donzelli, Roma, 2003.

⁵Cfr. A.G. CALAFATI (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, 2015; E.L. GLAESER, *Il trionfo della città*, Bompiani, Milano, 2013; A.G. CALAFATI, *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma, 2010.

⁶Cfr. M. GRIMALDI, *La macchia urbana*, Aracne, Roma, 2018; S.R. FOSTER-C. IAIONE, *Ostrom in the City: Design Principles and Practises for the Urban Commons*, in <https://ssrn.com/abstract=3130087>, 2018; B.R. BARBER, *If Mayors ruled the world*, Yale University Press, New Haven, 2014; D. HARVEY, *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London, 2012; W. MAGNUSSON, *Politics of Urbanism. Seeing like a city*, Routledge, London, 2011; M. HANSEN, *Polis and City-State: An Ancient Concept and Its Modern Equivalent*, Munksgaard, Copenhagen, 2008; J. ZIELONKA, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, OUP, Oxford, 2006; B.R. BARBER, *Three Challenges to Reinventing Democracy*, in P. HIRST-S. KHLNANI (a cura di), *Reinventing Democracy*, OUP, Oxford, 1996, p. 147 ss.

⁷Sono interessanti in questo senso i rapporti pubblicati ogni anno da Urban@it, il Centro nazionale di studi per le politiche urbane che dal 2016 ha curato la pubblicazione di saggi che raccolgono esperti di vari saperi sulle città: *Metropoli attraverso la crisi* (2016), *Le agende urbane delle città italiane* (2017), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città* (2018), tutte edite da il Mulino.

⁸Il riferimento è al d.p.c.m. 25 maggio 2016 che ha stanziato un finanziamento cospicuo per progetti autonomamente presentati dalle città, poi soggetti a valutazione di apposita commissione secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 974, legge n. 208/2015.

⁹I contenuti del Piano case sono definiti nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2009, cui è seguita una legislazione regionale molto diversificata.

¹⁰Ci si riferisce ai Patti con le città, in particolare con le Città metropolitane, stipulati tra il 2016 e il 2017 per l'individuazione di linee strategiche di sviluppo delle aree urbane in attuazione anche dei programmi europei di sostegno, rintracciabili in http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/patti_per_lo_sviluppo/index.html.

¹¹Si rinvia alla legge regionale n. 24/2017. Si vedano in proposito i profili di grande innovazione che la legge contiene attraverso i ragionamenti sviluppati da T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 681 ss.

¹²Il riferimento è alla legge regionale n. 7/2017.

¹³Cfr. legge regionale n. 56/2017.

¹⁴Cfr. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, p. 135 ss.; T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, il

do sul tema un'apposita commissione d'inchiesta che ha approvato alla fine del 2017 una relazione che sintetizza lo stato delle città in Italia¹⁵. Perfino le città metropolitane cominciano a muoversi su questo stesso terreno attraverso la pianificazione territoriale¹⁶. Alle periferie, al loro stato, sono ricondotte anche le fortune politiche delle ultime tornate elettorali, quasi che si fosse sedimentata una specifica dimensione antropologica urbana che coincide con precise identità politiche.

Per quanto riguarda il diritto, da oramai un ventennio si occupano in modo crescente delle città gli internazionalisti, anche in relazione al fatto che molti degli obiettivi di livello internazionale vedono la partecipazione diretta delle città sia nella fase della loro definizione, sia in quella di attuazione¹⁷. Per gli studiosi del diritto pubblico e del diritto amministrativo, invece, il tema è nuovo, ma le attenzioni sono crescenti¹⁸. Sebbene esista un segmento rilevante degli studi del

Mulino, Bologna, 2017, p. 73; G. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 603 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 625 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 651 ss.

¹⁵ Si tratta della relazione predisposta dalla *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, pubblicata in *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, doc. XXII-bis n. 19, approvata il 14 dicembre 2017.

¹⁶ Il caso più avanzato tra le città metropolitane è quello di Milano. Si vedano sull'argomento P. PILERI, *La forma del suolo. Nuove risposte per salvare il territorio dalla frammentazione amministrativa*, in *WP-Urban@it*, 2015; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁷ Si vedano in modo esemplificativo H.P. AUST, *Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 26, 1, 2015, p. 255 ss.; F.G. NICOLA-S. FOSTER, *Comparative urban governance for lawyers*, in *Fordham Urb. Law Jour.*, XLII, 2014, p. 1 ss.; J.B. AUBY, *Mega-Cities, Glocalisation and the Law of the Future*, in S. FULLER et al. (eds.), *The Law of the Future and the Future of Law*, Torkel Opsahl, Oslo, 2011, p. 203 ss.; J. NIJMAN, *The Future of the City and the International Law of the Future*, in S. FULLER et al. (eds.), *The Law of the Future and the Future of Law*, Torkel Opsahl, Oslo, 2011, p. 213 ss.; I.M. PORRAS, *The city and international law: in pursuit of sustainable development*, in *Fordham Urban Law Journal*, 36, 3, 2008, p. 537 ss.; M. BELTRÁN DE FELIPE, *La internacionalización de las ciudades (y el régimen municipal)*, in *Rev. Esp. Adm. Loc. y Aut.*, 2007, p. 57 ss.; Y. BLANK, *Localism in the New Global Legal Order*, in *Harvard International Law Review*, 47, 1, 2006, p. 263 ss.; Y. BLANK, *The City and the World*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, 2006, p. 875 ss.; G. FRUG-D.J. BARRON, *International Local Government Law*, in *The Urban Lawyer*, 38, 1, 2006, p. 1 ss.

¹⁸ In proposito vale la pena ricordare le pubblicazioni di G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2017; V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, ES, Napoli, 2017; F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, Bologna, 2017; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 21 ss.; M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 53 ss.; C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 85 ss.; C. IAIONE, *The Right to the Co-City*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2017, p. 80

diritto amministrativo dedicato all'urbanistica, per i motivi che saranno a breve più chiari, tali approcci non possono essere considerati esaustivi nella dimensione del diritto delle città come qui si tende a ricostruire. Si deve piuttosto ad Aubry l'introduzione dei giuristi in questo nuovo campo di ricerca, almeno per gli studi europei, con il suo ben noto libro pubblicato nel 2013 *Droit de la ville*¹⁹.

Questo interesse tardivo degli studi giuridici probabilmente si spiega, in parte, con ragioni di ordine storico, che alcuni autori hanno già provato a individuare nella dissociazione progressiva tra territorio e diritto²⁰, ma, in parte e – forse – soprattutto, con una motivazione di carattere culturale. Gli studi del diritto amministrativo originano principalmente dalla formazione degli ordinamenti statuali, ovvero da quel processo storico che ha comportato il definitivo superamento del particolarismo, del localismo, della dimensione multistrato del diritto a favore dell'unitarietà, dell'esclusività statale della formazione del diritto e dell'identificazione tra cultura e diritto che trova espressione sintetica nella costruzione delle nazioni, sia pure con qualche variante significativa²¹. Sono processi noti,

ss.; J.B. AUBY, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber Amicorum Mario Pilade Chiti, ES, Napoli, 2016, p. 205; G.M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, ES, Napoli, 2016; A. MORRONE, *Il diritto nelle città e nei centri storici*, Jovene, Napoli, 2016; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. V ss.; F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2016, p. 315 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, p. 235 ss.; E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, 4, 2015, p. 867 ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 69 ss.; G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, in ID. (a cura di), *Filosofia, politica, diritto. Scritti in onore di Francesco M. De Sanctis*, ES, Napoli, 2014, p. 267 ss.; F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 2014, p. 70 ss.; C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2, 2013, p. 307 ss.; C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012, p. 109 ss.; P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, p. 317 ss.; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, p. 335 ss.; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubb.*, 2004, p. 273 ss.

¹⁹ Cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville*, LexisNexis, Paris, 2013, con una seconda edizione pubblicata poi nel 2016. Si veda, in merito al volume qui citato, anche H. CAROLI CASAVOLA, *La terza IRPA lecture: «La città come futuro del diritto pubblico?»*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2013, p. 887 ss.

²⁰ Così G.M. LABRIOLA, *Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull'esperienza di Parigi*, in ID. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, ES, Napoli, 2016, pp. 5-6. Si veda anche S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008.

²¹ Si può citare a questo proposito uno studio classico come quello di L. MUMFORD, *The city in history. Its Origin, its transformations, and its prospects*, Secker&Warburg, London, 1961, spec. p. 410. Sull'avvicendamento dei ruoli istituzionali e formanti del diritto tra città e stato si veda anche F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Einaudi, Torino, 2006, pp. 476-493. Per le vicende italiane, invece, resta un libro fondamentale G. ASTUTI, *La formazione dello stato moderno*

oggetto di numerosi approfondimenti, che pesano sul modo in cui i giuristi, i gius-pubblicisti in modo particolare, guardano ai fenomeni sociali. Naturalmente, oggi qualunque studio serio di diritto pubblico e di diritto amministrativo sconta la mutazione del quadro ordinamentale in cui gli istituti tradizionali, che sono alla base della formazione culturale giuridica, sono stati edificati, sicché essi sono oggetto di nuove valutazioni, riconsiderazioni e rimesse in discussione, ma ciò che mi pare non sia mai venuto meno è l'osservazione prodotta attraverso lo "schermo statale"²².

Viceversa, parlare di città come laboratorio di diritto significa anche verificare lo sviluppo di una dimensione ordinamentale ulteriore, perfino concorrenziale con quella statale²³. In un certo senso, le dinamiche tra stati e città sono sempre state multiformi: resistenze, conflittualità e competizione a bassa intensità hanno avuto spesso luogo²⁴, qualche volta sono perfino deflagrati come è successo recentemente in Spagna, ma in una condizione entro cui il quadro normativo statale permetteva pochi riconoscimenti delle innovazioni locali e, comunque, anche quando ciò è avvenuto, è stato per un "effetto di ritorno", cioè lo stato, attraverso la produzione delle fonti riservate, ha formalizzato i processi di rinnovamento degli enti locali *ex post*. Nell'affermazione di una nuova centralità per le città c'è infatti una non casuale corrispondenza con il tema della disarticolazione delle fonti del diritto²⁵. Affinché, però, una nuova dimensione di studi e osservazioni sulle città emerga, bisogna riscattare dall'irrelevanza al diritto una serie di esperienze, sperimentazioni, atti e relazioni che avvengono quotidiana-

in Italia, Giappichelli, Torino, 1967. Ponendo attenzione in modo particolare all'evoluzione degli ordinamenti statuali, questa dinamica può essere riletta anche alla luce delle ricostruzioni avanzate in S. CASSESE, *Territori e potere*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 23-30, nella fase di ascesa degli stati.

²² L'espressione è utilizzata da A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectives locales*, La Rochelle, 2011, a proposito della difficoltà dell'UE di rapportarsi direttamente con gli enti locali senza mediazioni con gli stati, ma può essere utilizzata più in generale per raccontare la relazione tra stati ed enti locali in sé. Simili considerazioni con analisi diverse sono sostenute anche da F. NICOLA, *Invisible cities in Europe*, in *Fordham Int. Law Jour.*, 25, 2012, p. 1282 ss.

²³ In questi termini, V. NITRATO IZZO, *op. cit.*, pp. 33-34. Anche negli USA c'è un ritorno di attenzioni a questo tema e, in particolar modo, alla possibilità ancora di servirsi in termini pieni del concetto di *Home Rule*, come diritto autonomo dei governi locali; cfr. R. SU, *Have cities abandoned home rule?*, in *Fordham Urb. Law Jour.*, 44, 2017, p. 141 ss.

²⁴ Si vedano le considerazioni, ad esempio, di R.B. STEWART, *States and Cities as Actors in Global Climate Regulation: Unitary vs. Plural Architectures*, in *Ariz. Law Rev.*, 50, 2008, p. 681 ss. e F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, cit., p. 79.

²⁵ Questa condivisibile osservazione è formulata in modo molto chiaro da V. NITRATO IZZO, *op. cit.*, pp. 22-28. Si veda anche G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, cit., p. 295. Spunti interessanti sono contenuti anche in S. LIETO, *Normazione sociale e ruolo del regolamento comunale per un sistema di produzione del diritto dal basso*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2, 2017. Sul tema, più in generale, si veda anche B. PASTORE, *Principio di legalità, positivizzazione giuridica, soft law*, in G. PINO-V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L'ideale della legalità*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 170-172.

mente nelle città e che il diritto sostanzialmente ignora o giudica per sancirne l'illiceità, per ritornare a rintracciare una via di identità democratica che passi per plurali forme di partecipazione delle comunità²⁶.

2. La prospettiva di interesse giuridico con cui guardare le città

Le città costituiscono realtà complesse, espressive di relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica. Sono, infatti, luoghi che sviluppano l'aggregazione funzionale delle attività dell'uomo, nonché accumulano e sedimentano i passaggi degli uomini e l'avvicendamento delle generazioni, custodendo e stratificando le trasformazioni del e nel tempo. Da questa densità di relazioni, rivisitate alla luce dei processi più recenti, prende avvio la possibilità di vedere nelle città la costituzione di un nuovo spazio giuridico: la crescita abnorme delle città, che si è verificata in modo esponenziale nell'ultimo secolo, si misura con l'impatto dei significativi cambiamenti che riguardano i processi produttivi e le rendite, le tecnologie e il mondo del lavoro, il ruolo delle istituzioni nella vita sociale dell'ultimo decennio, così che oggi la città si trova a fronteggiare fenomeni nuovi di abbandono e svuotamento funzionale. Lo sviluppo del tessuto urbano, inteso come conquista di nuovi vuoti tesi a soddisfare esigenze funzionali²⁷, si scontra con evidenti segni di disinvestimento, di incuria, di perdita della fissazione di indirizzi pubblici stabili e duraturi²⁸.

Le città così, mentre continuano a espandersi, si svuotano, ponendo nuove questioni che riguardano il riuso di spazi e beni che hanno perduto la loro funzione originaria e che stentano a essere ricollocati in un contesto che nel frattempo è modificato, perché gli strumenti tradizionali di governo non avevano previsto una tale dinamica; erano pensati per governare l'espansione, con esiti peraltro comunque molto incerti, non per fronteggiare le perdite funzionali originariamente pensate²⁹.

²⁶ Lo ha sottolineato recentemente C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 244-245, evidenziando l'insoddisfazione di una promessa di pluralismo istituzionale e sociale della Costituzione che non ha saputo trovare un proficuo legame.

²⁷ Non a caso Mumford ha qualificato le città come organismi ameboidali, ovvero organismi che non sapendo produrre suddivisioni al proprio interno, come fanno ad esempio le cellule per crescere, rompono i propri confini estendendosi e defermandosi; cfr. L. MUMFORD, *op. cit.*, p. 231. Di «città infinita» parlano gli autori del volume A. ABRUZZESE-A. BONOMI (a cura di), *La città infinita*, Mondadori, Milano, 2004.

²⁸ Una sintesi interessante di questi processi trasformativi delle città può essere trovata in F. GASTALDI, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quad. reg.*, 1, 2009, p. 193 ss.

²⁹ Il punto è ribadito in modo convincente da Boscolo: cfr. E. BOSCOLO, *Il superamento del mo-*

Secondo dati forniti da Istat, è stimato intorno al 13% il numero di complessi di edifici urbani pubblici abbandonati su scala nazionale³⁰; il dato, peraltro, deve essere sommato a quello testimoniato dai rapporti prodotti dalle associazioni rappresentative di categoria dei notai che di anno in anno registrano un numero crescente di soggetti privati che, specie nei contesti urbani, dichiarano di rinunciare all'esercizio dei diritti di proprietà³¹.

Con queste dinamiche e con questi processi il diritto urbanistico ha cominciato già a fare i conti dagli anni '80 e '90 dello scorso secolo attraverso i programmi di riqualificazione e quelli di recupero in funzione di integrazione degli strumenti di pianificazione, tanto da essere coniata una nuova funzione, quella di gestione del territorio³². Si tratta, tuttavia, di processi che hanno seguito il solco già tracciato di regolazione dei regimi proprietari e che hanno utilizzato – in modo anche fantasioso – la mobilità dei diritti edificatori attraverso le perequazioni, cosicché il risultato finale è che questi nuovi strumenti, nati per proteggere e riattivare l'esistente, hanno finito per produrre una complessiva “alterazione dell'esistente” in una dinamica che ha continuato la direzione espansiva del tessuto urbano³³.

dello pianificatorio tradizionale, in *Amministrare*, 2008, p. 325 ss.; E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II ed., ES, Napoli, 2013, p. 1101 ss.; E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 143 ss.

³⁰ Il dato fa riferimento all'ultimo censimento disponibile sugli edifici che risale al 2015.

³¹ Particolarmente interessanti da questo punto di vista due studi pubblicati dal Consiglio nazionale del notariato: il n. 406/2017, curato da Maria Teresa Ligozzi, relativamente a *La renunzia all'eredità del chiamato possessore* e il n. 216/2014, curato da Marco Bellinvia, relativo a *La renunzia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*.

³² Per approfondimenti ulteriori si vedano le analisi di P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, p. 1869 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, II, 2015, p. 592 ss.; F. GUALANDI, *Dallo «jus aedificandi» allo «jus restituendi» (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2014; T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 228 ss.; P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 148-184. P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI-P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 355 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, p. 40 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Verso l'urbanistica consensuale*, in P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 5 ss.; G. TULUMELLO, *Profili teorici e problematiche applicative della disciplina delle attività di recupero edilizio ed urbanistico*, in *Riv. giur. ed.*, II, 1991, p. 33 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, p. 386 ss.; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, p. 1984.

³³ Sugli esiti deludenti di queste esperienze si veda recentemente A. GIUSTI, *La rigenerazione*

In questo modo, queste politiche di rigenerazione non hanno di fatto conseguito gli obiettivi che ne erano alle origini e, soprattutto, hanno attinto a un bagaglio degli attrezzi che è sostanzialmente quello tradizionale definito attraverso strumenti legislativi o altri strumenti normativi da questi ultimi derivati. In questo senso, dunque, non è l'urbanistica la prospettiva scelta in questo studio per ricercare un diritto delle città³⁴.

3. Lo spazio giuridico creato dalle città

Accanto a questo tipo di reazioni dei poteri pubblici di fronte alle nuove sfide, altre, più recenti, si sono sviluppate³⁵. Sono quelle che concernono esperienze e pratiche, perlopiù informali, cioè nate fuori da percorsi giuridici canonici, riconosciuti e formalizzati, che ugualmente sono preordinate a determinare il riuso e la rigenerazione di beni e spazi urbani per migliorare o preservare la qualità della vita³⁶. Ne sono un esempio gli interventi per il decoro urbano, la gestione di spazi verdi lasciati in degrado, la rigenerazione di spazi ed edifici che hanno perso la loro destinazione originaria, ma anche il recupero di spazi culturali come cinema e teatri, il recupero di beni sottratti alla criminalità organizzata, la riqualificazione delle aree de-industrializzate, l'uso in senso artistico di beni in degrado³⁷. Sono processi che hanno la caratteristica di non agire sulla “parte

urbana, ES, Napoli, 2018, p. 56-61. Resta una lettura fondamentale su queste dinamiche il lavoro di P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, cit. Cfr. anche S. VILLAMENA, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 247 ss.

³⁴ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Territorio e politiche locali*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 537-539, che, a questo proposito, discrimina l'urbanistica dalle politiche urbane, inserendo in queste seconde le scelte di adottare politiche autonome per la tutela dell'ambiente, la cura del territorio o per i diritti fondamentali. Negli stessi termini anche E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, cit.

³⁵ Si è parlato correttamente di reazione alla «fragilità», definendo così i tempi di crisi che hanno percorso i poteri pubblici in generale e quelli locali in modo particolare; cfr. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 5-7.

³⁶ Cfr. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2014, p. 249, il quale osserva che le azioni di rigenerazione sono mosse dalla cittadinanza per riaffermare il proprio diritto alla qualità della vita. Si veda anche, però, lo studio di Auby che in qualche modo aveva anticipato la sua opera monografica già citata: J.B. AUBY, *Espace public, espaces publics*, in *Dr. Admi.*, 2009, p. 7 ss. Ne accenna anche V. ANTONELLI, *Ripensare la democrazia locale per riformare le autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 50. Si veda da ultimo anche T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., p. 710.

³⁷ Si tratta di interventi che sono “mappati” e osservati su oramai numerosi siti di organizzazioni

dura” delle città, ma sulle abilitazioni funzionali di ordine sociale, riscrivendo le funzioni in modo dinamico³⁸. Rispetto a queste situazioni di fatto, in molti casi prodotte senza un percorso riconosciuto preliminarmente da atti legislativi, le autorità di governo sempre meno ricorrono a soluzioni che prevedano la riappropriazione con gli strumenti tradizionali, mentre sempre più sperimentano forme di riconnessione delle esperienze meramente sociali dentro una cornice giuridica accettabile per un ordinamento fondato sul diritto positivo³⁹.

Queste sperimentazioni sono interessanti perché permettono di recuperare un profilo delle esperienze giuridiche delle città che sembrava perduto, ovvero la loro dimensione comunitaria, oltre che statale⁴⁰. Le città, cioè, come ricordato già da uno studioso americano⁴¹, non sono solo “creature degli stati”, che è invece la consueta visione in cui sono state ricondotte dopo la formazione degli ordinamenti statuali, ma anche “creature delle comunità” di cui si fanno rappresentanti.

Questa sottolineatura appare di grande interesse se affiancata ad altre interpretazioni elaborate intorno a concetti espressi da altri studiosi del diritto pubblico. Tra questi merita di essere ricordato proprio quella di cui da poco è ricorso il centenario dalla sua prima pubblicazione, *L'ordinamento giuridico* di Santi Romano; il quale, interrogandosi sulla natura degli ordinamenti, mostrava come accanto ad ordinamenti originari ed ordinamenti derivati, si registrano nell'esperienza giuridica gli ordinamenti che sono in parte originali e in parte derivati, in-

sociali e culturali. Di recente è stato pubblicato anche un libro che raccoglie alcune di queste storie: *Leggere la rigenerazione urbana. Storie da “dentro” le esperienze*, Pacini, Pisa, 2017.

³⁸ Con specifico riferimento alla tutela del paesaggio sono interessanti i rilievi presenti in G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2013, p. 703 ss.

³⁹ Si tratta di fenomeni sottoposti a percorsi di studio che finora hanno riguardato principalmente le grandi città dei paesi in via di sviluppo o emergenti e prevalentemente promosse da una dottrina non europea; cfr. A. DATTA, *The Illegal City. Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, Routledge, London 2016; J. HOHMANN, *The right to housing. Law, concepts, possibilities*, Oxford, Hart, 2014; T. KUYUCU, *Law, Property and Ambiguity: the Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking Istanbul's Informal Settlements*, in *Int. Jour. of Urb. and Reg. Research*, 38, 2014, p. 609 ss.; S. SCHINDLER, *Producing and contesting the formal/informal divide: regulating street Hawking in Delhi, India*, in *Urban Studies*, 51, 2014, p. 2596 ss.; J.L. VAN GELDER, *Paradoxes of Urban Housing Informality in the Developing World*, in *Law & Soc'y Rev.*, 47, 2013, p. 493 ss.

⁴⁰ Cfr. N. BLOMLEY, *What a sort of legal space is a city?*, in A. MUBI BRIGHENTI (ed.), *Urban Insterstices. The aesthetics and the Politics of the In-between*, Ahgate, Oxon, 2013, p. 1 ss., il quale mette in luce la compresenza dentro un unico ordinamento di più spazi giuridici che vivono più o meno conflittualmente, all'interno dei quali quello della città presenta un particolare interesse per rintracciare la coesistenza del pluralismo giuridico.

⁴¹ Si veda, infatti, G. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Har. Law Rev.*, 93, 1980, p. 1059 ss. Dello stesso autore si veda anche *City Making*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 152. Le città come comunità è un concetto ripreso anche recentemente per valorizzare alcune dinamiche locali che altrimenti resterebbero senza ragionevole spiegazione: cfr. R.C. SHRAGGER, *The political economy of city power*, in *Har. Law Rev.*, 44, 2017, pp. 114-124.

dividendo proprio nei comuni questa tipologia specifica⁴². I comuni, quindi, come forma di ordinamenti parzialmente derivati e parzialmente originari, sembrano esprimere valutazioni accostabili a quelle dello studioso americano, prima ricordato. Più recentemente, peraltro, lo scritto dell'insigne giurista è stato citato da chi ha definito il comune come entità di formazione naturale «non perché lo sia in quanto tale (...), ma perché in esso trovano il loro ente (...) esponenziale, sul piano politico, e per determinati profili sul piano giuridico, le diverse comunità (queste sì, naturali) formate al suo interno»⁴³.

È in questo senso, dunque, che si ricercano i fondamenti di un ordinamento intorno alle città: la ricerca non è finalizzata a contrapporre ordinamenti indipendenti e sovrani che hanno legittimazione diversa, perché le città sono anche ordinamenti derivati, ma semmai, per dirla con Alberto Romano, ordinamenti di cui si riconosce la complessità normativa e amministrativa che si confrontano pur all'interno di un ordine unico⁴⁴, che è quello innanzitutto costituzionale.

Se si assume questa prospettiva, dunque, le città sono viste non solamente come terminali di politiche scelte da centri diversi e connessi, ma come espressione sintetica delle comunità e, in quanto tali, capaci anche di concedere forza giuridica a esperienze che apparentemente sembrerebbero non averle.

In fondo, l'accentuazione di questo aspetto del collegamento delle città alla comunità riflette anche un percorso che l'ordinamento italiano ha cercato di compiere, sia pure non senza qualche contraddizione e arresto, a partire dal 1990, quando ha reso il comune ente a competenza generale, a cui è affidata la cura degli interessi della comunità, attraverso, in particolar modo, la valorizzazione del principio di sussidiarietà⁴⁵.

⁴² Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Sansoni, Firenze, 1945, pp. 115-116.

⁴³ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 139.

⁴⁴ Cfr. A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubb.*, II, 1987, p. 32, il quale, riferendosi al concetto di autonomia delle amministrazioni, pone una distinzione tra autonomia intesa come spazio di libertà, compresa nell'unico ordinamento statale, e autonomia come relazione tra ordinamenti: in questo secondo caso, appunto, si assiste a un confronto che è dentro un unico ordine ma con le complessità normative e amministrative differenziate, mentre nel primo le distinzioni non si riproducono sull'azione che resta quella definita da chi determina l'ordine unitario. Si veda in termini analoghi anche F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro nella pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 71-72. Simili considerazioni sono espresse anche da R. CAVALLI PERIN, *op. cit.*, pp. 311-313, che considera la città un ordinamento nell'ordinamento con la sua capacità di essere il punto di riferimento di organizzazioni sociali, professionali e culturali che completano l'attività più strettamente istituzionale. Sulla capacità delle città di imprimere una forza reale, talvolta di resistenza, a condizioni dinamiche fattuali si veda anche F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, cit., pp. 76-79.

⁴⁵ Valga per tutti il saggio di R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN-L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappre-*

Eppure, questo processo non è stato a lungo sufficiente per considerare di rilevanza giuridica alcune pratiche sociali che si sono diffuse nei contesti urbani per restituire beni e spazi in disuso a finalità di interesse generale. Di fatto il mancato collegamento di queste esperienze con la legalità, intesa quale corrispondenza formale alla legge fonte del diritto, ha continuato a collocare tali esperienze nell'ambito dell'irrilevanza giuridica⁴⁶. In questo modo, però, non si è reso un servizio al diritto e si è perpetrata invece la convinzione che le regole siano espressione solo della legge, producendo così due effetti viziosi: ignorare l'origine sociale del diritto⁴⁷ e, ancor di più, ignorare o considerare forse meno rilevante la capacità delle amministrazioni, quelle locali in modo particolare, di porre regole, nuove regole⁴⁸. Di fronte alle trasformazioni ordinamentali contemporanee, che vedono un significativo accrescimento degli apparati esecutivi, tale approccio si rivela inadeguato, perché, come correttamente ha scritto Pìperata, occuparsi delle pratiche sociali di rigenerazione non «rigenera solo la città, ma anche il diritto che di essa si occupa»⁴⁹.

sentanza della comunità, Cleup, Padova, 2010, p. 21 ss., il quale descrive la parabola della disciplina degli enti locali a partire dalle riforme degli anni '90 enfatizzando il ruolo delle autonomie locali che, tuttavia, si scontra contro politiche di progressiva centralizzazione che la crisi economica e finanziaria ha prodotto. Si veda anche M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *op. cit.*, p. 342 ss., il quale sottolinea come fattori di emancipazione delle politiche delle città quello che chiama l'«interiorizzazione», che consente alle autonomie locali di sviluppare partenariati pubblico privati innovativi. Per una rassegna critica delle vicende che hanno riguardato l'autonomia (tradita) degli enti locali si veda F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 21 ss.

⁴⁶ Giannini, tuttavia, già sottolineava come il principio di legalità, al di fuori del rapporto autorità-libertà, è in sostanza inoperante; cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, I, 1993, p. 89. In termini simili si pronuncia anche F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 262, il quale a proposito delle autonomie locali richiama l'applicazione del principio di legalità quale esigenza di far valere la responsabilità invece della conformità dell'amministrazione. Ancora lo stesso autore in F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 50-51.

⁴⁷ Sono, da questo punto di vista, ricche di spunti le riflessioni sviluppate a più riprese da Paolo Grossi sul valore di primigenio inizio dell'esperienza sociale su quella giuridica; cfr. P. GROSSI, *Oltre il soggettivismo giuridico moderno*, in *Lectio magistralis* tenuta a Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8. Analogamente con riferimento proprio a quanto avviene nelle città si veda G.M. LABRIOLA, *Nuovi spazi, nuovi diritti*, cit., pp. 284-287.

⁴⁸ Le regole, infatti, – ci viene ricordato – non sono solo quelle prodotte dalle norme generali e astratte, tipiche delle leggi e dei regolamenti normativi, ma sono anche quelle prodotte dalle amministrazioni, che presentano una natura profondamente diversa: cfr. M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, cit., pp. 53-54.

⁴⁹ Si veda G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 23.

4. *Le trasformazioni delle città attraverso il diritto informale*

Sulla base di queste premesse lo studio procederà secondo la determinazione di alcuni modelli di relazione che coinvolgono le istituzioni pubbliche e in cui, nei contesti locali, si dà vita a esperienze e sperimentazioni di origine sociale ma che hanno anche una valenza giuridica, per poi riassumerne le caratteristiche essenziali e verificare le ricadute più generali e le condizioni entro cui possono trovare piena legittimazione⁵⁰. Nella presentazione di questi modelli si procederà secondo una graduazione crescente di avvicinamento al diritto formale, volendo con questo sostenere che si comincerà col presentare il modello di relazione giuridica meno disposto al recepimento formale per finire con quello che invece stabilisce un collegamento più solido. I modelli individuati in questa sede sono cinque e sono così denominati: quello della tolleranza, quello del riconoscimento, quello della qualificazione giuridica innovativa, quello dei patti di collaborazione e, infine, quello del riuso dei beni in transizione.

4.1. *Il modello della tolleranza*

Il primo modello allude a quelle circostanze nelle quali la rigenerazione a fini di interesse generale di spazi e beni urbani è operata da cittadini, singoli o associati, anche in forma di impresa, senza che l'azione compiuta sia stata precedentemente autorizzata dai competenti organi di governo locale. Sono circostanze nelle quali opere meritorie e a favore della comunità sono compiute senza titoli di legittimazione preventivamente rilasciati ma che le autorità locali tollerano. Di solito sono interventi che avvengono in centri urbani di limitate dimensioni in cui la conoscenza reciproca degli abitanti crea un clima di fiducia e rispetto che favoriscono tali soluzioni, ma non mancano esperienze simili anche negli enti locali di dimensioni maggiori e neppure nelle grandi città.

In altre circostanze, dove è più controverso il contributo all'interesse generale che le iniziative dei cittadini compiono, la relazione giuridica diventa più incerta e, se l'iniziativa assunta non è clandestina, obbliga le autorità pubbliche, comprese quelle di pubblica sicurezza, a intervenire per far cessare le condizioni di illegalità. Talvolta, peraltro, l'azione di questi soggetti avviene in violazione di diritti di terzi, che reclamano così l'intervento delle autorità pubbliche. Eppure, anche in queste circostanze sono frequenti gli interventi delle autorità locali che svolgono azioni di mediazione tra chi agisce senza titolo preventivo, chi rivendica l'esercizio di diritti violati e le autorità di sicurezza pubblica, chiamate a far rispettare

⁵⁰ In questo scritto la descrizione dei modelli sarà più sintetica di quella descritta in F. GIGLIONI, *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2, 2017, p. 291 ss. e F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2018, p. 3 ss.

la legge violata⁵¹. Queste condizioni non di rado presenti nelle città mostrano come una situazione, sorta lontano da percorsi di legittimità riconosciuti e, perfino, in piena violazione di legge, non si risolve automaticamente nell'applicazione del diritto formale, ma conoscono soluzioni di compromesso sia pure necessariamente instabili e non durature. È inevitabile, infatti, che queste condizioni devono essere risolte o ripristinando la legalità violata pregressa all'azione compiuta o tramutando quella esperienza in una nuova, sostenibile in termini di diritto formale⁵².

Il punto di interesse, tuttavia, è rappresentato dal fatto che anche in circostanze così estreme possono essere trovate soluzioni di mediazione che non prevedono necessariamente l'applicazione del diritto formale legale e ci sono peraltro esperienze in cui la mediazione esercitata dagli enti locali non si limita solo a ritardare o a favorire una soluzione che sia la meno traumatica dal punto di vista sociale, ma si sostanzia anche di servizi con cui i cittadini che hanno svolto l'iniziativa per interesse generale sono sollevati da alcuni obblighi (la restituzione degli spazi e dei beni in buono stato, la pulizia delle aree, gli oneri delle utenze, ecc.). Si pensi, ad esempio, alle azioni compiute da cittadini e associazioni per garantire alloggi od ospitalità a stranieri presenti sul territorio privi di adeguata assistenza o anche al caso delle persone rom che vivono spesso in aree non adeguatamente attrezzate o perfino in violazione di precise destinazioni alternative delle aree stesse. Ma identiche situazioni possono verificarsi in quei casi in cui i cittadini occupano spazi di capannoni o infrastrutture industriali abbandonati, producendo servizi di innovazione sociale, forme originali di attività lavorativa cooperativa o producendo attività artistiche e culturali di interesse talvolta perfino mondiale: anche in queste circostanze, se le condizioni iniziali di informalità non sono incanalate entro percorsi accettabili di legalità formale, la relazione giuridica difficilmente potrà continuare a sussistere, ma la questione giuridica di interesse è: fino a quando tale condizione viene tollerata o, perfino, in modo tenue sostenuta, è giusto considerare questa condizione irrilevante per il diritto? In altre parole, la condizione di tolleranza non afferma, sia pure in modo necessaria-

⁵¹ Ne è un chiaro esempio l'art. 11, legge n. 48/2017, che subordina l'intervento di sgombero del prefetto a un processo di graduazione in cui sono in gioco diversi interessi che l'autorità prefettizia deve tenere in considerazione, pur in presenza costante di un obbligo ad agire. Nel merito, tuttavia, va segnalata la recente circolare del Ministero degli interni dell'1 settembre 2018 che, a fronte di un accrescimento di condanne al risarcimento a carico del Ministero degli interni per casi di inerzia a eseguire richieste di sgombero, sembra tesa a disporre un diverso atteggiamento delle autorità di sicurezza meno indulgente alla ponderazione degli interessi pubblici e dell'ordine pubblico.

⁵² I casi, peraltro, in cui condizioni originarie di violazione di diritti si risolvono in situazioni di accettabile sostenibilità giuridica, anche quando sono in gioco diritti di proprietà, non sono per nulla irrilevanti, specie se il bene oggetto di appropriazione senza titolo è in stato di abbandono e in disuso. Cfr. E. BATELLI, *Le occupazioni culturali: un'altra chiave di lettura*, in *www.labsus.org*, 2018.

mente provvisorio, una qualche regola di coesistenza di una condizione informale di diritto?

In un famoso studio Ellickson⁵³, indagando sull'applicazione delle regole in una specifica contea degli Stati Uniti d'America, ebbe a rilevare che l'osservazione della risoluzione delle controversie tra cittadini e autorità pubbliche ha permesso di evidenziare cinque categorie di regole, tra cui quella del *controller-selecting rules*, secondo cui al decisore responsabile di un certo ordine sociale sarebbe rimessa la valutazione di quali regole applicare al caso concreto per assicurare il miglior ordine sociale. Nei modelli di tolleranza i comuni applicano regole di *enforcement*, sia pure provvisoriamente, diverse da quelle che richiederebbero la legalità formale.

4.2. *Il modello del riconoscimento*

Il modello del riconoscimento raccoglie tutte quelle esperienze che, sebbene anch'esse originate da percorsi non canonizzati, hanno trovato, anche in forma provvisoria, un riconoscimento esplicito del valore sociale da parte dell'ente territoriale di governo locale. Questo riconoscimento, anche se temporaneo, è in grado di resistere a pretese di ordine formale legale fino a quando le cause che avevano consentito il riconoscimento non sono cessate. Tale tipo di esperienze è quello che si verifica ogni volta che le città, in presenza di ampi fenomeni sociali incontrollati di occupazione di beni e spazi pubblici abbandonati, decide che, anziché rivendicarne la riappropriazione, sia preferibile riconoscerne il valore sociale di utilità generale in via provvisoria, laddove ricorrano talune circostanze, in attesa di una regolamentazione generale che ponga certezza a situazioni di questo tipo. Ebbene, quel riconoscimento, che può avvenire con atti di concessione temporanea, può produrre effetti prolungati anche se, scaduti i termini, vengano rivendicati altri usi, almeno fino a quando non si dimostri che il valore sociale alla base del primo riconoscimento sia venuto meno.

Una serie di sentenze della giustizia contabile riguardanti la città di Roma negli ultimi due anni appare particolarmente emblematica di questo modello⁵⁴. In

⁵³ R.C. ELLICKSON, *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, London, 1991, pp. 134-136, secondo il quale una delle cinque categorie di regole che si trovano in ogni ordinamento è quella del *controller-selecting rules* (le altre sarebbero: *substantive rules*, *remedial rules*, *procedural rules* e *constitutive rules*).

⁵⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte dei Conti, sez. Lazio, 18 aprile 2017, nn. 76 e 77, già commentate in F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 11. Successivamente la Corte ha ribadito tale indirizzo: cfr. Corte dei Conti, sez. Lazio, 29 gennaio 2018, n. 52. Esiti simili sono riconducibili anche a un'altra sentenza con cui la Corte dei Conti ha ribaltato il giudizio di primo in grado, non considerando responsabili alcuni dirigenti del comune di Roma che non avevano dato seguito alla scadenza formale di una concessione per fini di utilità sociale. In questo caso il giudice contabile ha osservato che l'obie-

queste sentenze il giudice contabile ha respinto la richiesta di risarcimento a carico di dirigenti dell'amministrazione comunale che non avevano esercitato i pieni diritti dell'ente proprietario, una volta che la concessione temporanea di uso a beneficio di associazioni che ne erano entrate in possesso in modo informale fosse cessata. Da queste sentenze emerge con significativo interesse un indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale la mera ragione formale relativa alla scadenza del titolo concessorio, opposta dal Procuratore generale, non prevale sulla riconosciuta valenza sociale che era alla base del rilascio dello stesso, così da produrre il risultato che un'attività di ordine informale è in grado, a certe condizioni, di resistere al diritto formale⁵⁵.

Il modello del riconoscimento è diverso da quello di tolleranza perché è basato su una valutazione espressa in un atto formale che, ancorché scaduto, può produrre effetti validi ultronei. D'altra parte, questa differenza sembra aderire all'indirizzo giurisprudenziale consolidato della giustizia amministrativa, negativo nei confronti di tutte le pretese che intendano riconoscere titoli concessori in forma tacita: se allora, la concessione, ancorché provvisoria, è stata concessa in modo esplicito, il ragionamento del giudice contabile può essere considerato coerente con quello consolidato del giudice amministrativo.

La conferma proviene da un recente e interessante caso giurisprudenziale, riguardante l'isola di Poveglia nel veneziano, in cui il giudice amministrativo ha considerato illegittimo il rifiuto di concedere l'uso temporaneo di un bene demaniale per difetto di motivazione, dal momento che l'amministrazione si era limitata a sostenere che altre destinazioni di quel bene avrebbero potuto essere prese in considerazione⁵⁶. Il giudice, pur non accedendo alla richiesta del ricorrente di disporre in sostituzione la concessione del bene a fini di interesse generale in ra-

zione di carattere solo formale avanzata dal Procuratore generale non teneva adeguatamente conto del fatto che tale comportamento da parte dei dirigenti non arrecava comunque danno erariale all'ente pubblico, dal momento che il bene, essendo indisponibile e vincolato a fini di utilità generale, non avrebbe potuto avere comunque una destinazione diversa con le conseguenti ricadute sull'applicazione del ridotto canone di locazione. Cfr. Corte dei Conti, sez. III, 19 settembre 2017, n. 456.

⁵⁵Un caso diverso, ma ugualmente interessante ai fini delle valutazioni che si stanno qui conducendo, è quello relativo alla sentenza Corte dei Conti, sez. Molise, 31 gennaio 2017, n. 12. La vicenda era relativa alla concessione in comodato d'uso di un immobile pubblico a una cooperativa composta da giovani avente sede nel comune interessato. Anche in questo caso il Procuratore generale lamentava il danno erariale prodotto dal mancato uso diverso che si sarebbe dovuto determinare seguendo le ordinarie regole della concessione attraverso lo strumento della gara. Ebbene, il giudice contabile non accede a tale ipotesi e considera la concessione gratuita in via diretta come chiaramente finalizzata a tutelare l'occupazione e a garantire finalità di ordine sociale, meritevoli comunque di protezione, dal momento che il comune ha così perseguito un fine di sviluppo e cura del territorio caratterizzato da un alto livello di disoccupazione. È interessante il passaggio argomentativo sviluppato nel punto 10 della motivazione della sentenza, dove il giudice chiaramente sostiene che, pur essendo vero che in tal modo il comune abbia *forzato la legge*, il danno derivato risulta compensato dall'utilità sociale della scelta.

⁵⁶Caso Poveglia, TAR Veneto, 8 marzo 2018, n. 273.

gione della discrezionalità del decisore pubblico, ha altresì riconosciuto che una motivazione generica fondata sulla prospettiva di altre ipotesi di destinazione del bene non appare adeguata a stabilire le ragioni giuridiche e di fatto che hanno indotto l'amministrazione a opporre rifiuto, anche perché la temporaneità dell'uso del bene richiesto in concessione non avrebbe precluso in modo definitivo altre destinazioni.

Dunque, si può ricavare da questi casi un atteggiamento di attenzione della giurisprudenza verso il riconoscimento formale del valore sociale dell'uso di un bene sia per affermarne la resistenza a pretese contrarie, fondate sul diritto formale, sia per richiedere una rigorosa motivazione nel caso di rifiuto, anche laddove si versi in una situazione di piena discrezionalità della pubblica amministrazione⁵⁷.

Infine, forme implicite di riconoscimento sono da ricondurre in tutti quei casi in cui le occupazioni di beni e spazi si protraggono nel tempo senza che il legittimo titolare del bene, privato o pubblico, ne rivendichi il possesso. Queste condizioni che delineano un disinteresse materiale da parte di eventuali proprietari privati o forme perfino di acquiescenza da parte del proprietario pubblico, suffragata ad esempio dal sostegno parziale degli oneri economici, finiscono per realizzare condizioni che la giurisprudenza valorizza come lecite⁵⁸.

4.3. *Il modello della qualificazione giuridica innovativa*

Il terzo modello è quello fondato sulla qualificazione originale di alcuni beni da cui discendono diritti di gestione a determinate collettività sociali. Il modello di riferimento in questo caso è quello verificatosi negli ultimi anni nella città di Napoli, dove il comune con specifiche delibere ha qualificato taluni beni come «beni ad uso civico urbano», da cui è disceso il diritto di alcune collettività sociali di determinare l'uso del bene garantendone una fruizione condivisa con chiunque ne faccia richiesta⁵⁹. La qualifica menzionata è di fatto inesistente nell'ordi-

⁵⁷ Similmente possono essere considerate quelle sentenze in cui il giudice considera illegittimo il comportamento inerte dell'amministrazione rispetto a richieste di utilizzazione di beni pubblici da parte di soggetti dotati di situazione giuridica soggettiva qualificata positivamente, ricorrendo a un uso alternativo tramite bando; cfr. il caso valutato da B. TONOLETTI, *Il governo dei beni pubblici e funzione amministrativa*, in F.G. SCOCA-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione e gestione*, ES, Napoli, 2016, pp. 17-18.

⁵⁸ Un caso interessante è stato recentemente risolto in questi termini dalla Corte di Cassazione, che ha giudicato infondata la pretesa avanzata di sequestro preventivo di un bene pubblico occupato alla luce della constatazione del lungo periodo durante il quale l'occupazione ha avuto luogo e del sostegno garantito dal comune con l'accollo delle spese di utenza: cfr. Cass., sez. pen., 10 agosto 2018, n. 38483.

⁵⁹ Il caso più noto, da cui ha poi preso sviluppo la diffusione di una serie di delibere simili, è quello dell'ex Asilo Filangieri, che con delibera comunale n. 893/2015 è stato definito, appunto, bene ad uso civico urbano, affidandolo così a una collettività che ne garantisce la gestione in modo aperto, partecipato e democratico per garantire un riuso a fini culturali e ricreativi.

namento giuridico formale e rappresenta una categoria del tutto innovativa, sebbene individuata con una delibera comunale formale⁶⁰.

In questo caso il bene è rimesso alle scelte della collettività sociale che lo gestisce, rispetto alla quale la città di Napoli esige solamente che le determinazioni dell'uso del bene avvengano con procedure assembleari che consentano a tutti gli interessati di partecipare e che la fruizione del bene sia assicurata a tutti. Il comune si fa garante nei confronti di tutti i cittadini sull'uso a fini generali del bene, ma assicura piena autonomia gestionale alle collettività di uso civico formate e ne sostiene in parte anche i costi, assicurando una riduzione degli oneri di utenza. In questo caso la città favorisce le collettività civiche e garantisce il loro corretto uso nei confronti di terzi.

La soluzione ideata, passando per l'elaborazione di una categoria giuridica sconosciuta al diritto formale, non deve essere assimilata a quella della concessione: costituisce, viceversa, un'originale e diversa soluzione di diritto informale innovativo che ha alla base, comunque, una delibera del Consiglio comunale.

4.4. *Il modello dei patti di collaborazione*

Il quarto modello è quello dei patti di collaborazione che, a loro volta, risultano essere gli accordi attraverso i quali l'amministrazione comunale e i cittadini, singoli o associati, applicano il regolamento per i beni comuni urbani che più di centosettanta comuni hanno approvato in Italia, dopo il primo adottato nel 2014 dal comune di Bologna. Si tratta di un'esperienza piuttosto diffusa sul territorio nazionale e che ha oramai trovato un'ampia attenzione dalla dottrina italiana⁶¹. I patti di collaborazione consentono alle parti, i cittadini, da un lato, e l'am-

⁶⁰ Cfr. G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 38-41; C. IAIONE, *The Right to the Co-City*, cit.; A. FLORA, *Le città meridionali tra crisi, riconversione produttiva e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2018, p. 113 ss.

⁶¹ In merito si rinvia al sito di Labsus che contiene una quantità abbondante di informazioni: www.labsus.org. Per una rassegna ragionata anche se non più aggiornata si rinvia al *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, rintracciabile nel sito omologo. Per i commenti della dottrina su questi regolamenti si vedano A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 640-641; G. FIDONE, *op. cit.*, pp. 41-45; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 117 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 209 ss.; A. VALASTRO, *op. cit.*, pp. 30-31; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *www.labsus.org – Il punto di Labsus*, 2, 2016; G. ARENA,

ministrazione, dall'altro, di concordare una serie di interventi su beni pubblici o privati per garantirne la piena fruizione a tutti. I beni e gli spazi oggetto di intervento sono individuati o dall'amministrazione, attraverso anche procedure partecipate, o dai cittadini stessi, che hanno il diritto di proporre un patto di collaborazione⁶².

Questi, solitamente, si distinguono in due categorie: i patti ordinari e i patti complessi. I primi sono quelli che hanno un minore impatto trasformativo edilizio, che sono ricorrenti e a bassa intensità di difficoltà realizzativa; i secondi, viceversa, possono richiedere la gestione di beni complessi o interventi edilizi trasformativi o, perfino, beni di interesse culturale, che richiedono l'affiancamento di altre procedure a quella preordinata alla stipula del mero patto di collaborazione. Nei patti di collaborazione, a fronte di impegni assunti dai cittadini, l'amministrazione riconosce dei vantaggi di varie forme che riguardano le agevolazioni fiscali, ma anche la somministrazione di strumenti necessari alla realizzazione degli interventi programmati, l'erogazione in qualche caso di risorse economiche sia pure a sostegno di oneri che i cittadini devono comunque garantire, agevolazioni di utenze, affiancamento di tecnici, riconoscimenti formali di onorificenze e altro ancora. Merita di essere sottolineato che gli interventi sono sempre di durata provvisoria e temporanea e una recente ricerca ha potuto dimostrare che la maggioranza dei patti di collaborazione hanno una durata pari o inferiore a un anno⁶³.

I patti di collaborazione sono soluzioni originali che trovano la loro fonte di legittimazione nei regolamenti comunali, come dianzi detto. I regolamenti, a loro volta, non sono in esecuzione di determinati provvedimenti legislativi ma trovano origine, come precisato in quasi tutti i regolamenti, negli artt. 117, comma 6, e 118, comma 4, Cost. Sono, dunque, in diretta esecuzione della Costituzione e costituiscono l'esercizio dell'autonomia comunale⁶⁴. Benché i regolamenti co-

Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 232-235; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016; F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 4, 2016; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015, pp. 51-55.

⁶² Per una valutazione delle sperimentazioni adottate nel comune di Bologna si veda I. PAIS-E. DE NICOLIS-M. BOLIS, *Valutare: la valutazione dei patti di collaborazione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*, in <https://ssrn.com/abstract=3137002>, 2017.

⁶³ Si veda l'indagine condotta da Labsus sui patti di collaborazione attivi in Italia e pubblicata nel *Rapporto 2017*: http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf.

⁶⁴ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in A. ROMANO (a cura

munali siano a tutti gli effetti atti normativi, la loro legittimazione non è riconducibile a provvedimenti legislativi formali.

4.5. *Il modello del riuso di beni in transizione*

L'ultimo modello che si passa in rassegna riguarda quello del riuso dei beni in transizione. Si tratta di quei processi che sviluppano un riuso originale di beni che sono oggetto di procedure formali destinate a mutare il titolare della proprietà del bene. Il riferimento è alle procedure di privatizzazione dei beni pubblici o a quelle relative ai beni confiscati alla criminalità organizzata: in entrambi i casi si è in presenza di procedure formali molto complesse, che hanno una durata lunga e che terminano con la traslazione dei beni a nuovi soggetti. Nelle more della conclusione di queste procedure, non è inusuale trovare comuni che, o per iniziativa diretta, se si tratta di beni di cui dispone, o per concessione accordata dall'amministrazione competente, assegnano l'uso di questi beni ad associazioni di cittadini, affinché garantiscano l'utilità a fini generali del bene prima che la procedura formale si esaurisca. In questo modo si tenta di impedire il deperimento del bene, nelle more della conclusione del procedimento.

L'uso temporaneo assicurato da queste concessioni origina da percorsi informali dentro processi pienamente formalizzati e potrebbe avere anche la forza di condizionare la conclusione delle procedure formali, specie nel caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata⁶⁵, dove, ad esempio, l'accordo informale raggiunto sulla base di un progetto condiviso tra comune e associazioni di cittadini potrebbe contrastare il ben noto fenomeno di incapacità dei comuni di assicurare un riuso del bene confiscato adottando le procedure ordinarie di assegnazione, fermi restando, ovviamente, gli obblighi informativi e di trasparenza che la disciplina prevede⁶⁶. Per quanto riguarda le procedure di privatizzazione, i casi

di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26, che considera conforme al principio di legalità la predeterminazione dell'azione amministrativa disposta direttamente con regolamento in forza della potestà esclusiva regolamentare riconosciuta dalla Costituzione. Negli stessi termini cfr. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI agg., 2002, pp. 88-89. Peraltro, si tratta di un riconoscimento che tratteggiava già un'evoluzione presente nel diritto urbanistico; cfr. A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE-E. FER-RARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 118.

⁶⁵ Su questa ipotesi si veda il contributo di M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 329 ss.

⁶⁶ L'art. 48, comma 3, lett. c), d.lgs. 159/2011, prevede, infatti, che i comuni destinatari del bene confiscato garantiscano il riuso per fini istituzionali o l'affidamento, tramite procedure rispettose del principio di pubblicità, trasparenza e pari trattamento, a soggetti terzi (tra cui associazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, a comunità, a enti anche giovanili e a operatori di agricoltura sociale) tramite apposita convenzione entro un anno dalla destinazione. In verità, è assai frequente che i comuni, in ragione delle difficoltà organizzative, mancanza di progettualità e, in alcuni casi, in presenza di massicce destinazioni di pluralità di beni, non sappiano assicurarne il riu-

di affidamento temporaneo del bene nelle more della conclusione della vendita del bene riguardano quei beni che restano sottoposti a vincoli di interesse pubblico e quindi mantengono finalità di carattere generale anche dopo il compimento della privatizzazione⁶⁷.

Nel modello qui proposto le relazioni informali si stabiliscono all'interno di procedure iperformalizzate e hanno perfino la potenziale capacità di condizionare la conclusione di queste seconde procedure. Ad esempio, nel caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, non si può escludere che la buona gestione temporanea del bene sequestrato, in attesa della conclusione della procedura formale, orienti i decisori pubblici verso una soluzione di continuità rispetto alle soluzioni più formalizzate del comune dove ha sede il bene interessato⁶⁸.

5. Profili comuni dei modelli

I cinque modelli descritti, molto diffusi sul territorio, come alcune ricerche e casi giurisprudenziali testimoniano⁶⁹, sono diversi tra loro ma mostrano anche alcuni profili comuni che meritano di essere sottolineati.

La prima caratteristica ricorrente di queste esperienze – più volte menzionata – è l'informalità⁷⁰. In alcuni casi questo è molto evidente: nel modello della tolleranza l'informalità si sovrappone spesso con l'illiceità, ma anche negli altri modelli, dove esiste una netta demarcazione con l'illecito, le relazioni giuridiche evidenziate sono fondate su regole che trovano il loro fondamento in atti che non sono posti a esecuzione di comandi legislativi. Sono da considerare informali anche le esperienze che sono inquadrate dentro delibere amministrative: nel caso di Na-

so. In queste circostanze, la proposta di un progetto preventivo di riuso di soggetti della società civile per finalità di utilità sociale può invece rappresentare proprio lo stimolo per gli enti locali a gestire il bene confiscato, evitandone l'abbandono o l'avvio di altre procedure alternative.

⁶⁷ Un caso interessante, ma non è l'unico, è quello del comune di Brescia, che all'art. 9 del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per i beni comuni urbani prevede l'ipotesi che il comune individui tra i beni di rigenerazione di sua proprietà anche quelli oggetto di programmazione di alienazione, al fine di non comprometterne l'uso per inerzia e garantirne un uso temporaneo.

⁶⁸ D'altra parte, lo stesso art. 45-bis, d.lgs. n. 159/2011 stabilisce che l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata possa disporre il differimento dello sgombero del bene, una volta che sia definitivamente confiscato, se valuta la gestione transitoria in atto palesemente finalizzata a obiettivi di interesse generale.

⁶⁹ Il sito di Labsus, da questo punto di vista, rappresenta una miniera interessante di informazione sulla quantità e qualità di queste sperimentazioni.

⁷⁰ Il concetto di diritto informale è poco conosciuto e sviluppato in Italia, ma conosce invece un ambito di studi interessanti in Germania; cfr. P. BADURA, *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Dir. pubb.*, 1999, p. 31 ss.; G. PUTTNER, *Lo stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1992, p. 31 ss.; E. BOHNE, *Der informale Rechtsstaat*, Decker&Humblot, Berlin, 1981.

poli, infatti, queste servono solo a delineare uno spazio entro il quale ha luogo un diritto autodeterminato e autogenerato; nel caso dei regolamenti alla stregua di Bologna, il regolamento è lo strumento che codifica le regole di rapporti informali, tende cioè a dare regole a rapporti che maturano nelle dinamiche di relazione tra cittadini, non necessariamente aggregati, e comuni senza che questa informalità sia – solo per questo – contraddetta. È interessante osservare, peraltro, che nei regolamenti dei beni comuni urbani l'informalità è citata come uno dei principi generali che ispira le relazioni collaborative che hanno luogo a seguito dei patti di collaborazione⁷¹. Lo stesso avviene per il riuso dei beni in transizione, le cui azioni trovano legittimazione in apposite delibere o regolamenti comunali, che però sono rese da relazioni informali che le precedono.

Anche il secondo profilo da rimarcare è stato più volte citato nel corso della descrizione dei cinque modelli: si tratta della temporaneità delle esperienze di riuso o rigenerazione⁷². Le trasformazioni prodotte attraverso i modelli descritti determinano un mutamento che è temporaneo, provvisorio, transitorio. Riflettendo, cioè, le esigenze poste da una comunità in un dato momento, ma è adatto a essere rivalutato se le esigenze cambiano⁷³. La temporaneità è un requisito necessario nel caso del modello della tolleranza, perché altrimenti provocherebbe una responsabilità diffusa a carico delle autorità pubbliche⁷⁴. Lo è anche nel mo-

⁷¹ All'art. 3 il regolamento di Bologna definisce il principio di informalità come quello secondo cui: «l'amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell'etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza».

⁷² Si tratta di un aspetto noto alla letteratura non giuridica: si veda, ad esempio, R. GALDINI, *L'uso temporaneo nei processi di rigenerazione urbana*, in *Soc. urbana e rurale*, 2015, p. 20 ss.

⁷³ Tale dinamicità del riuso provvisorio dei beni è un'ulteriore sfida per il diritto che deve ripensare i suoi tradizionali strumenti; cfr. per questa opinione G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 27. Qualche innovazione sul piano legislativo si è comunque avuta, sia pure in modo parziale, con riferimento ai cambi di destinazione di funzioni omogenee: cfr. P. CAPRIOTTI, *Dalle pratiche spontanee alla sistematicità del riuso temporaneo: un percorso percorribile?* in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-167.

⁷⁴ Un evidente caso, emblematico di quanto si va dicendo, è la sentenza del Trib. Roma, 4 luglio 2018, n. 13719, riferita al caso MAAM di Roma (si veda il commento di Giangiorgio Macdonald su Lapsus). Con la sentenza il giudice ha condannato il Ministero degli interni a un risarcimento nei confronti dei proprietari di un'area privata, un'ex fabbrica dismessa di salumi, dal momento che non ha assicurato lo sgombero delle persone occupanti, che nel corso degli anni hanno trasformato l'area sia in un'area abitativa per persone senza fissa dimora, sia in un museo di arte contemporanea che ha richiamato artisti da tutto il mondo. Questo tipo di rigenerazione è avvenuta in un contesto dove non c'è mai stato riconoscimento formale, neppure transitorio, né dei legittimi proprietari né delle autorità pubbliche, il che, a fronte di una rivendicazione di possesso del proprietario, difficilmente crea una condizione che possa resistere a lungo. La complicazione del caso, però, è data dal valore artistico che nel corso del tempo l'area ha acquisito e il valore di

dello dei beni in transizione, dal momento che lì l'informalità si innesta su un procedimento formale che alla fine prevarrà ed esaurirà l'esperienza informale o proponendo una soluzione diversa o trasformando l'esperienza informale in una pienamente legittimata sul piano formale. Sono così anche i patti di collaborazione la cui durata deve necessariamente prevedere un termine, di solito non superiore a tre anni. Anche nel modello che viene identificato con alcune soluzioni elaborate nel comune di Napoli, la temporaneità è un dato strutturale: deriva, da un lato, dal fatto che le collettività di gestione trovano il proprio fondamento in una delibera comunale che potrebbe in ogni momento essere modificata o revocata ma, ancor di più, lo è perché la progettualità intorno al bene qualificato di uso civico urbano è soggetta a ricorrenti e continui adattamenti attraverso processi aperti di autogestione. Infine, si è visto che il modello del riconoscimento esalta la temporaneità dell'uso rendendolo addirittura un valore rispetto al quale sorge un aggravio in termini di onere motivazionale a carico delle amministrazioni.

Più in generale, si può osservare che questi fenomeni di rigenerazione, che sono anche edilizi e urbani, apportano una significativa dose di innovazione negli strumenti classici di urbanistica, i quali, invece, sono rigidi, meno disposti a prendere in considerazione la provvisorietà degli interventi e, quindi, anche della destinazione di spazi e beni urbani⁷⁵. Di fronte, però, a trasformazioni sociali, economiche e tecnologiche molto intense, come quelle che si vivono negli ultimi anni, il riuso o la rigenerazione temporanei finiscono per costituire un valore aggiunto importante perché consente rapidi aggiornamenti degli interventi in misura di bisogni che evolvono con grande rapidità con le risorse disponibili in concreto⁷⁶. Anche la fissazione della destinazione del bene o dello spazio urbano, tipica degli strumenti urbanistici classici, è sfidata da soluzioni che invece ricercano l'aggiornamento costante dei beni di interesse generale ai bisogni espressi dalle comunità territoriali⁷⁷. È proprio questo elemento di reversibilità costante dell'uso dei beni e degli spazi che consente di resistere alle obiezioni di quanti temono che esperienze di questo tipo contribuiscono al fenomeno della de-pianificazione⁷⁸: la provvisorietà è tale così che non contribuisce a quegli effetti di

creatività sociale che si è prodotto in questi anni. Recentemente di nuovo, però, si è pronunciata similmente Cass., sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198.

⁷⁵ Gli aspetti di innovazione nelle prassi concernenti i beni comuni sono sottolineati da P. CHIRULLI, *Beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *www.giustamm.it*, 2012.

⁷⁶ Osserva giustamente Piperata che il diritto si preoccupa molto di fissare e qualificare beni (il valore culturale, paesaggistico, l'utilità generale), ma poi sembra disinteressarsi delle vicende che seguono la qualificazione (la perdita d'uso, i mutamenti strutturali, l'inefficacia delle azioni), lasciando uno spazio enorme ad altre pratiche che continuano però ad avere enormi potenzialità giuridiche. Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., pp. 34-35.

⁷⁷ Cfr. sul tema F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, cit., pp. 86-88.

⁷⁸ Si vedano in proposito P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del*

sfrangiamento che solitamente si hanno con le soluzioni alternative all'attuazione delle pianificazioni. Piuttosto le esperienze di rigenerazione qui sintetizzate raccolgono l'inefficacia della pianificazione, offrono delle nuove risposte innovative ma non esauriscono lo spazio per una riesplorazione della pianificazione qualora le autorità locali intendano muoversi in tali direzioni⁷⁹.

A questo risultato, peraltro, contribuisce l'altro profilo comune dei modelli rappresentati, ovvero la limitata dimensione spaziale delle esperienze citate. Si tratta, infatti, quasi sempre di beni e spazi urbani singoli, circoscritti in aree ridotte e, per questo, si tende a parlare in questo caso di esperienze di "microrigenerazione"⁸⁰. Ciò consente di differenziare queste esperienze di rigenerazione dalla quasi totalità delle forme di rigenerazione promosse nel tempo da leggi statali o regionali. Infatti, tale caratteristica consente di porre un discrimine tra agire sociale⁸¹, che sarebbe proprio dei modelli qui rappresentati, e agire privato, che invece costituisce la causa ordinaria delle altre esperienze di rigenerazione⁸². D'altra parte, se l'area investita dall'attività di rigenerazione fosse molto vasta, sarebbe inevitabile l'impiego di ingenti risorse economiche e, conseguentemente, la necessità di garantire ritorni economici degli investimenti, il che, però, indurrebbe a ricorrere a strumenti giuridici diversi da quelli qui presi in esame e il diritto formale legale sarebbe necessario per evitare, ad esempio, che siano elusi i vincoli della disciplina dei contratti pubblici.

Infatti – e questo costituisce il quarto elemento comune dei modelli presi in esame – il tratto distintivo delle relazioni giuridiche esaminate è quello dello sviluppo di dinamiche collaborative finalizzate a un uso dei beni e degli spazi non esclusivo, sicché alcuni tradizionali canoni regolamentari tipici del diritto amministrativo, dove la contesa è tra più soggetti in concorrenza per un uso esclusivo, non si applicano alle fattispecie menzionate. Più esattamente le relazioni giu-

consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente, cit.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 237 ss.; S. AMOROSINO, *Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 259 ss.; S. VILLAMENA, *op. cit.*, p. 250; D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, p. 919 ss.

⁷⁹ In questo senso le preoccupazioni in termini di de-pianificazione ricondotte all'applicazione dei patti di collaborazione come qui interpretati, ribadite da ultimo da A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 174-175, trascurano il tratto costitutivo temporaneo della loro efficacia che, dunque, non è finalizzata a realizzare trasformazioni permanenti. È proprio l'uso temporaneo a rappresentare l'elemento costitutivo di novità della stragrande maggioranza dei patti posti a esecuzione dei regolamenti sui beni comuni urbani.

⁸⁰ Si veda così R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 639-644.

⁸¹ L'espressione è efficacemente utilizzata da S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 676.

⁸² Cfr. M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 154, che definisce tali ipotesi come caratterizzate da un principio di sussidiarietà debole.

ridiche qui descritte prevedono che le autorità pubbliche promuovano e favoriscano alcune attività, attraverso le quali si riscopre un senso nuovo di cittadinanza che potrebbe essere definita come «cittadinanza praticata»⁸³. Negli esempi ricordati, infatti, cittadini o forme giuridiche associative, perfino di impresa, si attivano per riqualificare aree e restituire alla comunità l'uso di beni abbandonati, degradati o deperiti, affinché siano soddisfatte nuove domande sociali. Sono così relazioni che sviluppano regole *praeter legem* in cui, cioè, la realizzazione degli interessi generali richiede lo svolgimento di prassi collaborative che ambientano relazioni fatte di accordi, pretese e regole che trovano un'attuazione spontanea⁸⁴, sia pure sottoposta sempre al controllo e al monitoraggio delle autorità pubbliche o anche delle organizzazioni civiche rappresentative della comunità⁸⁵.

Anche in questo senso si può parlare in termini di innovazione giuridica⁸⁶,

⁸³ Su questa nozione si consenta il rinvio a F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 313-318. Le origini culturali di queste nuove forme di cittadinanza, però, possono essere ricondotte al noto studio di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994 e a quello successivo di G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁸⁴ È interessante osservare, ad esempio, che le culture giuridiche che sono più attente a occuparsi di diritto informale individuano nelle prassi collaborative un vero e proprio campo d'elezione di questo tipo di relazioni: cfr. P. BADURA, *op. cit.*, pp. 44-47.

⁸⁵ Cfr. S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. Parte I: la prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 739-741, il quale individua come prassi collaborative quelle assunte di comune accordo tra amministrazioni e cittadini al di fuori degli obblighi di legge per ragioni eque o di correttezza amministrativa che consente di bilanciare il solo criterio dell'efficienza per dare vita a prassi extra-legali. A proposito di studi sulle prassi si vedano anche F. PIGA, voce *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, p. 845 ss.; A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Cedam, Padova, 1979. Si veda anche R.C. ELLICKSON, *Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning*, in *Yale Law Jour.*, 105, 1996, pp. 1222-1223, il quale richiama proprio il concetto di prassi collaborative per interpretare il ruolo di controllo che i cittadini assumono in certi contesti urbani di aree abbandonate, rivendicando la natura di norme sociali di queste prassi. A tal riguardo sono utili anche i richiami alle «zone franche» di A. NIETO, *Critica della ragion giuridica*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 223-224, che sarebbero spazi in cui avvengono le negoziazioni giuridiche di interessi pubblici di natura informale e anche il concetto di legalità-indirizzo espresso da C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 150, che secondo l'autore tradurrebbe i propri vincoli in bianco, come forma integrativa della rappresentanza politica delle amministrazioni. A tal proposito si vedano le osservazioni di F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra stato, regioni e autonomie locali*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA (a cura di), *op. cit.*, p. 49, il quale ritiene che il principio di legalità richiede una rimediazione alla luce della creatività che per forza di cose le progettualità di rigenerazione determinano, facendo della legalità un contenuto di programma. Cfr. anche S. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 711.

⁸⁶ Sono possibili in questo senso fertili collegamenti con quella cultura e dottrina dei «nuovi diritti» che la Costituzione riconoscerebbe: cfr. recentemente le osservazioni in merito promosse da G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE-C. CA-

dal momento che il diritto amministrativo tradizionale ha articolato i suoi strumenti per dirimere il conflitto di interessi, specificatamente quelli pubblici con quelli privati⁸⁷, mentre ha a lungo ignorato soluzioni che contemplino la concordanza degli interessi, che può capitare quando i soggetti privati svolgono un'attività per perseguire obiettivi di interesse generale.

6. La ricostruzione di legami tra diritto informale e diritto formale

Quanto fin qui esaminato permette di riconoscere un tratto essenziale per configurare le città come un vero ordinamento, la capacità, cioè, di connotare tali esperienze in senso giuridico, consentire la loro emancipazione dalla dimensione fattuale o di precarietà giuridica a una dimensione pienamente giuridica⁸⁸. In altre parole, tali esperienze, maturate nei contesti urbani, mostrano una *valenza nomogenetica*: producono regole anche in assenza di un collegamento esplicito alla legalità formale.

Poiché, tuttavia, come precisato nelle premesse, la configurazione delle città come ordinamento non presuppone un antagonismo con gli ordinamenti sovrastrutturali, ma anzi disegna un'alterità all'interno di un ordine unico, che resta statutale, occorre ricercare il fondamento che consenta alle esperienze di valenza nomogenetica di coesistere dentro un quadro di legalità formale. A questo scopo è evidentemente utile il ruolo dei principi e, necessariamente, dei principi costituzionali, visto che è proprio la Costituzione il quadro normativo in cui questa alterità degli ordinamenti deve convivere in modo ordinato⁸⁹. Vi è in questo rife-

RUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 114-116, in cui si trova l'interessante definizione di progressiva costituzionalizzazione dell'ordinamento, come effetto di un processo magmatico di cultura giuridica che la Costituzione opera nella società, oltre che nello stato.

⁸⁷ Come è noto, neppure la disciplina dei contratti pubblici sfugge a questa dinamica nonostante che i contratti, per definizione, siano atti che delineano una forma di cooperazione. In realtà in ambito pubblicistico la contrattazione non è sottratta a una ponderosa disciplina pubblicistica concentrata principalmente nella fase che precede la stipula dei negozi giuridici.

⁸⁸ Sulla capacità del principio di sussidiarietà di svolgere questa funzione emancipatrice si veda C. MAGNANI, *La sussidiarietà, principio normativo e pratica delle autonomie sociali*, in ID. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3 ss. Simili conclusioni possono essere tratte dal concetto di «sussidiarietà azionale» elaborato da L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, p. 430. Così anche F. CORTESE, *Il pubblico nel privato: spunti sull'amministrazione presupposta*, in S. MARINI-V. SANTANGELO (a cura di), *Gli uffici tecnici delle grandi aziende italiane. Progetti di esportazione di un fare collettivo*, Il Poligrafico, Padova, 2014, pp. 48-49, che riconduce al principio la potenzialità di dare corpo all'amministrazione presupposta, ovvero quel fare progettuale che viene prima dell'amministrazione intesa come apparato pubblico e che vive nella dimensione sociale del realizzare gli interessi generali.

⁸⁹ Sono così linee guida utili le ricostruzioni sull'evoluzione della legalità costituzionale nel tempo

rimento un richiamo al cosiddetto «diritto mite»⁹⁰, che affida ai principi l'ordine della legittimazione entro una cornice pluralistica di valori che trovano nel concreto adattamenti, aggiornamenti e forme di convivenza che riflettono l'aggiornamento dei tempi.

A mio parere la valenza pienamente emancipatrice delle esperienze citate in termini giuridici è espressa dal principio di sussidiarietà orizzontale⁹¹, come definito nell'art. 118, comma 4, Cost. Come è noto, il principio è stato interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in modo molto variegato e altrettanto hanno fatto i legislatori⁹²; tuttavia, la tesi che appare preferibile, suffragata anche da recenti interventi giurisprudenziali e normativi⁹³, è quella che ripone nel principio la capacità di favorire esperienze sociali di autorganizzazione protese alla realizzazione di interventi e servizi a uso pubblico per gli interessi generali, come riconosciuto infatti da subito dal Consiglio di Stato⁹⁴, facendo venire meno l'assetto bipolare classico del diritto pubblico, fondato sulla contrapposizione tra soggetti pubblici/interessi pubblici e soggetti privati/interessi privati⁹⁵. Attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale, infatti, l'ordine costituito dalle regole formali e dal complesso delle autorità pubbliche chiamate ad applicarle è

di P. GOSSI, *Legalità costituzionale nella storia delle legalità moderna e pos-moderna*, in *Gior. st. cost.*, 2008, 16, p. 13 ss.

⁹⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. pp. 147-150, relativamente al c.d. «diritto per principi», che si distingue dal diritto per regole.

⁹¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, VII agg., 2003, pp. 5-6, il quale ricorda come la qualificazione degli interessi generali sia prodotta non solo dalla legge ma anche da processi storico-sociali cui il principio può offrire legittimazione. Si vedano anche le interessanti osservazioni che provengono dalla letteratura civilistica più recente che attribuisce al principio di sussidiarietà orizzontale la forza di farsi fonte del diritto e legittimare, anche a prescindere del riconoscimento preliminare legale, contratti capaci di soddisfare interessi di utilità sociale pari a quello che sarebbe accaduto se la pubblica amministrazione avesse agito attraverso provvedimenti amministrativi; cfr. F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, ESI, Napoli, 2016, pp. 127-131.

⁹² Sia consentito di rinviare a F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI-A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 235 ss.

⁹³ Ci si riferisce per l'esattezza alla decisione della Corte dei Conti, sez. aut., Ad. plen., 24 novembre 2017, n. 26, che ha ritenuto compatibile con la legalità anche l'approvazione di un regolamento che disciplini il rapporto con cittadini attivi, seppur privo della mediazione legislativa, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Anche sul piano normativo si possono cogliere interessanti nuove indicazioni dal Codice del terzo settore, dove il principio di sussidiarietà orizzontale è notevolmente esaltato e posto alla base per il fondamento di un «diritto della collaborazione» tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore, che ricomprendono anche i singoli volontari.

⁹⁴ Si veda il noto parere espresso in adunanza generale il 25 agosto 2003, n. 1440.

⁹⁵ È utile riprendere in questo senso le osservazioni di A.M. BALESTRERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati fra discrezionalità e autonomia privata*, in F. PUGLIESE-E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 132.

sollecitato a riscoprire così la sua complessità, fissando le radici della sua stessa esistenza nell'organizzazione sociale di cui l'ordinamento giuridico non è che la manifestazione più complessa⁹⁶. Sembra possibile qui riutilizzare la definizione utilizzata da Fabio Merusi⁹⁷, riferita all'esistenza di un «diritto comunitario» che affianca (senza sostituire, né prevaricare) il «diritto posto».

Nell'esperienza italiana, dunque, a “cucire” il legame tra informalità e formalità del diritto è il prodotto della congiunzione di due fattori: da un lato, la realizzazione del disegno costituzionale disposto dal richiamato art. 118 che le pubbliche amministrazioni possono realizzare direttamente senza dover essere necessariamente mediate da fonti formali normative (e legislative)⁹⁸, dall'altro, le autorità di governo territoriali che, in virtù della rappresentanza degli interessi dei territori che amministrano e dell'autonomia loro concessa, possono, grazie al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscere le azioni coerenti con gli interessi generali che rappresentano, anche se svolte da privati (così anche l'art. 3, comma 5, Testo unico degli enti locali⁹⁹)¹⁰⁰. Sicché per queste esperienze si può prospettare il concetto di legalità costituzionale¹⁰¹ che è espressa dal

⁹⁶ Il concetto sembra comunque essere collegato a quello di ordinamento comunitario elaborato da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996, pp. 47-51. Si veda ancora dello stesso autore: F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2233 ss. In senso conforme G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 12 ss. Di relazione tra principio di sussidiarietà e dimensione comunitarista della Costituzione parlano anche F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in *op. cit.*, p. 263, e F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., pp. 57-59 e 91; F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, pp. 24-26.

⁹⁷ Ci si riferisce a F. MERUSI, *Il diritto «sussidiario» dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2003, p. 77 ss., che con riferimento al principio di sussidiarietà elabora il concetto di diritto comunitario contrapposto al diritto posto, ovvero quello positivo.

⁹⁸ Alcuni commentatori, peraltro, hanno notato che prassi informali sono fortemente presenti anche negli strumenti urbanistici tradizionali, come quelli di pianificazione, giustificati proprio dal principio di sussidiarietà; cfr. M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2004, p. 545.

⁹⁹ Cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 90-109.

¹⁰⁰ L'intreccio fra autonomia e rappresentanza degli interessi degli enti locali produce conseguentemente un altro intreccio che è dato dalla combinazione tra funzione e libertà di azione che l'amministrazione può poi declinare in termini variegati: cfr. P. CHIRULLI, *Autonomia e diritto privato nell'amministrazione*, Cedam, Padova, 2005, pp. 215-217 e, similmente, M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 37-38. Riflessioni teoriche connesse al principio di legalità in relazione all'autonomia delle amministrazioni si trovano anche in C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, cit., p. 29; G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva del procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1992, p. 673 ss.; C. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale ed ambientale*, in *Riv. gir. urb.*, II, 2000, p. 152 ss.

¹⁰¹ Cfr. G. CORSO, *Art. 1 – Il principio di legalità*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice del-*

pieno esercizio dell'autonomia che agli enti locali è riconosciuta in rappresentanza degli interessi della propria comunità¹⁰².

Naturalmente, però, i cinque modelli descritti sono molto diversi tra loro e ricercano una mediazione modulare tra formalità e informalità. Questa capacità di mediazione segna anche la forza di resistenza che i modelli descritti oppongono al diritto formale. In altre parole, pur valorizzando tutti l'informalità delle relazioni giuridiche, i cinque esempi citati stabiliscono diversi espedienti di "ricucitura" con la formalità, il che li rende diversamente adatti a resistere alle esigenze che il diritto posto può pretendere.

Come già anticipato, il primo modello della tolleranza è senz'altro il più precario, quello che più difficilmente può resistere a lungo di fronte alle esigenze della legalità formale. La difficoltà che qui si registra è dovuta alla circostanza che quasi sempre l'informalità coincide con l'illegalità, sicché la resistenza alla normalizzazione è più debole. Si può perfino dubitare in questo caso se sia davvero coerente parlare di esperienza emancipata giuridicamente, dal momento che è fondata sulla tolleranza e su interventi di mediazione che sembrano più di ordine politico. Si è, tuttavia, ricordato che non sono rari i casi in cui questa tolleranza e/o mediazione politica è affiancata da interventi di coordinamento nella gestione dei servizi a carico delle autorità locali che, così facendo, operano nel senso di dare un sostegno che ha una valenza anche giuridica, in forza di quella capacità di emancipazione che contiene il principio di sussidiarietà orizzontale. È, però, vero che questa forza giuridica non si può spingere fino a contraddire palesemente il principio di legalità senza che vi sia un riconoscimento anche formale del valore di queste esperienze, cosa che nel concreto non avviene.

Il secondo modello dimostra una forza di resistenza e convivenza con il diritto posto più forte, ma è iscritto in un contesto rischioso in cui gli elementi di dettaglio e di contesto possono giocare un ruolo determinante. Infatti, la sopravvivenza del modello si deve non alla scelta consapevole delle autorità amministrative ma all'interpretazione dei giudici, il che rende questa fattispecie più dipendente da una valutazione caso per caso.

La terza soluzione può essere definita puntiforme nel senso che richiede sempre una delibera del comune per la qualificazione specifica di certi beni, da cui

l'azione amministrativa, Giuffrè, Milano, 2017, p. 17, il quale sottolinea l'incompletezza dell'art. 1, legge n. 241/1990, che si limita solo a sottolineare per l'azione amministrativa il rispetto dei fini determinati dalla legge e non anche dalla Costituzione, che per certi versi precede quelli della legge.

¹⁰² Il tema è ripreso recentemente da F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 95 ss., che valuta i processi innovativi di rilancio della democrazia locale un modo per riqualificare l'azione pubblica ma anche per ridisegnare l'assetto dei poteri pubblici. D'altra parte, già Giannini ricordava che l'autonomia politica è tale solo se corrisponde a un'effettiva autonomia normativa: cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Caparrini, Empoli, 1948, p. 49.

dipende la concreta legittimazione dell'esperienza sociale. Anche se le delibere in questione non danno vita a moduli concessori ben conosciuti al diritto formale, sono pur sempre un atto formale che serve a dare forza giuridica a esperienze originali che non trovano legittimazione nel diritto formale. È interessante osservare che nelle delibere del comune di Napoli, con cui si qualifica in modo innovativo i beni a uso civico urbano, si fa riferimento anche al principio di sussidiarietà orizzontale nell'applicazione concreta. Le relazioni giuridiche così create nel terzo modello sono fuori da un quadro legale immediatamente riconoscibile ma sono comunque legate a pronunciamenti formali delle autorità locali, che così esprimono la rappresentanza degli interessi della comunità, stabilendo un compromesso tra informalità e formalità.

Il quarto modello, invece, propone una soluzione più strutturale, che è data da un regolamento generale approvato dal Consiglio comunale. Benché il regolamento non sia posto a esecuzione di un comando legislativo, esso attinge pur sempre a uno spazio di riserva regolamentare che è concesso dall'art. 117, comma 6, Cost., attraverso cui gli enti locali possono disciplinare in termini generali la propria organizzazione e attività, come espressione piena dell'autonomia. Questa soluzione ha peraltro ricevuto autorevole conferma in sede di controllo di contabilità¹⁰³. Si tratta della soluzione che in qualche modo sviluppa il compromesso più forte tra formalità e informalità.

Il quinto modello, infine, origina come processo del tutto informale tentando però di sfruttare la farraginosità delle procedure formali legali per trovare una legittimazione. In verità, anche in questi casi la legittimazione proviene da appositi regolamenti che i comuni approvano per rafforzare l'efficacia delle procedure formali le quali, in ragione della loro lentezza e complessità, sono destinate a fallire gli obiettivi che le presiedono. Per un verso, in questo caso i percorsi informali sono perfino in grado di rafforzare l'efficacia delle procedure formali, per altri versi, invece, questi interventi informali possono anticipare l'esito dei processi formalizzati anche se possono deviarne gli esiti, attraverso nuovi accordi e nuove soluzioni legittime (affidamento alla comunità del bene confiscato; accordo col comune del bene oggetto privatizzato; acquisto del bene oggetto di privatizzazione con nuova destinazione). Anche in questo caso si rintracciano legami tra informalità e formalità che consentono forme legittime di coesistenza.

¹⁰³ Si veda Corte dei Conti, sez. aut., Ad. plen., 14 novembre 2017, n. 26, in cui i giudici, sostenendo l'applicabilità diretta dell'art. 118, comma 4, Cost., anche attraverso un regolamento comunale, precisano che: «le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche», legittimando così di fatto i regolamenti che sono sulla falsariga di quello dei beni comuni urbani approvato per prima da Bologna.

7. *Gli archetipi disciplinari*

All'interno della pluralità dei modelli di diritto informale a cui le città danno vita è necessario considerare gli archetipi disciplinari di riferimento, che esigono l'applicazione per analogia quando dovessero sorgere conflitti in sede di applicazione dei vari istituti. Se l'esame degli equilibri prodotti dalla riconnessione tra diritto informale e diritto formale del precedente paragrafo è servito per stabilire i termini della compatibilità delle relazioni giuridiche che hanno una fonte di legittimazione profondamente diversificata, è necessario verificare a quali principi e a quale regime di regole deve attingere il giudice quando la controversia si determina intorno all'applicazione delle regole che si sono qui dette informali. In altre parole, un conto è stabilire l'ampiezza della forza del diritto informale rispetto alla pretesa dell'applicazione del diritto formale, un conto è giudicare di eventuali controversie sorte in applicazione del diritto informale. Che succede se, nel modello della tolleranza, le autorità cittadine richiedono a carico dei cittadini, che hanno adottato una certa azione, il pagamento degli oneri di servizio? Chi è competente e quali regole devono essere applicate se la controversia verte sull'esecuzione del patto di collaborazione e sulla scelta di recedere dal vincolo giuridico? Chi è competente nella risoluzione delle controversie originate dalle delibere di autodeterminazione dell'uso dei beni civici e quali regole si applicano?

Questa esplorazione deve essere preceduta da tre premesse.

La prima è che nella varietà dei modelli qui trattati sembra possibile delineare in modo sintetico uno schema di relazione che contraddistingue le amministrazioni locali e i cittadini protagonisti delle varie iniziative tese a rigenerare o riusare beni e spazi urbani: si tratta di quello che Bobbio definiva il «diritto promozionale»¹⁰⁴, ovvero un diritto disposto a sostenere attivamente comportamenti e impegni assunti volontariamente dai cittadini che soddisfano anche interessi più generali. È, in fondo, un altro modo per tradurre la capacità di produzione del diritto ricondotta al principio di sussidiarietà orizzontale, come chiaramente si può dedurre da quel verbo «favorisce» con cui l'art. 118, comma 4, Cost. impegna la Repubblica nei confronti dei cittadini attivi.

La seconda premessa è che, nell'individuazione degli archetipi di riferimento per l'applicazione in analogia di regole, si dovrà operare un necessario distinguo tra i modelli finora esaminati. Ad esempio, da questo esame deve essere escluso il modello del riconoscimento la cui origine è totalmente riconducibile alla giurisprudenza, che verificherà caso per caso quale soluzione adottare. D'altra parte, devono essere assimilati invece il modello dei patti di collaborazione con quello del riuso temporaneo dei beni in transizione, dal momento che entrambi trag-

¹⁰⁴ Cfr. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, pp. 26-27. Il tema è stato ripreso poi anche da E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, ETS, Pisa, 2010, pp. 200-206.

gono fonte di legittimazione da appositi regolamenti che le autorità locali adottano specificatamente.

La terza premessa è dedicata esclusivamente al modello della tolleranza, che si distingue dagli altri perché accetta, senza formalizzazione alcuna, iniziative compiute da soggetti. Sarebbe da sostenere in questo caso che nessuna analogia sia possibile con archetipi normativi che sono deliberatamente ignorati, né d'altra parte appare convincente assimilare soluzioni, come quelle che fanno capo ai casi in cui ai cittadini è consentito di agire per tutelare gli interessi pubblici in forza di un obbligo giuridico. Né il reato previsto nei casi di omissione di soccorso stabilito dall'art. 593 c.p., né in modo più diffuso tutta una serie di altri istituti, previsti dal codice civile, in cui sussiste un obbligo istituzionale a carico dei cittadini per intervenire in sollievo di persone che si trovano in stato di bisogno¹⁰⁵, soddisfano l'esigenza qui posta, perché si configurano come veri e propri obblighi giuridici che prescindono dalle scelte di libertà degli interessati. Tali fattispecie, in altri termini, non realizzano esempi di diritto promozionale.

Semmai, costituisce un caso di interesse, anche in termini di applicazione analogica per il modello della tolleranza, la soluzione adottata in sede di approvazione del nuovo codice della protezione civile. Infatti, l'art. 31, comma 3, d.lgs. n. 1/2018, prevede che i cittadini concorrano allo svolgimento delle attività della protezione civile non solamente – come era già previsto – aderendo alle associazioni di volontariato che operano nel settore, ma anche «in caso di situazioni di emergenza, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione di primi interventi immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso e coordinandosi con l'attività delle citate organizzazioni», anche quando tali interventi sono operati in modo occasionale. In questa nuova disposizione si assiste a un salto di qualità delle previsioni normative: infatti, la tutela di interventi occasionali dei cittadini in attività normalmente compiute da soggetti pubblici è assicurata al di fuori di fattispecie obbligatorie e doverose, cosicché la norma finisce per offrire protezione a chi si rende disponibile spontaneamente, nelle circostanze date, a contribuire nell'interesse di un nucleo di persone anche esterno a quello strettamente familiare.

Questa disposizione può costituire una norma di carattere generale per orientare il giudice a risolvere i casi riferiti ai modelli di tolleranza, anche se l'ambito di applicazione sembrerebbe dipendere dall'interpretazione che viene assegnata alle condizioni di emergenza. Si tenga presente, tuttavia, che lo stesso art. 31, al

¹⁰⁵ Si tratta di casi disciplinati spesso nel diritto di famiglia che si configurano in termini di obblighi di alimenti, obblighi di assistenza ai figli o ai minori ritrovati o in abbandono: per una panoramica di queste situazioni ricomprese all'interno dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale si veda R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *Doveri, obblighi e obbligazioni sanitarie e di servizio sociale*, in R. CAVALLO PERIN-L. LENTI-G.M. RACCA-A. ROSSI (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, ESI, Napoli, 2010, pp. 16-17.

comma 4, autorizza le regioni a prevedere ulteriori fattispecie in cui i cittadini sono ammessi a svolgere interventi occasionali.

Restano così da definire gli archetipi normativi degli altri due modelli, quello riferito ai beni di uso civico urbano e quello attinente ai patti di collaborazione.

Nel caso dei beni con qualificazione originale di uso civico urbano, nonostante l'originalità della qualificazione e delle regole contenute nelle specifiche delibere comunali, l'assimilazione più evidente sembra essere con quella della disciplina degli usi civici, riferita al demanio civico. In entrambi i casi si fa riferimento a una collettività cui è assicurato il godimento del bene che, tuttavia, non deve mai essere esclusivo ma condiviso con l'intera comunità di riferimento¹⁰⁶. Benché l'origine dei due usi civici sia diversa, in un caso il diritto consuetudinario, nell'altro una specifica delibera comunale, dalla disciplina riconducibile alla legge n. 1766/1927 è possibile ricavare istituti da applicare per analogia.

Più complesso è il caso relativo ai patti di collaborazione. Tanto per cominciare, qui occorre distinguere due ipotesi diverse: il caso in cui è l'amministrazione a ricercare i cittadini per la stipula di un patto da quello in cui sono, invece, i cittadini a tentare di stipulare un patto con l'amministrazione. I regolamenti che presiedono la disciplina dei patti di collaborazione, infatti, delineano due procedimenti diversi.

Nel caso in cui sia l'amministrazione a ricercare i cittadini con un avviso pubblico al fine di realizzare il riuso temporaneo di beni e spazi urbani, l'archetipo normativo di riferimento sembra essere quello dell'art. 12, legge n. 241/1990, che disciplina le fattispecie che concedono sovvenzioni senza corrispettivi. Come è noto, si tratta di quelle situazioni in cui l'amministrazione beneficia alcuni soggetti in omaggio al contributo che si riconosce alle iniziative dei privati per promuovere gli interessi generali, rispetto a cui nessuna pretesa di corrispettivo economico è esigibile da parte dell'amministrazione¹⁰⁷. La giurisprudenza consolidata formatasi su questa norma ha permesso di chiarire che i benefici possono essere intesi in senso lato, non solo, dunque, quelli di carattere economico, ma anche quelli che si limitano ad assicurare la disponibilità di beni, il cui possesso e la cui gestione sarebbe altrimenti preclusa. Altrettanto l'applicazione dell'art. 12, legge n. 241/1990 non si lega all'uso esclusivo del bene assegnato, ma anzi è ricono-

¹⁰⁶ Cfr. recentemente su questi temi W. GIULIETTI, *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in F.G. COCA-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *op. cit.*, p. 55 ss.; V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 3 ss.

¹⁰⁷ Con riferimento a questa disposizione si rinvia ai commenti di A. CIOFFI, *La predeterminazione dei criteri della concessione di vantaggi economici*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 429 ss.; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 572 ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, ESI, Napoli, 1998; A. POLICE, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 229 ss.

sciuto proprio perché l'assegnazione deve essere chiamata a soddisfare un interesse generale, eventualità quanto mai presente nei patti di collaborazione che presuppongono la fruizione indivisa dei beni e degli spazi rigenerati. Si delinea così, ancora, una gamma di situazioni dove l'assunzione volontaria di obblighi e l'esercizio responsabile di azioni per finalità di interesse generale, coerenti con quelli che avrebbe dovuto curare l'ente pubblico, produce in capo a chi li esercita posizioni giuridiche di vantaggio. Tutto ciò appare nettamente coerente con il carattere promozionale del diritto che questi modelli incorporano.

La conferma ulteriore della validità del richiamo dell'art. 12, legge n. 241/1990, deriva dall'art. 7, comma 1, legge n. 131/2003, il quale, riferendosi chiaramente al principio di sussidiarietà orizzontale, stabilisce che quando i cittadini sono favoriti con risorse pubbliche, latamente intese come già precisato, si applica l'art. 12 della legge generale sul procedimento amministrativo. La circostanza si verifica proprio nei patti di collaborazione in applicazione dei regolamenti sui beni comuni urbani. Peraltro, significative conferme sono pervenute anche dalla giurisprudenza in ipotesi assimilabili ai patti di collaborazione¹⁰⁸.

Nella condizione opposta, quando – cioè – sono i cittadini a proporre un patto di collaborazione all'amministrazione, viene stipulato un atto negoziale. Sulla natura di questi patti e, in particolare, sul regime giuridico applicabile si registrano già orientamenti diversificati da parte della dottrina, mentre mancano casi giurisprudenziali che possano accertare anche l'orientamento delle corti.

Alcuni commentatori, traendo spunto dal fatto che molti regolamenti dei beni comuni urbani richiamano per i patti di collaborazione l'applicazione dell'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 241/1990, ritengono che il regime disciplinare da applicare in risoluzione di controversie relative all'esecuzione dei patti di collaborazione sia il diritto privato. All'interno di questa impostazione si differenziano poi due ulteriori indirizzi, che riguardano chi ritiene assimilabile i patti di collaborazione con le forme di partenariato sociale e chi, invece, ne professa la piena alternatività, qualificando i patti come attività amministrativa di diritto privato.

L'assimilazione dei patti di collaborazione con gli istituti di partenariato sociale è accresciuta a seguito dell'introduzione nel nuovo codice dei contratti pubblici degli artt. 189 e 190, che il Consiglio di Stato ha appunto definito forme di partenariato sociale. L'accostamento, peraltro, appare particolarmente forte

¹⁰⁸ Sono interessanti in questo senso tre sentenze del TAR Lazio, aventi per oggetto la destinazione di una sala cinematografica a Roma, l'ex cinema Induno, ora Sala Troisi. Le controversie sono state azionate da soggetti diversi variamente implicati nella vicenda, che si è risolta con l'assegnazione in via temporanea del cinema a un'associazione non avente fini di lucro dopo il ricorso a un bando destinato solo a soggetti equiparati a quello poi risultato vittorioso. Alle motivazioni dei ricorsi che centravano il punto di dolenza nella restrizione dell'affidamento del bene da parte del comune di Roma, il giudice amministrativo ha giustificato la correttezza della scelta dell'amministrazione imputando il carattere giuridico di questa esperienza nell'art. 12, legge n. 241/1990. Si vedano TAR Lazio, Roma, sez. II, 6 aprile 2016, nn. 4157, 4158 e 4184, con commento di Eugenio Fidelbo su Labsus.

con l'istituto del baratto amministrativo, la cui fattispecie appare – a prima vista – non dissimile da quelle prese in considerazione nei regolamenti dei beni comuni urbani¹⁰⁹. Peraltro, si deve altresì aggiungere che, se fosse condivisa questa impostazione, i regolamenti dei beni comuni urbani dovrebbero essere intesi come applicativi dell'istituto del baratto amministrativo, dal momento che in una condizione di piena sovrapposizione tra disposizione di legge e regolamento comunale, la prima dovrebbe trovare applicazione a scapito del secondo¹¹⁰.

Tuttavia, la tesi non pare convincente. Infatti, anche se gli artt. 189 e 190 configurano un'ipotesi speciale di partenariato pubblico privato, il loro inquadramento in tale categoria di contratti all'interno del codice non ne fa venir meno il carattere oneroso¹¹¹. Quindi, a prendere sul serio la collocazione degli istituti di partenariato sociale, le fattispecie indicate darebbero luogo comunque a un contratto oneroso, sostanziato da corrispettivi reciproci di parte pubblica e di parte privata, in cui – come recita coerentemente l'art. 3, comma 1, lett. *eee*), c.c.p. – occorre assicurare nella causa del contratto i diritti ai soggetti privati che consentano una remunerazione della loro attività, anche se parte dei rischi debbano ricadere sui privati. In altre parole, i partenariati pubblico privati sostanziano legittimamente forme tipiche dell'agire privato che, come si è visto dianzi, sono estranee ai modelli qui passati in rassegna e ai patti di collaborazione in modo particolare¹¹².

Peraltro, analizzando la genesi delle due norme che sostanziano il partenariato sociale, si scorge che in verità esse sono il frutto di una trasposizione entro il codice dei contratti pubblici di disposizioni precedentemente in vigore, sia pure con qualche variazione, in altri testi legislativi, che rispondevano a logiche profondamente diverse. Il fatto che l'impegno assunto dalle amministrazioni locali nelle due norme si sostanzia nell'assegnazione favorita di agevolazioni, anche di natura fiscale, evidenzia che quelle norme rispondevano al modello delle sovvenzioni senza corrispettivi, il che rende difficile la loro coerente coesistenza nel quadro del codice dei contratti pubblici. Quale che sia l'interpretazione che si

¹⁰⁹ Cfr. V. MANZETTI, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2018.

¹¹⁰ Chiaramente sostiene questa tesi R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 642-643.

¹¹¹ Sulla necessità di distinguere gli atti negoziali stipulati dalle pubbliche amministrazioni in base al carattere di onerosità si vedano anche M.C. ROMANO, *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 404; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 169-178.

¹¹² Per questa tesi anche S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 379 ss.; P. DURET, «Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? *Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazioni locali*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli, 2016, p. 305 ss.

preferisce¹¹³, risulta evidente che in nessuno dei due casi pare sussistere davvero una sovrapposizione tra le due norme di legge citate e i patti di collaborazione, cosicché appare infondato ritenere che questi ultimi siano da catalogare tra gli istituti di partenariato sociale.

L'altra tesi che risalta l'applicazione del diritto privato prende avvio da un altro presupposto, ovvero che i patti di collaborazione configurerebbero un'ipotesi di attività amministrativa non autoritativa, a cui applicare direttamente l'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 241/1990¹¹⁴. In effetti, questa tesi non negherebbe la natura funzionale dell'oggetto dei patti di collaborazione, ma contestualmente sarebbe attenta a esaltare il carattere paritario della relazione tra amministrazione e cittadini e quindi la natura non autoritativa dell'attività amministrativa, per usare le parole della legge generale sul procedimento amministrativo¹¹⁵. In questo caso sarebbero dunque applicabili tutti i principi generali normalmente applicabili alle pubbliche amministrazioni, ma divergerebbe il regime disciplinare che concerne i patti, che sarebbe estraneo al diritto pubblico. Peraltro, trovando i patti di collaborazione legittimazione in un regolamento comunale, non si verificherebbe neppure la realizzazione della seconda condizione prevista dall'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 241/1990, oltre quella di essere in presenza di attività non autoritativa, necessaria per applicare il diritto privato, che consiste nella verifica se il regime di diritto pubblico non sia dovuto per un'espressa previsione di legge.

Questa tesi, però, non convince ugualmente. Intanto, si deve osservare che la dottrina ha evidenziato in molte circostanze il carattere ambiguo della disposizione della legge generale sul procedimento amministrativo che si vorrebbe richiamare, nonché la formulazione involuta della disposizione che non offre sufficienti lumi per orientare un'applicazione coerente della disposizione¹¹⁶. Né sembra suf-

¹¹³ Analoghe conclusioni sono raggiunte da A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 166-171, anche se con ricostruzioni diverse da quelle qui offerte, avendo ricollegato le fattispecie ricordate nell'art. 189, c.c.p., alle concessioni pubbliche e l'art. 190, c.c.p., tra i contratti atipici. Si vedano anche le conclusioni convergenti di G. FIDONE, *op. cit.*, pp. 363-365.

¹¹⁴ Cfr. per questa opinione A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 158-160.

¹¹⁵ Cfr. per questa tesi G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, cit., p. 236; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit., p. 58 ss.

¹¹⁶ Cfr. in merito F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, cit., pp. 97-98; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 384-388; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 189; V. CERULLI IRELLI, *Sui principi dell'azione amministrativa e la disciplina del procedimento*, in ID. (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 47-48; G. GRECO, *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, p. 69 ss.; N. PAOLANTONIO, *Articolo 1, comma 1-bis*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La Pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi 15/2005 e n. 80/2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 78 ss.; L. TORCHIA, *L'attività amministrativa fra diritto*

ficiente ricordare che diversi regolamenti dei beni comuni urbani riportano nell'art. 1 il richiamo all'applicazione di questa disposizione, dal momento che un mero regolamento non appare idoneo a vincolare il giudice nell'interpretazione da dare alle fattispecie concrete che deve risolvere, essendo viceversa condizionato, come recita la Costituzione, alla sola legge (art. 101)¹¹⁷.

Andando però più nella sostanza delle obiezioni, la tesi esposta non convince perché l'applicazione del diritto privato non pare coerente con quel tratto di relazione tra amministrazione e privati che si è configurato in termini di diritto promozionale. Se il fine è, in aderenza al principio di sussidiarietà, sostenere autonome iniziative dei cittadini per fini di interessi generali, il regime proprio di questa relazione non può che essere quello del diritto pubblico, come d'altra parte testimonia l'opposta condizione che si verifica quando è l'amministrazione a ricercare i cittadini. La funzione promozionale ricade nell'attività funzionale e non deve essere confusa con quella libera¹¹⁸. Non si possono ipotizzare per una fattispecie simile due regimi disciplinari diversi.

Inoltre, la tesi appena esposta pare sottovalutare il carattere evidente di un ordinario procedimento amministrativo delineato dai regolamenti. I patti di collaborazione, cioè, si situano a conclusione di un procedimento amministrativo dettagliato descritto dai regolamenti, in cui sono evidenziati gli uffici competenti, i responsabili della decisione finale, i termini del procedimento e le varianti ulteriori a seconda del bene oggetto del procedimento. Insomma, il patto di collaborazione non pare proprio, sul lato dell'amministrazione, l'esercizio di un'autonomia privata, che in quanto tale dovrebbe lasciare ampio spazio decisionale all'organo decidente, ma piuttosto l'esercizio di un'ordinaria discrezionalità amministrativa¹¹⁹.

privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo, in G. SCIULLO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 37 ss.; P. CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa come ragione della sua irriducibilità al diritto privato*, in *Foro amm.-Tar*, 2005, p. 2652 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le dieci ambiguità della l. 15 del 2005*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, p. 819; D. DE PRETIS, *L'attività contrattuale della p.a. e l'art. 1-bis della legge n. 241 del 1990: l'attività non autoritativa secondo le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005.

¹¹⁷ Cfr. R. GUASTINI, *Legalità*, in G. PINO-V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L'ideale di legalità*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 138.

¹¹⁸ A discriminare la natura dell'attività non è la natura dell'atto ma – appunto – il carattere libero o doveroso dell'azione: cfr. M.A. CABIDDU, *Principio di legalità e amministrazione consensuale*, in *Amministrare*, 2008, p. 32.

¹¹⁹ D'altra parte, anche chi ha considerato ragionevole non rassegnarsi alla difficile interpretazione univoca dell'art. 1, comma 1-bis, legge n. 241/1990 (per esempio si veda F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in *Giust. amm.*, 2005, 678 ss.), riconosce che la natura autoritativa dell'attività amministrativa difficilmente può essere esclusa quando si è in presenza di esercizio di potere discrezionale, il che è proprio quello che avviene nei patti di collaborazione; cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* cit., pp. 25-29.

Infine, non sempre chi sorregge questa tesi si perita di indicare quali istituti del diritto privato sarebbero applicabili ai patti di collaborazione, lasciando così incompiuta l'argomentazione a sostegno¹²⁰. Ragionando su alcuni istituti richiamati per possibili analogie, le obiezioni alla tesi qui ricordata risultano confermate.

Un istituto, ad esempio, che potrebbe essere ritenuto coerente è quello del *negotiorum gestio*, ex art. 2028 c.c.¹²¹, dal momento che la gestione esercitata dai cittadini è operata nei confronti di beni, soprattutto pubblici, che sono caduti in disuso a causa dell'inerzia e dell'incapacità dell'amministrazione a continuarne un'ordinata gestione. È, d'altra parte, frequente la considerazione sostenuta da diversi commentatori, che le iniziative qui prese in esame operano una sostituzione del soggetto che sarebbe titolato alla cura di beni e spazi urbani per finalità solidaristiche¹²². Tuttavia, è evidente che la norma richiamata del codice civile è in distonia con i caratteri dei patti di collaborazione. In primo luogo, ciò è dovuto al fatto che le iniziative promosse con i patti di collaborazione non avverano una sostituzione di fatto, come allude l'art. 2028 c.c., ma un'azione che è concordata dal principio insieme tra i due soggetti. Inoltre, il patto di collaborazione non presuppone l'obbligo di rimborso per le spese sostenute dai cittadini, il rispetto delle obbligazioni assunte dal gestore e, perfino, l'esenzione da responsabilità. In realtà, trattandosi di esperienze di cittadinanza attiva, volontaria, spontanea e solidale per interessi generali, sono disposti a carico dei cittadini oneri di responsabilità necessari affinché quei presupposti possano dirsi davvero rispettati. Applicare la *negotiorum gestio* nei confronti delle pubbliche amministrazioni comporta un rischio gravissimo di produrre una concorrenza indiscriminata tra soggetti di varia natura per il miglior perseguimento degli interessi pubblici, producendo un caos che mina la certezza del diritto¹²³.

Non a caso, la giurisprudenza ammette l'applicazione di questo istituto nei

¹²⁰ Costituisce, tuttavia, un'eccezione il contributo di R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, cit., p. 89 ss. Vale, inoltre, ricordare quanto osservato da G. CORSO, *Art. 1 – Il principio di legalità*, cit., p. 18, il quale sottolinea che se l'azione non autoritativa somma il rispetto dei principi che concernono l'azione amministrativa con i vincoli previsti dal codice civile, l'esito finale sarebbe di un'amministrazione che, quando agisce con atti non autoritativi, apparirebbe più limitata di quella strettamente autoritativa producendo evidentemente una contraddizione.

¹²¹ Tale punto è evidenziato anche da D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., pp. 350-351.

¹²² L'applicazione della sostituzione negli «affari altrui», come forma solidale finalizzata agli interessi generali e della collettività, è considerata dalla dottrina civilistica il tratto essenziale della liceità della *negotiorum gestio*: cfr. tra gli altri, I. GARACI, *La gestione d'affari altrui. Art. 2028-2032*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 41-44; U. BRECCIA, *La gestione di affari*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, vol. 9, Utet, Torino, 1999, p. 865 ss.; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli, 1972, p. 161.

¹²³ Il tema è stato affrontato, ad esempio, da E. CAPACCIOLI, *La gestione di affari in diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1956, pp. 22-26.

confronti delle pubbliche amministrazioni solo in casi di estrema urgenza e indifferibilità¹²⁴. Infine, ammettere tale ipotesi equivarrebbe a sostenere che l'inefficienza della pubblica amministrazione legittima qualunque iniziativa sostitutiva dei cittadini, senza che sia peraltro precisato il quadro regolatorio entro cui questo deve avvenire. I patti di collaborazione, viceversa, sottendono una relazione cooperativa, in cui le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo attivo che è, in primo luogo, quello di esercitare la riserva, in nome della rappresentanza totale della comunità, di giudizio sulla compatibilità dell'iniziativa dei cittadini con gli interessi pubblici.

Un altro istituto potenzialmente applicabile è quello previsto dall'art. 1803 c.c., che fa riferimento al contratto di uso gratuito o al comodato di beni. L'applicazione di questa soluzione si presta bene ai fini di chi contesta che i patti di collaborazione siano da ascrivere nel regime di diritto pubblico, perché consente di riprodurre entro moduli pienamente privati situazioni che altri potrebbero definire di concessione pubblica, dando quindi fedele esecuzione all'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 241/1990. In questo caso, infatti, il contratto, essendo a titolo gratuito e anche di natura provvisoria, non necessariamente si presenta come oneroso e, inoltre, può essere caricato di tutti quei vincoli che normalmente sono presenti nei beni a finalità di interesse pubblico. Tuttavia, sebbene sia vero che questo istituto presenti potenzialità applicative più fondate, sembra plausibile rilevare una contraddizione insanabile nel contratto d'uso gratuito rispetto alla natura dei patti di collaborazione: il comodato, infatti, presuppone quale causa essenziale il dovere da parte del comodatario di assicurare una buona manutenzione del bene al fine di garantire nei termini concordati la restituzione al comodante, che in questo caso è la pubblica amministrazione, e, quindi, per definizione, il contratto di uso gratuito non può escludere la riserva d'uso del comodatario, che invece è preclusa nel caso dei patti di collaborazione e nei regolamenti dei beni comuni urbani. La natura dei beni comuni urbani presuppone una fruizione indivisa del bene che si pone in contrasto con qualunque uso del bene che disponga regole selettive per il suo accesso al fine di garantirne la buona manutenzione¹²⁵. Tale causa è insopprimibile nel comodato, ma essa è inconciliabile con i beni oggetto dei patti di collaborazione.

A parte deve essere considerato chi iscrive le esperienze dei patti di collaborazione in forme innovative di partenariato pubblico privato, in cui a confron-

¹²⁴ Cfr. Cass., sez. civ., 3 febbraio 2017, n. 2944. Restano così attuali le osservazioni di G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, parte III, Società Editrice Libreria, Milano, 1935, pp. 627-649, che limitava la praticabilità della fattispecie ai soli casi in cui l'intervento dell'ente pubblico sia da ritenere urgente e necessario.

¹²⁵ Si vedano in proposito anche le considerazioni di V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in F.G. SCOCA-A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *op. cit.*, p. 149 ss.

tarsi non sono solamente interessi pubblici e interessi privati ma interessi civici di comunità. Si tratta di formule innovative di gestione che sperimentano nuove forme sociali, come le fondazioni di comunità, le cooperative di comunità o partenariati civici originali¹²⁶. Si prospettano, da questo punto di vista, anche in sede europea¹²⁷, istituti di interesse che intercettano nuove forme sociali di partecipazione alla gestione di beni di interesse generale ma, al momento, in assenza di una codificazione chiara degli istituti applicabili nel concreto, appaiono soluzioni che non sono in grado di offrire un'evidente dimostrazione dell'applicazione del regime di diritto privato per i patti di collaborazione. Peraltro, è opportuno segnalare che le formule gestionali qui richiamate non chiariscono in modo sufficiente gli strumenti giuridici che adottano queste forme sociali, potendo astrattamente convivere sia con soluzioni che prevedono l'applicazione del diritto privato, aventi perfino natura onerosa, sia con altre che invece richiamano i regimi di diritto pubblico¹²⁸. Inoltre, altre formule alternative, come quelle della «nuova urbanistica»¹²⁹ o di concetti come di *co-city*¹³⁰, fondate sul presupposto di vedere le città come beni comuni in sé di cui un'ampia gamma di soggetti, istituzionali e non, si prendono cura con soluzioni differenziate di progettazione e programmazione di interventi, sembrano – per restare ancorate al dato giuridico al

¹²⁶ Cfr. F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., spec. p. 61 ss.

¹²⁷ È questo il caso, ad esempio, dell'applicazione dell'*Agenda Urbana Europea*, rilanciata con il Patto di Amsterdam del 2016. A valle di quella decisione l'UE sta realizzando un progetto pilota sperimentale teso a definire le potenzialità organizzative e giuridiche per dare sostanza ai cosiddetti "appalti di innovazione", che consentono alle città e alle autorità regionali di sfruttare nuovi campi di azione per contratti con alto tasso di innovazione e sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Si veda in proposito il piano d'azione dell'*Urban Agenda for the EU*, intitolato *Partnership on Innovative and Responsible Public Procurement* del 10 giugno 2018.

¹²⁸ Cfr. A. GIUSTI, *op. cit.*, pp. 177-181, che appunto allude alla possibilità dei comuni di utilizzare strumenti collaborativi molto differenziati a seconda degli obiettivi e degli interessi che il comune vuole raggiungere. Se, però, così è, non si vede come queste forme eterogenee possano essere recuperate entro un quadro giuridico unitario centrato sulla città come bene comune, come l'autrice tenta di sostenere. Al di là della cornice di coordinamento definita come Co-City, che presiede questi diversi strumenti, resta il fatto che l'uso dei diversi strumenti presuppone delle differenze che restano irriducibili da un punto di vista giuridico.

¹²⁹ Ne parla, ad esempio, C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, cit., spec. pp. 96-99, intendendo con essa forme di co-progettazione, co-gestione e co-produzione di azioni locali a beneficio della comunità a cui partecipano, oltre alle costituzioni locali, le principali aggregazioni rappresentative degli interessi delle città.

¹³⁰ La presentazione più avanzata e più completa di questa teoria è presentata in S.R. FOSTER-C. IAIONE, *op. cit.*, dove a partire dalla definizione di *commons* della Ostrom, si individuano le città stesse come beni comuni, aventi risorse prodotte, usate e gestite in modo condiviso. La teoria prende spunto da un'indagine condotta su esperienze prodotte nel mondo e prova a formulare i cinque principi su cui si dovrebbe fondare il nuovo governo condiviso delle città.

momento vigente – più avvicinabili a soluzioni già sperimentate come quelle della programmazione contrattata, dei patti territoriali e di area¹³¹.

Infine, merita di essere segnalata un'ulteriore tesi ermeneutica che riconduce i patti di collaborazione in un altro archetipo normativo, quello che fa capo all'art. 15, legge n. 241/1990¹³². Secondo questa impostazione, infatti, il confronto di interessi che si svilupperebbe nei patti sarebbe quello tra interesse pubblico e interesse appartenente alla collettività, che per sua natura non può essere confuso in alcun modo con quello privato. Sicché sarebbero estranei ai patti sia i disciplinari del regime privatistico, sia quelli riferibili all'art. 11, legge n. 241/1990, che rischierebbero di eludere i vincoli europei e la disciplina dei contratti pubblici, mentre si potrebbe inquadrare tale disciplina in quella della programmazione negoziata. In questo modo i patti di collaborazione, da un lato, sarebbero in grado di esprimere il pieno contenuto solidaristico in essi compreso nella soluzione di interessi generali, dall'altro, sarebbero al riparo da obiezioni sempre possibili del diritto europeo e della disciplina della concorrenza. Tuttavia, al riguardo si può osservare che, pur essendo molto suggestivo il richiamo alla distinzione tra interessi delle collettività e interessi privati da cui discende la tesi, l'ascrizione all'art. 15 dei patti rischia di riprodurre quel tentativo di attrarre all'organizzazione pubblica soggetti che per natura non lo sono. Questa tentazione è da rifuggire, tanto più nel momento in cui si riconosce che il carattere di queste relazioni è retto da solidarietà e sussidiarietà orizzontale che, secondo giurisprudenza costituzionale consolidata, presuppongono l'alterità della natura dei soggetti preservando la libertà di quelli privati.

Alla luce di queste considerazioni appare più coerente ascrivere i patti di collaborazione tra gli accordi di diritto pubblico, che trovano nell'art. 11, legge n. 241/1990, l'archetipo normativo di riferimento¹³³. Questa soluzione, oltre a riflettere il carattere pienamente procedimentale della modalità con cui l'amministrazione gestisce la proposta di patto di collaborazione ai sensi dei regolamenti dei beni comuni urbani, sembra più congrua a preservare la riserva discrezionale di giudizio che l'amministrazione¹³⁴, in quanto rappresentante della comunità

¹³¹ In verità, da un punto di vista giuridico, queste soluzioni sembrano riecheggiare quelle disciplinate dall'art. 2, comma 203, legge n. 662/1996, come anche ricorda F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., p. 89.

¹³² La tesi, suggestiva e interessante, è stata elaborata da M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017, pp. 9-10 e 17.

¹³³ Sia pure con qualche cautela è di questa opinione G. CALDERONI, *op. cit.* Esiste poi un'altra tesi dottrinaia che è più incline a ritenere che ai patti di collaborazione si applichi un regime a geometria variabile e, quindi, a seconda dei casi, di diritto pubblico o di diritto privato: cfr. P. MICHIARA, *op. cit.*

¹³⁴ Non a caso, ad esempio, il regolamento per la collaborazione con i cittadini per la cura e la condivisione dei beni comuni urbani del comune di Verona incardina espressamente il patto di collaborazione nell'art. 11, legge n. 241/1990 (cfr. art. 2, comma 1, lett. e).

tutta, esercita coerentemente¹³⁵. Si tratta di una soluzione che appare maggiormente in grado di coniugare il carattere di rappresentanza della comunità delle città con l'autonomia di emancipare esperienze di ordine puramente sociale in termini di rilevanza giuridica. D'altra parte, è evidente che l'oggetto dell'accordo, costituito dalla garanzia della fruizione collettiva del bene o dello spazio pubblico, presenta connotazioni pubblicistiche che lo rendono inidoneo a qualunque altra forma contrattuale che assegna un uso esclusivo a soggetti privati¹³⁶. Da questo, evidentemente, consegue una serie di diritti e obblighi: il diritto dell'amministrazione di liberarsi dal vincolo giuridico assunto in sede di accordo se sopraggiungono nuovi interessi pubblici non più coerenti con quelli che avevano giustificato l'accessione all'accordo¹³⁷, ma anche gli obblighi di motivazione e di indennizzo a beneficio dei contraenti se questo avviene. A favorire tale interpretazione è anche la liberalizzazione del ricorso agli accordi sostitutivi, che non dipende più, come originariamente prevedeva l'art. 11, dalle sole fattispecie previste per legge¹³⁸.

Ad attenuare il tratto irriducibilmente alternativo degli accordi alle altre tesi sopra citate militano anche altre considerazioni. In primo luogo, occorre ricordare che l'art. 11, legge n. 241/1990, presuppone che nell'esecuzione degli accordi si applichino i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. È ben vero che l'applicazione dei principi del codice civile non coincide con l'applicazione delle regole del codice civile, ma la disposizione sembra riaffermare il carattere pienamente negoziale degli accordi e quindi la possibilità di richiamare l'applicazione di un regime che rinforza il carattere vincolistico del negozio¹³⁹. Il valore aggiunto dell'art. 11 è stato proprio

¹³⁵ Anche chi ha riconosciuto la presenza di uno statuto unitario tra attività amministrativa di diritto pubblico e attività amministrativa di diritto privato ha sottolineato come l'azione amministrativa sia sempre caratterizzata da discrezionalità che accompagna anche l'ipotesi di attività negoziale. Cfr. F.G. COCA, voce *Attività amministrativa*, cit., p. 96.

¹³⁶ Cfr. M. GOLA, *Art. 1 – L'applicazione delle norme di diritto privato*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 218, che ritiene che se, da un lato, sia vero che gli istituti giuridici siano neutri rispetto ai fini perseguiti, dall'altro, la natura dell'interesse pubblico rende il rapporto tendenzialmente diseguale e comporta l'uso di norme derogatorie.

¹³⁷ Da questo punto di vista certo può essere evidenziata la distanza tra il diritto di recesso attribuito alla pubblica amministrazione all'art. 11 rispetto a quello osservato in altri ordinamenti, come quello tedesco in particolare, dove la liberazione dal vincolo negoziale è molto più limitata: cfr. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna University Press, Bologna, 2015, p. 287.

¹³⁸ Cfr. E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Cedam, Padova, 2012, p. 275, che collega la liberalizzazione dell'accesso agli accordi di diritto pubblico proprio all'entrata in vigore del principio di sussidiarietà.

¹³⁹ Peraltro, risultano interessanti a questo proposito le osservazioni proposte da R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 461-467, il quale ha

quello di valorizzare il carattere vincolistico dei negozi di diritto pubblico, cosicché sarebbe improprio confondere la residualità dei poteri pubblici che la norma prevede con l'instabilità del negozio: in verità, i poteri pubblicistici residuali non sono esenti, a loro volta, da limiti e il loro esercizio è legittimo solo nei limiti in cui i principi del diritto privato appaiono incompatibili, ammettendo di conseguenza istituti del diritto privato laddove la compatibilità esista¹⁴⁰. Inoltre, l'ancoraggio all'archetipo dell'art. 11 della legge generale del procedimento amministrativo è inidoneo a disconoscere l'originalità della procedura disegnata dai regolamenti dei beni comuni urbani, i quali sono preordinati naturalmente a realizzare una relazione di collaborazione civica tra amministrazione e cittadini¹⁴¹. Tale sottolineatura comporta che nel caso specifico la collaborazione non può che avvenire attraverso la stipula di un patto sicché, diversamente da quanto disciplinato dalla legge generale sul procedimento, o il procedimento si conclude con un accordo o l'accordo non è raggiunto, senza che sia l'amministrazione abilitata ad adottare un provvedimento amministrativo. D'altra parte, l'ipotesi qui presa in considerazione è quella di un procedimento di iniziativa privata, che dall'inizio presenta una proposta di collaborazione che l'amministrazione può più o meno accettare, ma non arbitrare con un provvedimento autoritativo alternativo. L'ac-

notato come sia proprio il principio di sussidiarietà ad aver reso vincolanti una serie di negozi giuridici che prima non assumevano rilevanza giuridica. Quindi, l'iscrizione dei patti di collaborazione all'art. 11, legge n. 241/1990 può essere ulteriormente confermata proprio dall'azione del principio appena richiamato, che sovrintende le fattispecie qui commentate.

¹⁴⁰ In effetti, chi si è cimentato in un'analisi approfondita di quello che potrebbe discendere dalla qualificazione dei patti di collaborazione arriva a sostenere che le differenze tra le impostazioni più privatistiche e quelle più pubblicistiche non sono poi così radicali, se è vero che l'esecuzione del patto non esenta le parti dall'osservare regole riconducibili ai principi sulle obbligazioni: cfr. R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, cit., pp. 96-98. Più in generale, sulla tendenziale pariteticità delle parti negli accordi amministrativi si sofferma anche F. TIGANO, *Art. 11 – Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 668-669, il quale richiama a sostegno della tesi anche la sentenza n. 179/2016 della Corte costituzionale, a proposito della legittimità di adire i giudici da parte dell'amministrazione per l'esecuzione degli accordi.

¹⁴¹ D'altronde la capacità dell'art. 11 di assurgere a norma di riferimento per una varietà di soluzioni concrete molto eterogenee è già nota in dottrina; cfr. A. MOLITERNI, *op. cit.*, pp. 138-146; M. DE DONNO, *op. cit.*, pp. 304-310; A. TRAVI, *Il Partenariato Pubblico-Privato: i Confini Incerti di una Categoria*, in M. CAFAGNO-A. BOTTO-G. FIDONE-G. BOTTINO (a cura di), *Negoziati pubblici. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 15; A. MASSE-RA, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA. tra concorrenza per il mercato e la collaborazione con il potere*, ETS, Pisa, 2011, p. 562, con quest'ultimo che definisce l'art. 11 come «norma-cornice». Per la giurisprudenza può essere ricordato emblematicamente TAR Lazio, Roma, sez. III, 22 luglio 2014, n. 800, il quale precisa che in carenza degli elementi essenziali per caratterizzare un rapporto in termini di appalto o concessione, a seconda che i destinatari dell'attività oggetto della relazione sia la pubblica amministrazione o gli utenti, «il contratto va configurato con l'accordo sostitutivo, in cui l'apporto collaborativo del privato si inquadra nell'ambito di un rapporto pubblicistico (...)».

cordo conclusivo del procedimento, infatti, non è l'esito di un'ipotesi che sorge *nel* procedimento amministrativo, ma *prima* del procedimento e questo costituisce il tratto originario della relazione collaborativa¹⁴². Si può parlare in questo caso di "accordo necessitato"¹⁴³, nel senso che l'amministrazione, pur libera di accedere alla proposta di accordo, può concludere il procedimento solo con l'atto negoziale, non perché astrattamente le sarebbe precluso un diverso esito ma perché la collaborazione è intesa come fine istituzionale in sé¹⁴⁴. Sicché, anche sostenendo la tesi di legare il patto di collaborazione all'art. 11 non vengono meno elementi di originalità della soluzione data: si afferma, piuttosto, una fattispecie particolare che fa riferimento all'art. 11.

Infine, conferma di questa impostazione può essere dedotta anche dalla nuova disciplina del codice del terzo settore, che, sebbene non ricomprenda tutte le forme di cittadinanza attiva potenzialmente ascrivibili ai patti di collaborazione, rappresenta una buona prova di conferma. Il d.lgs. n. 117/2017, infatti, incardina le relazioni tra amministrazioni ed enti del terzo settore, in cui sono compresi i volontari anche in forma associata (art. 17), intorno al principio di sussidiarietà orizzontale, da cui l'art. 2 fa discendere il principio generale di collaborazione¹⁴⁵.

¹⁴² Cfr. N. BASSI, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 564, che sostiene la possibilità di procedere ad accordi anche al di fuori di relazioni assunte all'interno di un procedimento amministrativo se il fine principale è quello di realizzare una relazione collaborativa.

¹⁴³ La definizione è di P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. pp. 207, 228 e 234, anche se in un contesto diverso da quello qui preso in considerazione; tuttavia, le premesse teoriche sembrano essere replicabili. Si vedano sugli accordi necessitati anche le considerazioni di G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 252.

¹⁴⁴ Al riguardo si nota che quanti assegnano all'alternatività tra provvedimento e accordo il criterio irriducibile di individuazione delle fattispecie cui applicare l'art. 11, paiono poi entrare in contraddizione quando ammettono che in campo urbanistico, con le convenzioni, si registrerebbe un'eccezione, in virtù del fatto che in quella circostanza gli accordi sarebbero strumenti necessari dell'attività pianificatoria precedente e, soprattutto, sarebbero preordinati anche alla tutela dei terzi in relazione all'esercizio della funzione; cfr. A. MOLITERNI, *op. cit.*, pp. 448-459. A prescindere dai casi qui in concreto presi in considerazione in cui la fruizione generalizzata di beni e spazi appare costituire un elemento essenziale della fattispecie e, peraltro, riconducibile ai patti per la gestione del territorio, occorre chiarirsi: se il problema è quello della tutela dei terzi e dei loro interessi che rende giustificato l'art. 11, allora l'obiezione non può consistere nella verifica dell'alternatività tra provvedimento e accordo, atteso che questi ultimi possono essere accompagnati da soluzioni che offrono garanzie in questo senso (i patti di collaborazione, ad esempio, devono garantire trasparenza e pubblicità come previsto dai regolamenti comunali). Implicitamente l'obiezione pare essere stata sollevata anche in una recensione del volume di A. LALLI, *I beni pubblici*, curata da A. SANDULLI, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, p. 275.

¹⁴⁵ L'individuazione delle città quale terreno d'elezione delle forme di collaborazione è stata sottolineata già da P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DE MATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 326, avvalendosi anche del concetto di «urbanistica consensuale».

Ebbene, anche questa disciplina evidenzia due profili che sembrano particolarmente utili per l'individuazione dell'archetipo normativo di riferimento per i patti di collaborazione. Il primo ha a che vedere con l'istituto di coprogettazione, disciplinato dall'art. 55, che è l'istituto più vicino ai patti di collaborazione: non solamente questo istituto è nettamente separato dalla disciplina delle convenzioni, per le quali si applica l'art. 56, ma la norma richiama l'applicazione dei principi della legge generale sul procedimento amministrativo, il che – se è vero che di per sé non esclude l'applicazione dell'art. 1, comma 1-*bis* – sembrerebbe più esatto sostenere che il riferimento è all'attività di natura autoritativa della pubblica amministrazione. Il secondo elemento è che il codice del terzo settore prevede tutta una serie di agevolazioni a beneficio degli enti del terzo settore, dalle disponibilità di locali ai sostegni finanziari, fino alle agevolazioni fiscali, che sono connotate tutte da un evidente regime pubblicistico, come le stesse fattispecie citate evidenziano¹⁴⁶.

8. *I rischi di un ordinamento delle città separato*

La costruzione degli elementi che consentono di raffigurare le città come un ordinamento deve essere affiancata da un'analisi che ribadisca la necessità di delineare l'opportunità di prospettare la relativa autonomia di questo ordinamento. Il diritto delle città, volto a esaltare le informalità delle relazioni, presenta una risposta all'ormai non del tutto adeguato sistema del diritto positivo, che affida all'amministrazione l'esclusivo compito di interpretare i bisogni sociali e di dare risposte che necessariamente tendono alla standardizzazione. L'attuale assetto sociale, invece, è caratterizzato da una più diffusa distribuzione delle conoscenze, dei mezzi, delle capacità, che impediscono alle amministrazioni di avere ancora quel ruolo assoluto e centripeto che si è sviluppato durante il Novecento. La funzione esclusiva di cura dell'interesse generale dell'amministrazione entra in crisi quando questa si raffronta con società sempre meno omogenee, che domandano servizi sempre più personalizzati, che ricercano identità frammentate, mobili e suscettibili di adattamento. La differenziazione diventa un'esigenza a cui il diritto positivo e rigido non è in grado di dare risposta adeguata¹⁴⁷. Da questo l'origine

¹⁴⁶ Tuttavia, a questo proposito si deve menzionare un recente parere emesso dal Consiglio di Stato, su cui è lecito avanzare più di una riserva, che confuta integralmente la ricostruzione qui prodotta sulla progettazione con il terzo settore e che potrebbe avere serie conseguenze se recepito nelle nuove linee guida che l'Anac si accinge ad approvare. Il riferimento è al parere emesso dall'Adunanza della commissione speciale del 20 agosto 2018, n. 2052, che confonde l'istituto della co-progettazione con un qualunque altro contratto pubblico da cui discende tutta una serie di conseguenze, alcune delle quali in evidente contraddizione con la lettera dello stesso art. 55, d.lgs. n. 117/2017, che limitano l'applicazione di questo istituto innovativo.

¹⁴⁷ Si tratta di osservazioni già ben presenti in G. BERTI, *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1992, p. 3 ss. ma spec. pp. 29-30.

del diritto informale, che sa adattarsi meglio alle nuove domande e che non impone una risposta uniforme.

Ciò detto, però, il diritto informale mostra anche dei rischi che giustificano la necessità di definire questo ordinamento come non separato dagli altri. Se il presente studio può servire a ricordare che le città sono anche un ordinamento originale, allo stesso tempo è necessario ribadire che esse sono contemporaneamente anche un ordinamento derivato, per usare le parole di Santi Romano. È questa originalità che deve essere colta complessivamente, senza che un aspetto neghi l'esistenza dell'altro. Nel ribadire questa natura spuria dell'ordinamento della città si riafferma la convivenza di ordini giuridici che presentano una diversa fonte di legittimazione, quella di diritto positivo e quella di diritto informale, dentro il quadro unitario, però, dell'ordine costituzionale. Insomma, le due forme del diritto non devono essere alternative, né è auspicabile che l'uno sostituisca o soffochi l'altro, perché entrambi sono portatori di valori fondamentali la cui essenziale garanzia può essere prodotta solo dalla ricerca di un'equilibrata coesistenza.

A tal fine appare opportuno indicare quali limiti presenta il diritto informale per giustificare la necessità che la sua espansione non travalichi i confini che ne legittimano l'esistenza.

Il primo limite da scongiurare è che il diritto informale per gli interessi generali si traduca in un arretramento del ruolo delle pubbliche amministrazioni a beneficio di una generale funzione sostitutiva di privati e cittadini, che può produrre un uso distorto del diritto a uso di chi può vantare maggiori risorse o di chi semplicemente ha la forza organizzativa per imporsi. Una raffigurazione dell'affermazione del diritto informale che si traduca nell'arretramento del ruolo delle pubbliche amministrazioni può produrre la disseminazione di comunità intese come *enclosures* con definitiva cancellazione della dimensione pubblica della città¹⁴⁸. I modelli descritti in questo saggio vedono tutti riaffermato il ruolo insostituibile dell'amministrazione e, in particolare, della sua indispensabilità che consiste nella valutazione di cosa, tra quello proposto o agito, sia corrispondente all'interesse generale. Andando più a fondo, nei modelli descritti non c'è un ribaltamento della democrazia rappresentativa, ma un affiancamento del suo funzionamento finalizzato a rendere più efficace la risposta ai bisogni sociali. Se non fosse sottolineata questa funzione essenziale attribuita dalla Costituzione alle pubbliche amministrazioni e, in particolare, alle amministrazioni territoriali, si determinerebbe un esito che si porrebbe al di fuori del quadro costituzionale.

Il secondo rischio che sarebbe prodotto da un'espansione eccessiva della dimensione informale del diritto delle città è la realizzazione di un disequilibrio tra imparzialità e buon andamento. È chiaro, infatti, che il diritto informale tende a

¹⁴⁸ Tema paventato chiaramente in A. PETRILLO, *Ombre del comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossamento*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, Ombre corte, Verona, 2012, p. 203 ss.

esaltare soprattutto il buon andamento come testimonia l'azione di *favor* riposta nel principio di sussidiarietà orizzontale, che agisce come principio di emancipazione giuridica. Il rischio, però, è che si assottiglino eccessivamente le attenzioni alle esigenze dell'imparzialità. Il diritto informale produce un'esposizione del ruolo della politica che potrebbe comprimere eccessivamente lo spazio di mediazione dell'amministrazione a vantaggio di chi è escluso o di chi non intende partecipare alle azioni di rigenerazione o riuso di spazi e beni urbani e, altresì, il diritto informale può, come già evidenziato precedentemente, produrre un'eccessivo ridimensionamento dell'amministrazione. Anche per questo l'applicazione del diritto informale non deve comprimere il ruolo assegnato dalla Costituzione all'amministrazione in funzione della neutralizzazione degli interessi di parte.

Il terzo rischio è che la valorizzazione dell'azione comunitaria del diritto informale produca una compressione eccessiva dei diritti individuali. L'affermazione delle identità comunitarie di origine culturale o anche etnica potrebbe produrre delle esclusioni che non sono legittime quando le azioni in gioco sono mirate a rilanciare la dimensione pubblica delle città¹⁴⁹. Dunque, le formule del diritto informale non prevalgono se impediscono l'esercizio dei diritti individuali dei cittadini, anche se questo avviene in nome degli interessi generali.

Infine – si potrebbe considerare come sintesi dei rischi fin qui ricordati – il diritto informale, se esalta la differenziazione come risposta efficace ai bisogni, può, se non confinato nei limiti appropriati, produrre gravi rischi per il principio di uguaglianza. Il *favor* della relazione emancipata dal principio di sussidiarietà orizzontale non deve travalicare le condizioni rigorose che ne ammettono l'efficacia per non produrre discriminazioni pericolose che compromettono l'uguaglianza dei cittadini.

Il diritto delle città, dunque, non prefigura un diritto nuovo che si sostituisce al diritto già noto, ma va delineato solo per arricchire i mezzi a disposizione delle città per rispondere con più efficacia ai bisogni sociali emergenti, potendo attingere a strumenti diversificati che devono essere combinati con saggezza ed equilibrio.

¹⁴⁹ Lo ha rilevato, per esempio, F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *op. cit.*, p. 279, il quale evidenziava come l'esaltazione dell'autonomia locale verso un vero comunitarismo pone rischi di chiusure identitarie.

DIRITTO ALLA CITTÀ, DIRITTI DI PROPRIETÀ, SPAZI URBANI. PROSPETTIVE STORICHE

Michela Barbot

SOMMARIO: 1. Diritto alla città e *Commons* urbani. – 2. Dal presente al passato: Comuni e beni comuni. – 3. Beni comuni e proprietà dissociate. – 4. L'esempio di Milano. – 5. Comuni, *id est* accessibili a tutti? – 6. Dal passato al presente: gli spazi urbani fra conflitti e dinamiche inclusive.

1. *Diritto alla città e Commons urbani*

Nel corso degli ultimi anni, la questione dei beni comuni urbani ha conosciuto un forte incremento d'interesse: ne sono una dimostrazione sia una serie di pubblicazioni recenti¹, sia una conferenza mondiale interamente dedicata a questo tema, organizzata a Bologna nel novembre 2015². Nell'ambito di queste iniziative, il tema dei *Commons* urbani è spesso associato a una questione da tempo dibattuta in seno agli studi urbani: si tratta del diritto alla città. Teorizzato negli anni '60 da Henri Lefebvre³, il concetto di "diritto alla città" è stato ripreso da David Harvey⁴ e da altri autori⁵ in una prospettiva di critica radicale nei confronti delle politiche urbane neo-liberali. Parlando di diritto alla città o di città

¹ Si vedano, a titolo d'esempio, S.R. FOSTER, *Collective Action and the Urban Commons*, in *Notre Dame Law Review*, 87, 2011, pp. 57-134; C. BORCH-M. KORNBERGER (eds.), *Urban Commons: Rethinking the City*, Routledge, New York, 2015; D. FESTA, *Les communs urbains. L'invention du commun*, in *Tracés*, 16, 2016, pp. 233-256.

² Si tratta della 1^a ISAC *Thematic Conference on the Urban Commons*, organizzata dall'*International Association for the Study of the Commons*. Tenutosi a Bologna il 6 e 7 novembre 2015, il congresso ha avuto come titolo *The City as a Commons. Reconceiving urban space, common good and city governance*.

³ H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968; ID., *La révolution urbaine*, Gallimard, Paris, 1970.

⁴ D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Torino, 2013 (ed. orig. 2010).

⁵ Si veda, ad esempio, D. MITCHELL, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, Guildford Press, New York, 2003.

come bene comune⁶, non vengono sottolineati soltanto i pericoli connessi alla mercificazione e alla privatizzazione degli spazi urbani⁷, ma si enfatizzano anche le contraddizioni di amministrazioni pubbliche che, agendo dall'alto, promuovono cementificazione, gentrificazione, rottura dei legami sociali. In contrapposizione alla situazione attuale, in cui «pianificatori, promotori privati e tecnici detengono un potere immenso sulla produzione degli spazi urbani»⁸, i teorici del diritto alla città e della città come bene comune rivendicano la necessità di costruire una terza via istituzionale, che permetta di attribuire un reale potere decisionale a una figura marginalizzata dalle politiche urbane neo-liberali: quella dell'abitante/fruitori. Più nello specifico, la volontà apertamente dichiarata in seno a questi approcci è quella di conferire valore giuridico alle pratiche di appropriazione e di autogestione di quanti utilizzano quotidianamente gli spazi delle città, indipendentemente della titolarità pubblica o privata degli stessi⁹. Gli esempi virtuosi più spesso evocati sono l'occupazione collettiva di immobili dismessi, la riqualificazione a fini sociali di giardini abbandonati confluita nell'esperienza dei *city gardens* o dei *jardins partagés*, o ancora le *community land trusts*, sorte negli Stati Uniti al fine di garantire l'accesso alla casa ai ceti non abbienti senza ricorrere al *social housing* pubblico.

Sul piano giuridico e istituzionale, il riconoscimento della legittimità e della legalità di queste pratiche mette radicalmente in discussione due fra i principali pilastri sui quali, negli ultimi due secoli, si è fondata l'ideologia della modernità occidentale: il principio dell'individualismo, dell'esclusività e della titolarità astratta e formale quale fondamento del diritto di proprietà, e, il principio della sovranità dello Stato in qualità di gestore delle risorse destinate alla collettività.

2. Dal presente al passato: Comuni e beni comuni

Alla luce di quanto appena detto, non sorprende che uno dei riferimenti storici in assoluto più ricorrenti nel dibattito attuale siano i Comuni medievali, spesso considerati alla stregua di veri e propri paradigmi perduti dei *Commons* urbani¹⁰. A difesa di questa tesi sono evocati diversi tratti caratteristici dell'espe-

⁶ Cfr., ad esempio, il numero monografico *La ville comme bien commun. Planification urbaine et droit à la ville de Les cahiers de l'architecture*, 9, 2013.

⁷ Cfr. N. BRENNER-P. MARCUSE-M. MAYER (a cura di), *Cities for People, and not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, Routledge, New York, 2011.

⁸ M. PURCELL, *Le droit à la ville et les mouvements urbains contemporains*, in *Rue Descartes*, 63, 2009, pp. 40-50, p. 43.

⁹ Cfr. M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2014.

¹⁰ Così, ad esempio, in F. TRIGARI, *Bene comune: la città medievale*, in M.R. MARELLA, *op. cit.*, C. BELINGARDI, *Diritto alla città e beni comuni*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 2016, pp. 66-81.

rienza comunale: dall'esistenza di diritti di cittadinanza definiti su scala urbana¹¹ all'ampia diffusione di associazioni dotate di regole autoprodotte e incentrate su forme di deliberazione partecipativa¹²; dall'incidenza ridotta del diritto di proprietà esclusiva e individuale¹³ alla presenza di una serie di spazi della città (*in primis* le piazze) considerati come aperti e fruibili da tutti¹⁴. Una simile tesi è rafforzata da un'ulteriore constatazione: è proprio all'epoca comunale che risale la teorizzazione di una stretta corrispondenza fra il bene comune come forma ideale di gestione della città e la definizione di una serie di beni tangibili (i *bona comunia*, o semplicemente *comunia*) destinati a tradurre in pratica questo principio di governo¹⁵.

Un rapido sguardo agli studi condotti dagli storici medievalisti permette di comprendere cosa concretamente si celi dietro la categoria di *comunia*. Fra i beni comuni urbani figurano in primo luogo i beni del Comune, di proprietà esclusiva della città¹⁶. Si tratta di un patrimonio di cui le istituzioni municipali possono disporre fino a sottrarlo completamente ad un uso collettivo. È questo il caso, ad esempio, delle cinte murarie che delimitano i contorni dell'*Urbs*. Spesso costruite su terreni di proprietà di singoli cittadini o famiglie, le mura urbane sono suscettibili di essere gestite privatamente senza che questo leda gli interessi del Comune¹⁷. Vi sono poi i beni comunitari, ovvero i beni su cui gruppi parentali, o più spesso associazioni urbane come confraternite, corporazioni, ospedali e al-

¹¹ Ritornerò sulla questione della cittadinanza nel prosieguo del testo; valga, per ora, il riferimento a D. BIZZARRI, *Ricerche sul diritto e sulla cittadinanza nella costituzione comunale*, in *Studi di storia del diritto italiano*, Lattes, Torino, 1937, pp. 61-158.

¹² A.I. PINI, *Città, comuni e corporazioni nel Medioevo italiano*, Clueb, Bologna, 1994; T. DE MOOR, *The silent revolution. The emergence of commons, guilds, and other forms of corporate collective action in Western Europe from the late Middle Age onwards*, in *The International Review of Social History*, 53, 2008, pp. 175-208.

¹³ Discuterò la questione dei diritti di proprietà nel paragrafo successivo, a cui rimando.

¹⁴ F. TRIGARI, *op. cit.*; C. BELINGARDI, *op. cit.*

¹⁵ Il rimando è, in particolare, alla "teologia" del bene comune (e dei beni comuni) elaborata dal frate domenicano Remigio de Girolami all'inizio del XIV secolo: R. DE GIROLAMI, *De bono comuni*, in *Memorie domenicane*, 16, 1985, pp. 1-198. Più in generale, sulla riformulazione medievale del concetto aristotelico di bene comune, si vedano, in seno a un'ampia bibliografia, M.S. KEMP-SHALL, *The Common Good in the Late Medieval Political Thought: Moral Goodness and Political Benefit*, Oxford University Press, Oxford, 1999; E. LECUPPRE DESJARDIN-A.-L. VAN BRUAENE (a cura di), *De bono communi. The Discourse and Practice of Common Good in European City (13th-16th centuries)*, Brepols, Turnhout, 2010.

¹⁶ M. ROBERTI, *Dei beni appartenenti alle città dell'Italia settentrionale dalle invasioni barbariche al sorgere dei comuni*, in *Archivio Giuridico*, Modena, 1903; R. RAO, *Le risorse collettive nell'Italia medievale*, in *Reti medievali*, 2007 (http://rm.univr.it/repertorio/rm_riccardo_rao_communia.html).

¹⁷ Queste fortificazioni sono infatti considerate come beni comuni malgrado la natura privata dei terreni sui cui sono costruite: è quanto dimostrano vari saggi contenuti in J. HEERS (a cura di), *Fortifications, portes des villes, places puliques dans le monde méditerranéen*, Presses de l'Université de Paris Sorbonne, Paris, 1985.

tri enti laici o religiosi esercitano specifici diritti – fra cui il diritto di esclusione – nell’obiettivo di assicurare la difesa degli interessi dei loro membri o di quanti gravitano nella loro sfera d’influenza¹⁸. Infine, rientrano nel novero dei *comunia* una serie di beni, come le strade o i fiumi, i quali, pur travalicando i confini urbani, favoriscono la circolazione intramuraria e sono perciò sottoposti al controllo della città, che contribuisce a garantirne la manutenzione e la fruibilità¹⁹.

Questa breve descrizione permette di comprendere come la categoria di *bona comunia* ricopra un ventaglio assai eterogeneo di beni. L’appellativo “comune” deriva dal fatto che il loro utilizzo e la loro gestione sono funzionali al raggiungimento delle finalità proprie al buon governo urbano: soddisfare i bisogni essenziali della popolazione (e in specie della sua categoria più fragile: quella dei “poveri della città”²⁰), regolare e comporre i conflitti²¹, favorire la prosperità economica, difendere il Comune dagli attacchi esterni²².

La lista dei beni comuni, fra l’altro, non è mai data una volta per tutte: il sopraggiungere di uno stato di necessità può infatti indurre a trasformare in *comunia* tutti i beni che rientrano nella giurisdizione della città, senza che questa trasformazione implichi forzatamente una modifica nel loro regime proprietario²³.

Quanto appena detto induce a sottolineare un punto importante: sui beni comuni urbani, nelle diverse accezioni appena ricordate, possono simultaneamente insistere diverse forme di appropriazione, non soltanto collettive ma anche individuali. Più che costituire una “terza via” fra pubblico e privato (categorie, fra l’altro, difficilmente delimitabili in modo univoco in un’ottica di lungo periodo), la storia dei beni comuni urbani si iscrive pienamente nel solco di quel che il giurista Henry Sumner Maine²⁴, con una fortunata espressione poi ripresa dal pre-

¹⁸ A.I. PINI, *op. cit.*; A. RIGAUDIÈRE, *Donner pour le bien commun et contribuer pour les biens communs dans les villes du Midi français du XII au XV siècle*, in E. LECUPPRE DESJARDIN-A.-L. VAN BRUAENE, *op. cit.*, pp. 11-53.

¹⁹ P. BOUCHERON, *Espace public et lieux publics: approches en histoire urbaine*, in P. BOUCHERON-N. OFFENSTADT (a cura di), *L’espace public au Moyen Age. Débats autour de Jurgen Habermas*, PUF, Paris, 2011, pp. 99-118.

²⁰ Sul legame fra bene comune e assistenza ai poveri, cfr. G. TODESCHINI, *Participer au Bien Commun: la notion franciscaine d’appartenance à la Civitas*, in P. BOUCHERON-N. OFFENSTADT, *op. cit.*, pp. 225-237.

²¹ P. BOUCHERON, *Politisation et dépolitisation d’un lieu commun. Remarque sur la notion de Bien Commun dans les villes d’Italie centro-septentrionales entre commune et seigneurie*, in E. LECUPPRE DESJARDIN-A.-L. VAN BRUAENE, *op. cit.*, pp. 237-252.

²² J. HEERS, *op. cit.*

²³ È quanto mostrano i saggi contenuti in J.-C. MAIRE VIGUEUR (a cura di), *I beni comuni nell’Italia medievale, fonti e studi*, numero monografico dei *Mélanges de l’Ecole Française de Rome. Moyen Age-Temps Modernes*, 99, 1987.

²⁴ H. SUMNER MAINE, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society, and Its Relation to Modern Ideas*, John Murray, London, 1861.

mio Nobel Elinor Ostrom²⁵, ha qualificato nei termini di “fasci di diritti” (*bundles of rights*).

3. Beni comuni e proprietà dissociate

Una serie di indagini empiriche ha in effetti mostrato come una delle cifre caratteristiche dell'Europa d'Antico Regime sia stata la presenza di forme molteplici, stratificate e concorrenti di occupazione degli immobili e degli spazi urbani²⁶. Grazie ai lavori degli storici del diritto, sappiamo che la cornice che ha reso possibile il dispiegarsi di questi “fasci di diritti” è la cosiddetta teoria del dominio diviso o delle proprietà dissociate (o *dominia*)²⁷.

Nella formulazione elaborata dai giuristi medievali e moderni, questa teoria sancisce l'esistenza di due distinti livelli proprietari – il dominio utile, legato all'*usus*, e il dominio eminente, legato al *fructus* –, ulteriormente frazionabili mediante operazioni di sublocazione, divisioni successorie, alienazioni totali o parziali. I frazionamenti dei due *dominia* possono essere sia verticali (fra il diritto d'uso e il diritto di percezione di una rendita), sia orizzontali, fra le diverse “utilità” e i diversi frutti che un bene può produrre; possono inoltre essere realizzati a beneficio tanto di singoli individui quanto di gruppi sociali o di istituzioni, aprendo la strada alla concorrenza fra più aventi diritto su uno stesso bene²⁸. Fra le traduzioni contrattuali più frequenti del regime dei *dominia*, troviamo l'enfiteusi, i contratti di livello e di precaria, nonché svariati tipi di affitto e subaffitto a lungo o lunghissimo termine²⁹. Gli studi disponibili mostrano come questa ne-

²⁵ In estrema sintesi, la teoria di Elinor Ostrom – richiamandosi esplicitamente a H.S. Maine – scompone la proprietà in cinque diritti (d'accesso, di prelievo, di gestione, di esclusione e di alienazione). Questi diritti, a loro volta, definiscono quattro distinte figure proprietarie: l'*owner*, che li detiene tutti; il *proprietor*, a cui è preclusa la possibilità di alienazione; il *claimant*, titolare unicamente dei primi tre diritti, ed infine l'*authorized user*, che detiene solo il diritto d'accesso e quello di prelievo. Cfr. E. OSTROM, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Marsilio, Venezia, 2007 (ed. orig. 1990); EAD., *Private and Common Property Rights*, in B. BOUCKAERT-G. DE GEEST (a cura di), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. II, *Civil Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999, pp. 332-379.

²⁶ Si vedano i numerosi saggi contenuti in O. FARON-E. HUBERT (a cura di), *Le sol et l'immeuble: les formes dissociées de propriété immobilière dans les villes de France et d'Italie*, Ecole Française de Rome, Roma, 1993.

²⁷ Sulla teoria del dominio diviso, si veda il celebre lavoro di P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1992.

²⁸ A. DANI, *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1, 2005, pp. 64-73.

²⁹ Sulle diverse forme di locazione e di occupazione immobiliare rintracciabili nelle città italiane d'età moderna, cfr. J.-F. CHAUVARD, *Rendita, diritto e morale. Proprietari e inquilini in età moderna*, in *Quaderni storici*, 113, 2003, pp. 305-323. Con riferimento al caso lombardo, oltre a L. FACCINI, *La Lombardia fra Seicento e Settecento. Riconversione economica e mutamenti sociali*, Franco Angeli,

bulosa di contratti abbia interessato, fra XVI e XVIII secolo, fra il 75% ed il 95% del parco immobiliare di alcune fra le maggiori città continentali³⁰. È precisamente in questo contesto giuridico che la gestione dei beni comuni urbani è evoluta nel corso dei secoli, inscrivendosi in dinamiche politiche che hanno portato i poteri cittadini a confrontarsi con istanze governative via via più complesse³¹.

Al di là del periodo della loro piena indipendenza, limitato ad alcuni secoli del Medioevo, in molte parti d'Europa le autonomie comunali si sono infatti sviluppate all'interno di quadri istituzionali che la scienza politica odierna qualificherebbe come "policentrici"³² o "multilivello"³³. È questo il caso, nella fattispecie, della penisola italiana, ove i Comuni, senza mai perdere il loro ruolo nevralgico in qualità di centri di governo e di elaborazione dei criteri di inclusione sociale e giuridica³⁴, hanno convissuto con istanze politiche variegiate, dagli stati

Milano, 1988, mi permetto di rinviare a M. BARBOT, *Per una storia economica della proprietà dissociata. Efficacia e scomparsa di 'un altro modo di possedere'*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, 2008, pp. 33-62; EAD., *What the Dominia Could Do: Enfiteusi and Other Forms of Divided Property Rights in Lombardy from the 14th to the 20th Century*, in R. CONGOST-P.-F. LUNA (a cura di), *Agrarian Change and Imperfect Property. Emphyteusis in Europe (16th to 19th Centuries)*, Brepols, Turnhout, 2019, pp. 54-75.

³⁰ Nella Milano seicentesca, questa percentuale ascende all'87-93% della popolazione urbana: cfr. S. D'AMICO, *Le contrade e la città. Sistema produttivo e spazio urbano a Milano fra Cinque e Seicento*, Franco Angeli, Milano, 1994. Percentuali non molto lontane si riscontrano in altre città italiane, come mostrano E. CONCINA, *Venezia nell'età moderna. Struttura e funzioni*, Venezia, Marsilio, 1989; R. AGO, *Economia barocca. Mercato e istituzioni nella Roma del Seicento*, Donzelli, Roma, 1998; F. BENFANTE, *Le proprietà urbane di Santa Maria Nuova (Firenze, XVI-XVIII secolo)*, in *Quaderni Storici*, 113, 2003, pp. 325-344; M. VAQUERO PINEIRO, *Renta y transformación de las viviendas en Roma durante el siglo XV*, in *Città e Storia*, 1, 2006, pp. 53-78; R. CURTO, *Da un'idea convenzionale di valore al valore rendimento: estimi e significati della proprietà urbana tra '700 e '800 a Torino*, in *Storia urbana*, 71, 1995, pp. 67-87.

³¹ Cfr. A.M. HESPANHA, *L'espace politique dans l'Ancien Régime*, in *Boletim de la Facultade de Dereito*, Universidade de Coimbra, LVIII, 1982, pp. 455-510; C. TILLY-W. BLOCKMANS (a cura di), *Cities and the Rise of State in Europe, A.D. 1000 to 1800*, Westview Press, Oxford, 1994; M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

³² Sul concetto di "policentrismo" si vedano, in particolare, V. OSTROM-C.M. TIEBOUT-R. WARREN, *The Organization of Government in Metropolitan Areas; a Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review*, 55, 4, 1961, pp. 831-842; M.D. MCGINNIS (a cura di), *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999; E. OSTROM, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex economic Systems*, in *American Economic Review*, 100, 3, 2010, pp. 641-672.

³³ P. LEGALÈS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, 45, 1, 1995, pp. 57-95. Perfino in un Paese precocemente accentrato come la Francia, i territori delle città si sono a lungo presentati come veri e propri mosaici giurisdizionali, nei quali la coabitazione (e talora la sovrapposizione) fra poteri centrali e poteri locali è stata di gran lunga la regola, più che l'eccezione, come mostra N. ROULAND, *L'Etat français et le pluralisme. Histoire politique des institutions publiques de 476 à 1792*, Odile Jacob, Paris, 1995.

³⁴ A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2011.

regionali rinascimentali agli imperi territoriali sei e settecenteschi, fino alla creazione dello Stato nazione nel 1861. Questo marcato pluralismo istituzionale costituisce un laboratorio empirico di grande interesse per le attuali riflessioni sulle pratiche di appropriazione e di gestione degli spazi urbani: per convincersene, basti citare il caso di Milano in età moderna.

4. *L'esempio di Milano*

Nei secoli compresi fra il tardo Medioevo e la fine del XVIII secolo, la città di Milano è protagonista di una crescente complessità politico-istituzionale. Dapprima Comune autonomo, poi capitale di uno Stato regionale, nel 1535 la città è annessa all'impero degli Asburgo, sotto il cui dominio rimarrà ininterrottamente fino al 1796³⁵.

Nel 1411, in pieno regime signorile, il Consiglio cittadino decide di affidare a una delle massime magistrature urbane (il Vicario di Provvisione) il compito di recensire i beni comuni milanesi³⁶. A quella data, una parte consistente del patrimonio fondiario municipale è già stata alienata per rispondere ai bisogni finanziari della città³⁷. Queste cessioni non sono una peculiarità milanese: diversi lavori hanno mostrato che, nella loro accezione di beni posseduti a titolo esclusivo dalla città, per le ricordate necessità economiche i *comunia* sono protagonisti di un processo di dismissione che si consuma già all'apice dell'esperienza comunale³⁸.

La lista redatta nel 1411 include una rosa relativamente ristretta di beni: la piazza dell'Arengo, la piazza del Duomo e i suoi portici, le strade e i canali intramurari, le sei porte d'accesso alla città, le fortificazioni e i terrapieni che le circondano, alcuni mulini e pozzi, più una serie di botteghe e di spazi di vendita disseminati nel territorio cittadino. I bilanci e i documenti contabili stilati fra 1535 e 1796 permettono di seguire l'evoluzione dell'amministrazione di questi beni lungo tutta l'età moderna³⁹.

³⁵ S. PIZZETTI (a cura di), *Dallo Stato di Milano alla Lombardia contemporanea*, Cisalpino Gioliardica, Milano, 1980; D. SELLA, *Lo stato di Milano in età spagnola*, Utet, Torino, 1987; D. SELLA-C. CAPRA, *Lo stato di Milano dal 1535 al 1796*, Utet, Torino, 1984; G. VIGO, *Uno Stato nell'impero. La difficile transizione al moderno nella Milano di età spagnola*, Guerini e Associati, Milano, 1994; C. MOZZARELLI, *Per la storia dello Stato di Milano in Età moderna. Ipotesi di lettura*, in *Annali di storia moderna e contemporanea*, 6, 2000, pp. 585-604.

³⁶ E. SAITA, *I beni comunali a Milano e alcuni esempi della loro amministrazione fra Tre e Quattrocento*, in L. CHIAPPA MAURI-L. DE ANGELIS-P. MAINONI (a cura di), *L'età dei Visconti. Il dominio di Milano tra XIII e XIV secolo*, La Storia, Milano, 1993, pp. 217-268.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ È quanto mostrato, nel caso di Vercelli, da R. RAO, *I beni del comune di Vercelli. Dalla rivendicazione all'alienazione (1183-1254)*, Società Storica Vercellese-Università del Piemonte Orientale, Vercelli, 2005.

³⁹ Cfr., al riguardo, S. AGNOLETTO, *Lo Stato di Milano al principio del Settecento. Finanza pub-*

A metà XVI secolo, i diritti utile ed eminente sui beni menzionati nella lista del 1411 risultano non più posseduti a titolo esclusivo dalla città, bensì frazionati e distribuiti fra una molteplicità di soggetti: il Consiglio municipale, il governatore spagnolo (ovvero il luogotenente e rappresentante del potere imperiale⁴⁰), singoli cittadini e svariate corporazioni e istituzioni urbane. I diritti proprietari detenuti da questa pletora di soggetti sono associati a prerogative variegiate, che vanno dalla possibilità di decidere dei criteri di accesso e di esclusione ai *comunia* fino al potere giurisdizionale per eccellenza: amministrare la giustizia entro il perimetro fisico e materiale su cui insistono i domini utile ed eminente⁴¹. Tali prerogative non sono in alcun modo distribuite secondo un principio puramente gerarchico o verticistico⁴². Da una parte, il Consiglio cittadino e il rappresentante dell'autorità imperiale si trovano di frequente ad occupare la posizione di proprietari utili o eminenti, circostanza che rende il loro dominio raramente assoluto⁴³; dall'altra, l'esercizio del dominio utile è associato a tutele e prerogative altrettanto, se non più ampie di quelle riconosciute al diritto eminente.

Una delle maggiori caratteristiche della teoria del dominio diviso, infatti, è la piena legittimità giuridica accordata all'uso e alle azioni possessorie, forieri di diritti e doveri (*in primis* il dovere di manutenzione e di pagamento delle imposte fondiarie⁴⁴) che sono oggi associati in via esclusiva alla titolarità astratta su un bene. La centralità dei diritti d'uso si riflette anche, e soprattutto, nella grande rilevanza attribuita alle "prese di possesso" e alle prove attestanti il godimento ef-

blica, sistema fiscale e interessi locali, Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 198-203; L. MOCARELLI, *La gestione dei beni della Città nella Milano d'età moderna*, in *Annali di storia moderna e contemporanea*, 11, 2005, pp. 169-182.

⁴⁰ G. SIGNOROTTO, *Milano spagnola. Guerra, istituzioni, uomini di governo*, Firenze, Sansoni 2001 (ed. orig. 1996).

⁴¹ Il forte legame fra atti possessori, poteri giurisdizionali e doveri gestionali è dimostrato con particolare evidenza da S. MOCHI ONORY, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello Stato (imperium spirituale, iurisdictio divisa, sovranità)*, Vita e Pensiero, Milano, 1951; T. HERZOG, *Terres et désert, société et sauvagerie. De la communauté en Amérique et en Castille à l'époque moderne*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 3, 2007, pp. 507-538; EAD., *Frontiers of Possession. Spain and Portugal in Europe and the Americas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

⁴² Cfr., in proposito, E. CONTE, *Comune proprietario o Comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Rivista di diritto agrario*, 78, 2, 1999, pp. 183-189.

⁴³ È quanto sottolineato anche da L. PATETTA, *Il ruolo del demanio e del patrimonio pubblico nella costruzione della città. Il caso di Milano*, in A. ACUTO (a cura di), *Demanio e patrimonio pubblico nella gestione della città*, Comune di Milano, Milano, 1980, pp. 19-30.

⁴⁴ Sui risvolti fiscali della proprietà dissociata, mi permetto di rimandare a M. BARBOT, *Proprietà, giurisdizione e cittadinanza in una misura di fiscalità diretta. Tassare gli immobili nella Milano d'età moderna*, in *Quaderni storici*, 1, 2014, pp. 1-30; EAD., *De l'Aequitas à la Fairness. Propriété, taxation et justice au prisme de deux mesures de fiscalité directe (Italie, XVI-XVIII et XXI siècles)*, in V. ALBE-J. COMMAILLE-F. LE BOT (a cura di), *L'échelle des régulations politiques. XVIIIe-XXIe siècle*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille, 2019, pp. 47-58.

fettivo di un bene⁴⁵: in sede giudiziaria, la dimostrazione dell'esercizio concreto e prolungato di un diritto, o dell'intima familiarità con un oggetto, può costituire un argomento d'accusa o di difesa addirittura più potente della presentazione di mere prerogative astratte e formali⁴⁶. È da interpretare in questa chiave una sentenza emessa dal Vicario di Provvisione nel 1545: chiamato ad esprimersi su un conflitto giurisdizionale relativo ad alcuni spazi di vendita gestiti da una delle maggiori istituzioni cittadine – la Veneranda Fabbrica del Duomo –, il magistrato milanese si premura di sottolineare la preminenza “delle ragioni del dominio utile” di cui essa è titolare rispetto al diritto eminente detenuto dal Comune, rimarcando come «la Fabbrica abbia sull'intera Piazza pieno possesso e ragioni certamente migliori di quello abbia la comunità di Milano»⁴⁷.

5. Comuni, id est accessibili a tutti?

Gli effetti congiunti dell'esistenza di più aventi diritto e dell'assenza di un principio rigidamente verticistico che ne ordini le competenze sono direttamente visibili nella gestione di due fra i beni più significativi della città: i Navigli e la piazza del principale mercato urbano.

Diversi studi hanno mostrato la grande rilevanza delle risorse idriche ai fini dell'attuazione dei principi del buon governo ispirato al bene comune⁴⁸. Questa rilevanza è ancora più cruciale per Milano, ove una serie di condizioni geologiche favorevoli ha facilitato, fin dal Medioevo, la realizzazione di un'imponente rete di canali artificiali alimentata dai Navigli, inizialmente costruiti per provvedere alle necessità di edificazione della cattedrale cittadina. Nell'intento di regolare in modo efficace il capillare sistema idrografico milanese, la figura del giudice comunale, creata nel 1346⁴⁹, è sostituita nel XVI secolo da una nuova carica, il

⁴⁵ L'importanza delle prese di possesso e la loro forte valenza giuridica sono sottolineate da E. SAITA, *Case e mercato immobiliare a Milano in Età visconteo-sforzesca*, Cuem, Milano, 2003.

⁴⁶ Sulla centralità giudiziaria delle azioni possessorie, cfr. R. AGO (a cura di), *Il valore delle norme. Controversie legali e definizione dei diritti*, Binklink, Roma, 2002; S. CERUTTI, *Giustizia sommaria. Pratiche e ideali di giustizia in una società di Ancien Régime (Torino XVIII secolo)*, Feltrinelli, Milano, 2003; M. BARBOT, *Incertitude ou pluralité? Les conflits sur les droits fonciers et immobiliers dans la Lombardie d'Ancien Régime*, in J. DUBOULOZ-A. INGOLD (a cura di), *Faire la preuve des droits du sol. Droits et savoirs en Méditerranée*, Ecole Française de Rome, Roma, 2011, pp. 275-301.

⁴⁷ L. MOCARELLI, *La gestione dei beni della Città*, cit., p. 172.

⁴⁸ G. ALBINI, *L'acqua a Milano. Uso e gestione nel basso medioevo (1385-1535)*, Cappelli, Bologna, 1990; P. BOUCHERON, *Usage et partage de l'eau à Mian et dans le milanais (XII-XV siècles)*, in E. CROUZET-PAVAN-J.C. MAIRE VIGUEUR (a cura di), *Water Control in Western Europe, 12th-16th Centuries*, Milano, 1994, pp. 123-138.

⁴⁹ G. ALBINI, *op. cit.*

Magistrato delle acque e delle strade, a cui vengono affidate competenze estese a tutto il territorio dello Stato regionale⁵⁰.

Quantomeno fino alla fine del XIX secolo, questo tribunale si troverà a dover amministrare le acque urbane in stretta collaborazione con altri due soggetti: il vasto gruppo di *utenti* dei canali, vale a dire gli individui, le famiglie e le istituzioni titolari dei diritti d'uso, come tali responsabili della definizione e dell'applicazione delle regole d'accesso alle risorse idriche⁵¹, e la già citata Fabbrica del Duomo, responsabile dei lavori di edificazione della cattedrale cittadina. Oltre a godere del privilegio di riscuotere le tasse sulle merci in transito lungo i Navigli, l'ente gestore della cattedrale è chiamato a partecipare attivamente alla manutenzione dei canali e ad intervenire in qualità di giudice nella risoluzione dei conflitti che oppongono gli utenti⁵².

La configurazione istituzionale della Fabbrica del Duomo e le sue modalità d'azione mostrano fino a che punto la qualifica della dimensione "comune" come alternativa ai binomi pubblico/privato e individuale/collettivo non sia in grado di rendere conto delle concrete modalità di appropriazione e di gestione dei beni comuni urbani.

Fin dalla sua creazione nel 1386, la Fabbrica è amministrata da un capitolo "misto", composto dai rappresentanti della Chiesa, dai membri delle principali magistrature e dagli esponenti delle più eminenti famiglie cittadine. Proprietario immobiliare e datore di lavoro fra i più potenti dell'alta Italia⁵³, l'ente milanese è patrono di diverse corporazioni⁵⁴, contribuisce attivamente all'assistenza ai poveri⁵⁵ e sovrintende alla gestione dell'edilizia urbana, un settore economico fra i

⁵⁰ G. BIGATTL, *La provincia delle acque. Ambiente, istituzioni e tecnici in Lombardia tra Sette e Ottocento*, Franco Angeli, Milano, 1995.

⁵¹ Tali soggetti sono organizzati in consorzi, la maggior parte dei quali esiste ancora oggi. Sulle loro modalità di funzionamento, in un'ottica europea, cfr. A. INGOLD, *Les sociétés d'irrigation: bien commun et action collective*, in *Entreprise et Histoire*, 50, 2008, pp. 19-35.

⁵² M. BARBOT, *Non tutti I conflitti vengono per nuocere. Usi, diritti e litigi sui canali lombardi fra XV e XX secolo*, in L. MOCARELLI (a cura di), *Quando manca il pane. Origini e cause della scarsità delle risorse alimentari in età moderna e contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 35-56.

⁵³ Sulla rilevanza del patrimonio immobiliare dell'ente milanese, e sul suo ruolo nel mercato del lavoro cittadino in età moderna, mi permetto di rinviare a M. BARBOT, *Le architetture della vita quotidiana. Pratiche abitative e scambi immobiliari a Milano in età moderna*, Marsilio, Venezia, 2008.

⁵⁴ Fra le categorie professionali maggiormente legate alla Fabbrica, si trovano i lavoratori dell'edilizia, dei settori alimentare, tessile, metallurgico, nei confronti dei quali l'ente svolge anche la funzione di tribunale: cfr. M. BARBOT-L. MOCARELLI, *L'ombra lunga della cattedrale. L'impatto del cantiere del Duomo di Milano sullo spazio urbani (secoli XVI-XVIII)*, in P. BOUCHERON-M. FOLIN (a cura di), *I grandi cantieri del rinnovamento urbano: esperienze italiane ed europee a confronto*, Ecole Française de Rome, Roma, 2011, pp. 251-277.

⁵⁵ Dall'età medievale, la Fabbrica conferisce la patente di "povero" a una serie di abitanti della città, permettendo loro l'accesso alle diverse forme di assistenza garantite dalle istituzioni urbane: si veda, al riguardo, P. BOUCHERON, *A qui appartient la cathédrale? La fabrique et la cité dans l'Italie*

più strategici, capace di attrarre una consistente manodopera proveniente dalle valli e dalle montagne che circondano la città⁵⁶. Il ruolo di primo piano nella gestione dei Navigli conferisce all'istituzione ambrosiana anche una serie di importanti prerogative in materia di approvvigionamento di beni di prima necessità, la maggior parte dei quali arriva a Milano via acqua⁵⁷. Queste prerogative sono ulteriormente rafforzate dai già citati privilegi di cui la Fabbrica gode sull'uso della Piazza della cattedrale, ove sono quotidianamente venduti i prodotti necessari alla sussistenza degli abitanti della città.

Come già accennato, i documenti d'età medievale e moderna (*in primis* la lista del 1411) qualificano la piazza del Duomo come uno dei beni comuni urbani per eccellenza, e ciò anche, e soprattutto, in ragione del fatto che le sue funzioni di sede del potere civico⁵⁸, del potere religioso e di luogo di svolgimento del più importante mercato alimentare ne fanno un luogo fra i più strategici per il perseguimento del bene comune. Lungi dall'essere uno spazio vuoto e aperto a tutti, la Piazza, tuttavia, si presenta come un territorio letteralmente saturo di diritti differenti.

In qualità di titolare del dominio utile del suolo che circonda il cantiere della cattedrale, la Fabbrica del Duomo affitta gli spazi di vendita ai vari venditori ambulanti che prendono parte al mercato giornaliero⁵⁹. Oltre ai loro banchi amovibili, sulla Piazza insistono una serie di botteghe fisse, ubicate essenzialmente sotto due file di portici (i coperti delle Bollette e dei Figini), i cui diritti d'uso fanno capo in parte al Comune, in parte ad alcune corporazioni, e in parte a singoli mercanti⁶⁰. Il controllo di queste porzioni di spazio, esercitato mediante diverse concessioni e contratti di locazione, conferisce a ciascuno degli aventi diritto sulla Piazza e sui suoi portici ampi poteri e doveri in materia di regolazione dei tempi, dei modi e finanche delle forme fisiche di organizzazione delle attività commerciali praticate in quelle sedi. Di tanto in tanto, la Piazza è temporaneamente sgomberata per consentire lo svolgimento di riti religiosi e o di cerimonie laiche, tanto ci-

médiévale, in P. BOUCHERON-O. MATTEONI (a cura di), *Les espaces sociaux de l'Italie urbaine*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2005, pp. 286-330.

⁵⁶ L. MOCARELLI, *Costruire la città. Edilizia e vita economica nella Milano del secondo Settecento*, Il Mulino, Bologna, 2008; M. BARBOT-A. CARACASI-P. LANARO (a cura di), *Lo sguardo della storia economica sull'edilizia urbana, numero monografico di Città e Storia*, I, 2008.

⁵⁷ G. ALBINIL, *op. cit.* Sull caso specifico del Naviglio della Martesana, cfr. S. BOBBI, *La navigazione sul naviglio della Martesana dal XVI al XIX secolo*, in C. TANGARI (a cura di), *Cinquecento anni di naviglio Martesana (1497-1997)*, Provincia di Milano, Milano, 1998, pp. 33-53.

⁵⁸ Cf. E. SALVADORI, *Spazi mercantili e commerciali a Milano nel medioevo: la vocazione del centro*, in A. GROHMANN (a cura di), *Spazio urbano e organizzazione economica nell'Europa medievale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, pp. 248-325.

⁵⁹ Sulle diverse tipologie giuridiche di concessione degli spazi di vendita del mercato, cfr. M. BARBOT, *Le architetture della vita quotidiana*, cit.

⁶⁰ M. BARBOT-L. MOCARELLI, *op. cit.*

viche quanto imperiali. Tuttavia l'attività di sgombero non avviene mai senza difficoltà: ogni minima alterazione dello status quo, infatti, porta con sé conflitti la cui risoluzione richiede la paziente ricomposizione di tutti gli interessi in gioco⁶¹. Chiamato ad intervenire ogniqualvolta il disaccordo si prolunghi eccessivamente, il potere imperiale, nella persona del governatore, tenta di fare in modo che i conflitti non impediscano lo svolgimento del mercato, e che il diritto "per eccellenza" degli abitanti della città, ovvero la possibilità di accedere ai beni necessari alla loro sussistenza, non venga irrimediabilmente leso. L'intervento del potere imperiale ricorda da vicino quello di un tutore⁶² o di un garante avente il compito di vigilare affinché gli altri soggetti coinvolti si coordinino per evitare la completa paralisi gestionale o la dissipazione materiale dei beni della collettività. L'autorità imperiale è tuttavia lontana dall'essere una potenza completamente sovrana, poiché deve essa stessa scendere a compromessi con tutti gli altri aventi diritto: è questo il motivo per cui nessuna istanza politica, lungo tutta l'età moderna, riuscirà mai a sgomberare completamente la Piazza e a renderla fisicamente accessibile a tutti⁶³.

6. *Dal passato al presente: gli spazi urbani fra conflitti e dinamiche inclusive*

I tratti salienti della storia dei *comunia* milanesi, qui sinteticamente evocati, ci permettono di abordare due fra i punti critici maggiormente dibattuti nell'attuale discussione sui *Commons* e sul diritto alla città: il problema della *governance* e quello dell'accesso ai beni comuni urbani. Si tratta di due questioni distinte ma al tempo stesso inscindibilmente legate, poiché al cuore di entrambe si trova una stessa categoria sociale e giuridica: quella dell'abitante e del fruitore degli spazi urbani, titolare del diritto-dovere del loro uso e della loro gestione. Dove comincia e dove finisce questa categoria? In aggiunta a questo problema definitorio, vi è poi il rischio, denunciato da diversi autori⁶⁴, che l'autogestione comunitaria degli spazi urbani possa tradursi in un'eccessiva conflittualità, o ancor peggio nell'esclusione dalla loro fruizione di ampie fette di popolazione. Su entrambi questi punti, l'esperienza medievale e moderna si rivela ricca di spunti di riflessione.

⁶¹ Diversi esempi in R. CANOSA, *Milano nel Seicento. Grandezza e miseria nell'Italia spagnola*, Mondadori, Milano, 1993.

⁶² Mutuo quest'espressione da L. MANNORI, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (sec. XVI-XVIII)*, Giuffrè, Milano, 1994.

⁶³ Ciò avrà, fra l'altro, l'esito di rallentare – e a tratti addirittura di bloccare completamente – i lavori di edificazione della cattedrale, ufficialmente conclusi solo negli anni '60 del Novecento: M. BARBOT-L. MOCARELLI, *op. cit.*

⁶⁴ Si vedano, in tal senso, le considerazioni espresse da D. HARVEY, *op. cit.*, pp. 135-137.

Abbiamo visto come gli spazi urbani di Antico Regime siano attraversati da fitte trame di diritti giurisdizionali concorrenti e sovrapposti. Come dimostra il caso milanese, questa ridondanza istituzionale è certamente foriera di tensioni e litigi, ma l'intensa conflittualità che ci restituiscono le indagini storiche⁶⁵ non deve essere interpretata come il sintomo di un'anomalia o di una patologia: imbrigliati e disciplinati da regole giuridiche funzionali a limitarne la portata eversiva⁶⁶, i conflitti sui beni comuni sono la modalità privilegiata con cui gli aventi diritto intrattengono i loro legami, mitigano eventuali abusi e riconoscono le reciproche posizioni e prerogative, impendendo in tal modo che l'accesso alla città diventi monopolio esclusivo di un unico centro di potere⁶⁷. Ma chi ha concretamente il diritto di accedere ai beni comuni? Per rispondere a questa domanda è necessario distogliere lo sguardo dal nesso proprietà-giurisdizione per guardare alla sfera della cittadinanza. Diversamente dalla situazione attuale, in cui lo status di cittadino configura un diritto individuale formalmente egualitario, nell'universo giuridico pre-ottocentesco il lessico dell'*esser cittadino* è un lessico esasperatamente diseguale, stratificato e locale⁶⁸, ricco di gradazioni che vanno dal "punto zero" dell'inclusione sociale – l'abitare temporaneamente in città – fino allo status della piena cittadinanza politica. Fra questi due estremi troviamo un'ampia gamma di tipologie giuridiche: gli statuti urbani ci parlano infatti di cittadini originari e acquisiti, cittadini naturali e creati, *cives ex privilegio* o *de gratia*, cittadini di antica o recente immigrazione, cittadini utili o inutili⁶⁹. Ben più che all'astratta titolarità

⁶⁵ Si veda, ad esempio, R. ABAD, *La lutte entre juridictions pour le contrôle de la police de l'alimentation à Paris sous le règne de Louis XIV*, in *Mélanges de l'École Française de Rome. Italie et Méditerranée*, 112, 2, 2000, pp. 655-667.

⁶⁶ In primis gli Statuti urbani, come mostra, nel caso di Milano, F. SINATTI D'AMICO, *Per una città. Lineamenti di legislazione urbanistica e di politica territoriale nella storia di Milano*, Aracne, Roma, 2010 (ed. orig. 1979).

⁶⁷ Il ruolo dei conflitti come modalità di coordinamento fra giurisdizioni diverse e parzialmente sovrapposte è sottolineato anche da D. HOROWITZ, *The Courts and Social Policy*, Brookings Institution Press, Washington, 1977; L. FULLER, *The Forms and Limits of Adjudication*, in *Harvard Law Review*, 92, 1978, pp. 253-409; ID., *The Principles of Social Order*, Duke University Press, Durham, 1981.

⁶⁸ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

⁶⁹ Si veda, al riguardo, l'ampia casistica riportata da D. BIZZARRI, *op. cit.*; M. BERENGO, *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età moderna*, Einaudi, Torino, 1999; S. CERUTTI-R. DESCIMON-M. PRAK (a cura di), *Cittadinanze*, numero monografico di *Quaderni Storici*, 89, 1995, pp. 61-158, nonché alcuni studi specifici, fra cui, ad esempio, A. BELLAVITIS, *Identité, mariage, mobilité sociale. Citoyennes et citoyens à Venise au XVIIe siècle*, Ecole Française de Rome, Roma, 2001. In alcune città la categoria di "abitante" è formalmente definita come il grado più basso della cittadinanza: è questo, ad esempio, il caso di Piacenza, sul quale mi permetto di rimandare a M. BARBOT, *Verso una ridefinizione degli assetti dell'economia cittadina*, in *Storia economica e sociale di Piacenza e del suo territorio. L'età dei Farnese*, Tip.Le.Co, Piacenza, 2008, pp. 43-88.

di diritti proprietari, queste classificazioni giuridiche sono legate ad azioni concrete, ed in particolare alle pratiche della residenza e dell'appartenenza ai tanti corpi associativi di cui le città sono punteggiate⁷⁰. Poiché ciascun individuo può prendere parte contemporaneamente a più istituzioni⁷¹, gli spazi urbani risultano letteralmente ricoperti da fitte maglie di legami e di interdipendenze reciproche. Ne discende un sistema di partecipazione politica e di protezione sociale al tempo stesso profondamente diseguale e ampiamente inclusivo⁷², ed è proprio questo originale connubio ad aver garantito, sul filo dei secoli, che l'accesso differenziato ai beni comuni urbani non si traducesse in un privilegio di pochi.

⁷⁰ Cfr., in particolare, L. TEDOLDI, *Cittadinanza, locazioni e integrazione sociale nella Brescia veneta (XVII-XVIII secolo)*, in *Quaderni Storici*, 113, 2003, pp. 381-398; M. BARBOT, *Abitare, dunque appartenere. Inclusione ed esclusione sociale nelle città italiane in Antico Regime*, in *Zapruder. Rivista della storia della conflittualità sociale*, 14, 2007, pp. 8-24; E. CANEPARI, *Stare in compagnia. Strategie di inurbamento e forme associative nella Roma del Seicento*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008.

⁷¹ Secondo le celebri tesi di Max Weber, pubblicate nel suo saggio postumo sulle città, la multi-appartenenza sarebbe ciò che, nel lungo periodo, qualifica maggiormente l'esperienza urbana occidentale rispetto a quella orientale: M. WEBER, *Economia e società. La città*, Donzelli, Roma, 2003 (ed. orig. 1921).

⁷² Cfr. H. BERMAN, *Law and Revolution: the formation of Western Legal Tradition*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1983; A. BLACK, *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Methuen, London, 1984; K. LYNCH, *Individuals, families and communities in Europe, 1200-1800: the urban foundations of western society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

NUOVI EUROPEI: ALCUNI SPUNTI SULLE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE IN EUROPA

Paolo Morozzo della Rocca

SOMMARIO: 1. I numeri dell'immigrazione legale in Europa. – 2. Utili ma non accolti. – 3. I processi di cittadinanza. Dati e tendenze. – 4. L'altra parte dell'immigrazione: i *sans papiers*. – 4.1. Numeri misteriosi, ma consistenti. – 4. 2. Perché l'immigrazione illegale non conviene. – 4.3. Quelli che irregolari lo diventano dopo. – 5. La fabbrica degli irregolari e quella degli integrati: due imprenditorie politiche a confronto. – 5.1. La mobilità dei confini tra regolari e irregolari. – 5.2. Quali politiche per favorire una regolarità efficace e duratura. – 5.3. Le politiche della regolarizzazione. – 5.4. Quali approcci normativi possono caratterizzare le procedure di regolarizzazione individuale?

1. I numeri dell'immigrazione legale in Europa

Secondo Eurostat al 1° gennaio 2017 i residenti stranieri nell'intero spazio dell'Unione Europea erano 21,6 milioni, pari al 4,2% dell'intera popolazione, cui si aggiungevano 16,9 milioni di cittadini europei residenti in un altro Paese membro, per un totale complessivo di 38 milioni di residenti non nazionali, pari al 7,5% della popolazione europea¹.

In numeri assoluti, la maggiore concentrazione di residenti stranieri riguardava la Germania (9,2 milioni), il Regno Unito (6,1), l'Italia (5,0), la France (4,6) e la Spagna (4,4). Nell'insieme questi cinque Paesi, abitati dal 63% della popolazione europea, ospitavano il 76% della popolazione straniera (europea o non europea), mentre i Paesi con la più bassa percentuale di cittadini stranieri residenti all'interno dei loro confini erano la Lituania, con il 0,7% sul totale della popolazione, nonché la Polonia e la Romania (entrambe con l'1%).

I flussi immigratori in Europa esprimono prevalentemente due diverse progettualità individuali e due configurazioni migratorie nazionali storicamente prevalenti, anche se oggi meno che in passato.

Riguardo alle due progettualità distinguiamo tra migrazioni circolari e di lungo termine (spesso definitive). Per effetto delle attuali normative le migrazioni circo-

¹ EUROSTAT, *Migration and migrant population statistics*, data extracted in March 2018.

lari sono in primo luogo caratteristiche delle élites migratorie, tra le quali ricordiamo in particolare i lavoratori altamente qualificati, ma anche di una parte importante dei cittadini appartenenti all'Unione Europea e di quelli provenienti da Paesi confinanti con le frontiere esterne dell'Unione per i quali talvolta è pure prevista la possibilità di soggiorno breve senza obbligo di visto.

Le migrazioni di lungo termine o definitive rimangono però prevalenti presso tutti gli altri target, divenendo ancor più stabili nel tempo nel caso di mancato acquisto o di perdita del diritto di soggiorno, cui consegue l'impossibilità di fare spola con il Paese di origine². Una riforma delle discipline sull'immigrazione capace di favorire una circolarità migratoria più generalizzata funzionerebbe dunque da strumento non repressivo ma incentivante di riduzione dell'immigrazione irregolare, consentendo agli interessati di modulare i tempi del loro soggiorno in base alla possibilità di mantenere i requisiti socio-economici richiesti dalle diverse normative nazionali.

Quanto alle configurazioni migratorie nazionali, storicamente le due prevalenti sono la cosiddetta "coppia migratoria" e la "quasi-diaspora"³. La prima è data dalla concentrazione di una nazionalità all'interno di un Paese di prevalente immigrazione, come nel caso delle coppie Algeria/Francia (a tutt'oggi il 97% degli algerini emigrati in Europa vive in Francia) e Turchia/Germania (con il 70% della presenza turca in Europa).

La "quasi-diaspora" è invece costituita da un importante flusso migratorio nazionale in diversi Paesi europei che mantiene legami significativi con il Paese di emigrazione, come nel caso dei turchi (partecipi dunque di entrambe le esemplificate configurazioni) e dei marocchini, i quali sono ancora ad oggi le due nazionalità di immigrati più numerose all'interno dell'Unione Europea.

In realtà una terza configurazione, più caleidoscopica, è ora ravvisabile grazie alla varietà dei percorsi migratori e della mobilità internazionale, con caratterizzazioni di più vaste aree di provenienza (ad esempio l'Europa esterna all'Unione Europea, l'Asia centrale, l'Africa occidentale, ma anche il subcontinente indiano e più in generale il sud-est asiatico), la cui presenza regolare oggi, invece di essere governata, è però spesso consequenziale ad arrivi inizialmente illegali e/o all'esito almeno parzialmente positivo di richieste di protezione internazionale. L'Italia è forse il Paese maggiormente caratterizzato da quest'ultima configurazione migratoria pur avendo storicamente conosciuto il crearsi di quasi-diaspore o diaspore (come nel caso dei marocchini e degli albanesi).

² Come nota, giustamente, C. WIHTOL DE WENDEN, *Le nuove migrazioni*, Patron, Bologna, 2016, p. 23.

³ Sul punto cfr. C. WIHTOL DE WENDEN, *op. cit.*, p. 72 s.

2. Utili ma non accolti

Secondo un sondaggio pubblicato nel luglio 2017 da IPSOS sulla percezione dell'immigrazione in 25 Paesi di immigrazione, solo il 21% degli intervistati pensa che l'immigrazione sia un fatto positivo per i Paesi riceventi (il 45% in Arabia Saudita, il 25% in Svezia, il 18% in Germania, il 10% in Italia, il 5% in Ungheria).

Pensano che gli immigrati siano comunque già troppi il 66% degli italiani, il 54% dei belgi, il 49% dei francesi, il 46% degli spagnoli ed il 45% dei tedeschi.

Il 78% dei turchi, ma anche il 47% degli italiani, il 43% dei belgi, il 41% degli spagnoli ed il 30% dei tedeschi temono che gli immigrati rubino posti di lavoro.

Non pensano che l'immigrazione sia un fatto complessivamente positivo per l'economia del proprio Paese il 53% degli inglesi, il 73% dei tedeschi, il 74% degli spagnoli e dei polacchi, l'81,5% dei belgi, l'84,5% dei francesi, l'85% degli italiani ed il 91% degli ungheresi⁴.

A dispetto di questi dati di percezione, è invece noto come la maggiore presenza di immigrati regolarmente soggiornanti abbia giovato alle economie dei Paesi di residenza ed in particolare a quelle con maggiore vocazione manifatturiera⁵.

Particolarmente emblematico, al riguardo, il caso italiano, dove la forza-lavoro autoctona (ancora impropriamente misurata sulla fascia d'età 15-64 anni) è calata dal 2006 al 2016 di 1,4 milioni, nonostante l'apporto aggiuntivo di 500 mila naturalizzazioni⁶. Nello scenario demografico di medio termine, calcolando una quota di nuovi ingressi di 100 mila immigrati all'anno l'indice di dipendenza (cioè il rapporto tra adulti in età produttiva ed il resto della popolazione) passerebbe dall'attuale 55% al 62% nel 2030 ed il 77% nel 2050⁷: ne deriverebbe il crollo del sistema previdenziale e dello stesso sistema di produzione di beni e servizi, che una popolazione fortemente invecchiata non sarebbe in grado né di produrre né di acquistare pur avendone vitale necessità.

Il sistema di produzione sta d'altra parte subendo veloci modifiche, caratterizzandosi per il declino delle competenze medie e l'espansione sia delle competenze alte che di quelle basse, cui corrisponde la più accentuata differenziazione di reddito da lavoro mai conosciuta dall'industrializzazione ad oggi⁸.

⁴ www.slideshare.net/IpsosItalia/global-views-on-immigration-and-the-refugee-crisis-79771961/1.

⁵ Del resto la stessa immigrazione irregolare sembra giocare un ruolo nell'economia dei servizi a bassa produttività della forza lavoro che, se svantaggioso per alcuni risulta invece piuttosto vantaggioso per altri: quello di abbattere ulteriormente il costo della forza-lavoro in economie che fanno affidamento sullo sfruttamento della mano d'opera non in grado di fare valere i propri diritti.

⁶ Stime su dati Istat, presentate da S. PROVERBIO-R. LANCELLOTTI, *Dialogo sull'immigrazione*, Mondadori, Milano, 2018, p. 24. La forza-lavoro complessiva (italiani e stranieri) è però cresciuta, secondo Istat, da 38.335.000 a 39.014.000 (con incremento di 679 mila unità).

⁷ Così S. PROVERBIO-R. LANCELLOTTI, *op. cit.*, p. 28.

⁸ Le occupazioni *high skill* sono passate in Europa dal 31,6% nel 1993 al 37,3% nel 2010, le

In questo più generale contesto l'inserimento degli immigrati nei mercati del lavoro asseconda le dinamiche locali occupando soprattutto spazi vuoti ma necessari, oppure nei quali v'è domanda di mano d'opera a più basso prezzo. Ciò spiega, ad esempio, perché in Italia gli stranieri costituiscano l'11% circa della forza lavoro, ma rappresentino il 74% dei domestici, il 56% degli assistenti agli anziani e disabili, il 52% dei venditori ambulanti autorizzati, il 40% dei pastori, boscaioli e pescatori, il 30% dei braccianti agricoli e degli operai specializzati, il 29% degli operai edili non specializzati.

Diversa, ma conducente ad analoghe conclusioni è la situazione di altri Paesi dell'Unione, come la Polonia e la Germania⁹.

Benché molti ricordino come la Polonia sia stata produttrice, negli anni precedenti ed in quelli immediatamente successivi al suo ingresso nell'Unione Europea, di un flusso ingentissimo di emigranti per motivi di lavoro, oggi il Paese è divenuto terra di immigrazione, con un PIL tra i più alti dell'Unione Europea (il 4,7% nel 2017). Secondo alcune stime la necessità di forza-lavoro immigrata in Polonia riguarda 4 milioni di ingressi entro il 2030. Ed in effetti secondo Eurostat la Polonia ha rilasciato nel 2017 quasi 700.000 nuovi permessi di lavoro, quasi tutti a cittadini ucraini, seguiti a distanza da armeni, bielorusi, georgiani, moldavi e russi, cui si aggiungono, sulla base di accordi bilaterali, filippini e vietnamiti.

Quanto alla Germania, essa ha ricevuto un ingente flusso di migranti, sia per ragioni economiche che per asilo, senza operare, diversamente dalla Polonia, alcuna scelta selettiva in nome dell'affinità culturale, ma investendo cifre ingenti per la loro integrazione, con un tasso elevatissimo di inserimento nel mercato del lavoro che sopperisce, pur senza riuscirvi del tutto, al fabbisogno di mano d'opera della prima nazione industriale e manifatturiera europea.

Non potendo qui ulteriormente approfondire temi che fuoriescono dall'oggetto della ricerca, possiamo limitarci ad osservare che l'apporto degli immigrati, sebbene visto dagli autoctoni come una minaccia ai livelli salariali acquisiti, ha consentito a molte imprese di resistere alla concorrenza globale (caratterizzata, come si sa, dall'abbattimento del costo del lavoro) conservando posti di lavoro anche per gli autoctoni, rimasti in larga parte privilegiati nell'accesso a posizioni lavorative migliori.

L'avversione per gli immigrati, se per un verso risulta corrispondere ad una

occupazioni media sono invece passate dal 46,8% al 37,6%; e le occupazioni *low skill* sono cresciute dal 21,6% al 25,1%, con un'accentuazione del fenomeno in Italia (dal 27% al 33,1%). Fonte: M. GOOS-A. MANNING-A. SALOMONS, *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, in *American Economic Review*, 104, 8, 2014, pp. 2509-2526 <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>.

⁹ Su cui le interessanti considerazioni di D. Pompei, Intervento al Convegno Ponti di Pace, organizzato dalla Comunità di Sant'Egidio a Bologna dal 15 al 17 ottobre 2018, disponibile su <https://preghieraperlapace.santegidio.org/pageID/30660/langID/it/orator/35/Pompei-Daniela.html>.

fenomenologia sociologicamente ricorrente a prescindere dai contesti, per altro verso pare dunque costituire la canalizzazione verso un falso bersaglio dell'avversione per gli effetti negativi della globalizzazione dei mercati sullo status delle classi lavoratrici medie ed operaie delle società europee.

Come sempre, l'individuazione di un falso bersaglio ostacola l'attuazione di buone politiche sia riguardo alle più generali politiche economiche e di distribuzione del reddito sia riguardo all'immigrazione, impedendo di consolidarne i vantaggi e creando ostacoli ad una buona inclusione sociale e culturale, come dimostra l'enfaticizzazione del tema della sicurezza, a prescindere dalle opportune misure che i Paesi membri e la stessa Unione Europea stanno adottando ed adotteranno per rispondere alle sfide poste dalla criminalità e dal terrorismo internazionali.

Occorrerebbe invece cogliere le sfide dell'integrazione soprattutto là dove emergono le maggiori criticità. Tra queste l'inclusione sociale, culturale e lavorativa dei più giovani tra i nati all'estero, il cui tasso di disoccupazione è più elevato nei Paesi dove essi sono giunti maggiormente per motivi di ricongiungimento familiare, al seguito quindi di adulti già proficuamente occupati, o di asilo (in particolare in Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca, Ungheria, Belgio, Francia, Olanda). Il loro tasso di disoccupazione è invece complessivamente più basso di quello dei coetanei nativi in altri Paesi europei (tra i quali Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Germania, Croazia)¹⁰. Ma più complessivamente sia le generazioni cosiddette 1,5 sia le seconde e successive generazioni delle famiglie di origine straniera sembrano soffrire di difficoltà nei percorsi dell'istruzione, formazione (soprattutto media ed alta) ed avviamento al lavoro in società dove non di rado pesa altresì un clima discriminatorio reale ed ancor più percepito.

Sulle difficoltà di integrazione delle famiglie e delle successive generazioni pesano inoltre i processi di concentrazione urbana di tipo segregativo, disomogenei nei diversi Paesi membri ma ovunque in qualche misura presenti.

3. I processi di cittadinanza. Dati e tendenze

Quella di straniero regolarmente soggiornante è una condizione non esaustiva riguardo ai flussi migratori, i quali vanno considerati nella loro dinamica complessiva che comprende pure sia una quota di presenze irregolari, sia un flusso di naturalizzazione che, ad esempio, nel 2016, ha riguardato nei diversi Paesi membri un milione di nuovi cittadini nazionali, in buona parte altresì introdotti nella cittadinanza dell'Unione Europea, mentre si fa significativa anche la domanda di doppia cittadinanza da parte dei cittadini europei circolanti nei Paesi dell'Unione.

¹⁰ Cfr. *Migrant integration*, 2017 edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, Figure 1.5, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8787947/KS-05-17-100-EN-N.pdf/f6c45af2-6c4f-4ca0-b547-d25e6ef9c359>.

Ciò spiega perché sull'insieme della popolazione residente i nati in un Paese non facente parte dell'Unione Europea erano 36,9 milioni, comprendendo però tale dato una significativa quota di cittadini europei (15,3 milioni) in gran parte divenuti cittadini di un Paese membro per acquisto successivo alla nascita oppure in base allo *ius sanguinis* dissociato dallo *ius soli*. D'altra parte, anche tra i nati all'interno dello spazio dell'Unione sono ben 20,4 milioni quelli che risiedono in un Paese membro diverso da quello di nascita, tra i quali dunque abbiamo 3,4 milioni di cittadini europei che hanno la cittadinanza nazionale nel Paese di residenza (in aggiunta od in alternativa a quello di nascita)¹¹.

Questi dati non coincidono però con quello – di più difficile rilevazione – dell'insieme dei cittadini dei Paesi membri europei di origine straniera, il quale comprende anche molti dei naturalizzati nati in un Paese europeo di residenza da cittadini stranieri, nonché i nati da cittadini a loro volta figli di cittadini stranieri.

Nel 2016 le acquisizioni di cittadinanza complessivamente intervenute nei Paesi membri hanno riguardato 994.800 persone (il 18% in più del 2015). L'Italia è stato il Paese con il maggior numero di acquisizioni, pari a 201.600 (il 20% sul totale europeo dell'anno), anche se, contrariamente alle previsioni, il loro numero è calato nel 2017 del 27,3%¹²; la Spagna è al secondo posto, con 150.900 acquisizioni, seguita dal Regno Unito (149.400) dalla Francia (119.200) e dalla Germania (112.800).

Ma il più alto “naturalisation rate” (l'indice di naturalizzazione calcolato in percentuale sulla popolazione straniera residente) è stato quello della Croazia (9,7 acquisizioni per 100 residenti stranieri) seguita dalla Svezia (7,9) e dal Portogallo (6,5), mentre l'Italia si è attestata, nel 2017, al più basso tasso del 2,9%.

I Paesi di origine maggiormente rappresentati nello stock complessivo dei nuovi cittadini sono nell'ordine il Marocco (101.300, pari al 10,2% sul totale, residenti soprattutto in Spagna ed in Italia) l'Albania (67.500, pari al 6,8% molti dei quali residenti in Italia e in Grecia), l'India ((41.700, pari al 4,2%, residenti prevalentemente nel regno Unito), il Pakistan (32.900, pari al 3,3%, anch'essi maggiormente residenti nel Regno Unito) e la Turchia (32.800, pari al 3,3%, prevalentemente residenti in Germania).

Vero è che anche i nuovi cittadini, sino almeno alla seconda generazione, pongono domande riguardanti la piena integrazione nelle società di residenza, benché nel contempo la loro esperienza esistenziale e la loro identità giuridica siano ormai del tutto estranee al fenomeno migratorio.

¹¹ I dati sui Paesi dell'Unione Europea sono tratti da Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics).

¹² Rapporto annuale Istat sulla situazione del Paese stimava per il 2017 224 mila acquisizioni, che invece sono state 146.605, per effetto, pare, dell'esaurirsi dello stock di naturalizzazioni e altre acquisizioni provenienti dai beneficiari del provvedimento di regolarizzazione collettiva del 2002 e dal ridursi, sin quasi ad esaurirsi, dei decreti annuali dei flussi di ingresso per lavoro.

Peraltro le attuali discipline si caratterizzano per due criticità: non sempre l'acquisto o comunque il riconoscimento legale della cittadinanza corrisponde ad un itinerario di buona integrazione od anche, tout court, di integrazione, adeguatamente commisurata al profilo oggettivo degli interessati. Ma paradossalmente, in molti casi esse esprimono pure una criticità di segno opposto, non riuscendo a riconoscere adeguatamente, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, l'appartenenza di fatto del cittadino straniero, specie se di seconda generazione, alla cittadinanza del Paese di residenza.

Su entrambi tali profili i Paesi membri dovrebbero forse apportare opportune modifiche alle loro legislazioni.

4. *L'altra parte dell'immigrazione: i sans papiers*

4.1. *Numeri misteriosi, ma consistenti*

Al lato opposto della naturalizzazione, nel percorso di integrazione, abbiamo gli *undocumented migrants*. Di quest'ultimo insieme di popolazione immigrata non possediamo dati certi, né stime sufficientemente condivise dai ricercatori: sebbene si sia ipotizzato, da autorevole fonte, che nel 2016 essi corrispondessero nello spazio dell'Unione Europea alla soglia dei 5 milioni¹³, ma altre stime li collocano nel 2018 addirittura a circa 10 milioni, pari al 2% della popolazione residente¹⁴.

L'immigrazione irregolare, almeno quella programmata come tale dai diretti interessati (mediante il viaggio clandestino oppure l'abuso delle autorizzazioni all'ingresso di breve periodo) è un effetto strutturale ed inevitabile della chiusura dei canali di ingresso legali. Ciò ha prodotto l'accettazione dell'illegalità, nonché dei gravi pericoli e costi a questa connessi, come un inevitabile prezzo da pagare per realizzare il progetto migratorio.

La nozione di "*undocumented*", risulta ambigua ed eterogenea, facendovi parte: a) persone entrate illegalmente da una delle frontiere esterne dell'Unione Europea che non richiedano o per le quali non sia pendente od accolta una domanda di protezione internazionale (definibili pertanto come clandestini); b) persone entrate legalmente ma rimaste oltre il tempo di permanenza consentito dal visto di ingresso o dall'autorizzazione all'ingresso in esenzione del visto (cosiddetti *overstayers*); c) persone già regolarmente residenti in un Paese membro che hanno perso il diritto a soggiornare in Europa od in uno dei Paesi membri (e per questo motivo raggiunti da un provvedimento di rimpatrio); d) persone il cui diritto di soggiorno è stato negato o non rinnovato dalle autorità amministrative com-

¹³ C. WIHTOL DE WENDEN, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴ Così S. ALLIEVI, *Immigrazione cambiare tutto*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 96.

petenti ma per le quali non è stato adottato, oppure non può giuridicamente essere adottato – od eseguito, se inopportuno adottato – un provvedimento di rimpatrio.

Riguardo a questo variegato universo di “*sans papiers*” la tendenza dei ricercatori e purtroppo degli stessi operatori è spesso quella di semplificare, ignorando le riferite distinzioni, oppure di obliterare alcune delle posizioni elencate, riconducendo il fenomeno dell’illegalità del soggiorno ai casi ufficialmente segnalati come tali, talvolta corrispondenti con le statistiche dei provvedimenti di rimpatrio e di espulsione.

Lo iato tra le due diverse grandezze degli irregolari presenti e degli irregolari rintracciati non è facilmente misurabile ma è empiricamente percepito dai diversi osservatori del fenomeno.

Vero è che dopo il 2015 (*annus horribilis* della cosiddetta crisi migratoria europea), un certo ottimismo riguardo al contrasto dell’immigrazione irregolare è stato troppo superficialmente indotto dal confronto dei dati relativi al numero dei respingimenti alle frontiere esterne dell’Unione con quelli del numero dei rintracci sul territorio e dei conseguenti provvedimenti di espulsione.

In particolare il fatto che i respingimenti tendano ad aumentare mentre i rintracci tendono a diminuire induce a ritenere più efficace il contrasto all’immigrazione illegale e fa immaginare che il fenomeno della presenza irregolare sia in diminuzione.

In effetti, secondo Eurostat¹⁵, il numero dei respingimenti alle frontiere esterne dell’Unione è stato nel 2017 il più alto mai registrato dal 2009 in poi, raggiungendo la cifra di 439.500. Nel contempo – e secondo alcuni per effetto del maggior controllo esercitato ai confini – i cittadini non europei rintracciati nel 2017 all’interno dello spazio europeo senza autorizzazione al soggiorno sono stati 618.780, con un calo del 37% rispetto al 2016 (quando furono 983.860) e del 71% rispetto al 2015, quando furono 2.154.675 (un dato quest’ultimo che però molti ritengono affetto da duplicazioni dovute a molteplici rintracci nell’attraversamento dei Paesi membri)¹⁶.

Questi dati potrebbero indicare una flessione della presenza irregolare di cittadini stranieri nell’insieme dei Paesi europei, ma vanno considerati diversi elementi in senso contrario, tali da far dubitare dell’effettività od almeno del carattere permanente della flessione. Se infatti confrontiamo i medesimi dati su un

¹⁵ Statistics on enforcement of immigration legislation Data extracted in June 2018. Planned update: June 2019.

¹⁶ The EU Member State which reported the largest number of non-EU citizens found to be illegally present in 2017 was Germany (156.710), followed by France (115.085), Greece (68.110), the United Kingdom (54.910) and Spain (44.625); these five Member States together accounted for 71,0% of all those found to be illegally present in the EU. At the other end of the range, five Member States – Finland, Estonia, Malta, Latvia and Luxembourg – each recorded less than 1.000 non-EU citizens found to be illegally present in 2017.

arco temporale di medio-lungo periodo vediamo che i rintracci relativi al 2017, almeno in alcuni Paesi, sono significativamente superiori a quelli operati nel 2008 (particolarmente in Germania dove sono passati da da 53.700 a 156.700)¹⁷.

Un primo fattore in senso contrario a quello della diminuzione dell'irregolarità è costituito dal flusso delle domande di asilo e dal loro modificarsi, con l'aumento delle percentuali di diniego che implicano a loro volta l'immissione nella categoria degli stranieri irregolarmente soggiornanti dei richiedenti asilo denegati, sebbene non ancora raggiunti da un decreto di espulsione.

Il secondo elemento di dubbio circa la diminuzione degli irregolari è invece dato dal modificarsi della domanda di lavoro irregolare e dall'attitudine di gran parte degli immigrati irregolarmente soggiornanti a mantenere stili di vita cauti ed ineccepibili che contribuiscono a renderli statisticamente invisibili.

Vero è che soprattutto la componente maschile e più giovanile dell'immigrazione irregolare, specie se in condizioni di marginalità assoluta, rischia di emergere nelle statistiche degli autori di reati contro il patrimonio e talvolta contro le persone, come pure è vero che la medesima componente maschile è comunque maggiormente esposta alla marginalità sociale e quindi al più frequente rintraccio su strada da parte delle autorità di polizia e dunque alla reiterazione di provvedimenti di espulsione, ma pure è vero che gli immigrati irregolarmente soggiornanti che dispongono di un impiego tendono a fare di tutto per mantenerlo e ad evitare situazioni di conflitto o stili di vita disordinati.

Il mercato del lavoro irregolare, oltre che nel settore agricolo, prospera riguardo alle mansioni operaie a più bassa retribuzione ma anche nei servizi alla persona ed alle famiglie, impiegando preferibilmente mano d'opera femminile, la quale viene numericamente sottostimata perché meno visibile, ad esempio, nei rapporti di polizia. Più in generale va però osservato come una più rigorosa autodisciplina riguardi in generale tutti gli irregolari produttivi od almeno impegnati nella ricerca di un impiego, come dimostrato tra l'altro da una ricerca sul consumo/abuso di alcolici condotta dalla University of Wisconsin-Madison sociology¹⁸.

Una terza e forse preponderante ragione di dubbio sulla possibilità che il fenomeno dell'irregolarità sia o possa essere in diminuzione senza un radicale mutamento delle politiche dei governi europei è costituita, pur con alcune positive ma limitate eccezioni, dalla mancanza di politiche di ingresso legale e di regolarizzazione, nonché di adeguate politiche di consolidamento dell'autorizzazione al soggiorno.

¹⁷ EUROSTAT (http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation).

¹⁸ Undocumented immigration doesn't worsen drug, alcohol problems in U.S., study indicates <https://news.wisc.edu>. Va però considerato, al riguardo, che negli Stati Uniti, diversamente da quanto si verifica in Europa, il tasso di devianza degli stranieri irregolarmente soggiornanti (stimato attorno ai 12 milioni) è inferiore a quello degli autoctoni.

Pare particolarmente emblematico al riguardo il caso dell'Italia, sul cui territorio nel 2017 sono stati rintracciati e raggiunti da un provvedimento di espulsione 36.230 stranieri. Una cifra di picco per l'Italia e comunque in crescita continua sin dal 2011. Va tuttavia ricordato che l'Italia è una delle frontiere (soprattutto marittime) esterne dell'Unione e che a tutt'oggi il Paese soffre di accentuate distorsioni del mercato di lavoro che incidono negativamente sul mantenimento della regolarità del soggiorno degli stranieri già residenti, il cui numero è dunque stimato di molto superiore a quello dei rintracciati. Secondo ISMU (2018, Rapporto annuale sulle Migrazioni) al 1° gennaio 2017 sarebbero stati presenti in Italia 491 mila immigrati irregolari (56 mila in più dell'anno precedente), a fronte di circa 3,5 milioni di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti.

Si tratta ovviamente di stime non verificabili, che prudenzialmente dovrebbero essere valutate accettando la possibilità di ampi margini di errore e dunque prevedendo sempre un'ipotesi di soglia minima ed una di soglia massima parimenti plausibili. Tuttavia che in Italia possa esservi una presenza da un minimo di 250 ad un massimo di 450 mila stranieri irregolarmente soggiornanti è un'ipotesi resa verosimile da una serie di evidenze correlate, tra cui, oltre a quelle poc'anzi già richiamate, la mancanza di canali di ingresso legali (o meglio, la mera apparenza delle quote annuali di ingresso per lavoro); l'assenza di percorsi di regolarizzazione individuale delle posizioni di soggiorno non autorizzate; ed infine il venir meno delle cosiddette sanatorie.

In effetti in Italia il passaggio dalla irregolarità alla regolarità era stato sino a ieri in buona parte incanalato da otto sanatorie succedutesi tra il 1987 ed il 2012, con intervalli temporali di circa 37 mesi. A dicembre 2019 invece ci troviamo ormai a ben 71 mesi dall'ultima sanatoria e a 9 anni dall'ultimo decreto flussi effettivo, cioè dall'ultimo utilizzo significativo di questo secondo strumento (oggi sostanzialmente ristretto ai soli impieghi stagionali) di regolarizzazione dei lavoratori già occupati e – forse secondariamente – di ingresso regolare e sicuro dei familiari da loro sponsorizzati presso datori di lavoro locali.

Sono queste le ragioni per le quali l'Italia potrebbe essere salita, negli ultimi anni, nella classifica dei Paesi con la più alta percentuale degli irregolari sul totale dei residenti stranieri. Al riguardo i dati riportati dall'International Migration Outlook dell'OCSE¹⁹, elaborati nel 2018 ma con ormai datato riferimento al 2008, indicano al primo posto tra i Paesi dell'Unione, la cui stima media è complessivamente indicata tra il 6,6 ed il 13,9%, la Repubblica Slovacca (28,6-38,1%), seguita da Grecia (23,4-28,5%), Regno Unito (21,2%), Portogallo (18,1-22,6%), Belgio (8,7-13%), Olanda (8,6-18,2%), Irlanda (7,3-15%) ed infine, all'ottavo posto, proprio grazie ai meccanismi di regolarizzazione, l'Italia (7,2-11,8%).

¹⁹ https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page318.

4.2. Perché l'immigrazione illegale non conviene

Quali danni sociali crea l'immigrazione irregolare, al di là dell'allarme devianza di cui tanto – e troppo – si parla?

I tre effetti sociali ed economici più dirompenti dell'immigrazione irregolare sono certamente quello della distorsione del mercato del lavoro; quello della produzione di sacche di marginalità sociale estrema; nonché, *last but not least*, il notevole maggior costo erariale dell'accoglienza e dell'integrazione (o dell'espulsione), a fronte delle minori o nulle entrate contributive.

L'irregolarità del soggiorno determina in effetti, un pericoloso vuoto di tutele giuridiche, in particolare quelle retributive e previdenziali, a danno del lavoratore, e rende giuridicamente precari rapporti di lavoro sanzionabili penalmente anche quando lo stesso datore di lavoro desidererebbe mettersi in regola ma non ha la possibilità giuridica di farlo. I lavoratori irregolari, quando ben inseriti nel mercato del lavoro, vi invecchiano; successivamente usciranno dal mercato e diventeranno naufraghi dello stato sociale.

Ma il naufragio sociale per una parte degli immigrati irregolarmente soggiornanti avviene già subito dopo l'arrivo, a causa della maggiore difficoltà di percorrere itinerari di inclusione sociale senza essere provvisti di una legittimazione a rimanere sul territorio del Paese ospite.

4.3. Quelli che irregolari lo diventano dopo

All'interno della variegata classe degli *undocumented immigrants* v'è però una componente la cui crescita – non in termini assoluti ma in percentuale, al netto ovviamente dei titolari di un permesso di soggiorno a validità illimitata – testimonia più di altri profili l'inadeguatezza del sistema disciplinare ed amministrativo dell'immigrazione: quella degli immigrati divenuti – o ridivenuti – irregolari dopo un periodo, a volte anche lungo, di regolarità del soggiorno. Ciò li pone, talvolta, in una condizione di semi-illegalità: senza autorizzazione al soggiorno ma anche senza provvedimento di espulsione. Anche in tali casi, tuttavia il loro destino è spesso peggiore di quello dei lavoratori irregolarmente soggiornanti sin dal loro arrivo e dunque in attesa di regolarizzazione, i quali non sono stati ancora eliminati dall'orizzonte degli ammissibili all'autorizzazione al soggiorno e possono quindi avere maggiore fiducia sulle loro prospettive future.

Gli irregolari successivi, o di ritorno, hanno un'età media più alta; i contributi previdenziali già versati sono per loro inutili perché insufficienti e non riscattabili; la loro propensione al ritorno nel Paese di origine è scarsissima. L'aumento del loro peso in percentuale sulla popolazione immigrata è un dato percepito, anche se non esattamente misurabile, ed è estremamente preoccupante. Nel contempo è anche una realtà sulla quale il legislatore e la stessa amministrazione possono incidere con maggiore efficacia, come vedremo, in un senso o nel suo opposto.

5. *La fabbrica degli irregolari e quella degli integrati: due imprenditorie politiche a confronto*

5.1. *La mobilità dei confini tra regolari e irregolari*

Il fenomeno degli irregolari successivi o di ritorno dimostra, drammaticamente, che i confini tra regolarità ed irregolarità sono mobili e che dipendono da dinamiche sociali e politiche (*rectius*: normative). Ciò vale, per fortuna, anche in senso opposto, potendo l'ordinamento giuridico prevedere passaggi del confine dall'irregolarità alla regolarizzazione.

Come è stato osservato, ciò accade perché la regolarizzazione è l'esito coerente, oltre che della difficoltà operativa ad allontanare i non autorizzati, della tolleranza sociale che si sviluppa nel tempo nei confronti di segmenti dell'immigrazione illegale, sia a motivo della meritevolezza nel lavoro sia per altre ragioni, tra le quali quelle umanitarie.

Come si avrà modo di argomentare, questo flusso in senso opposto non potrebbe avvenire senza la partecipazione costruttiva degli attori sociali (datori di lavoro, enti esponenziali, comunità locali) al sistema amministrativo di definizione della regolarità/irregolarità del soggiorno. Partecipazione che spetta al legislatore consentire, promuovere o limitare.

Purtroppo le pulsioni emozionali che guidano oggi la politica europea spingono gli attuali legislatori ad ostacolare piuttosto che incoraggiare i passaggi dalla irregolarità alla legalità del soggiorno ed a rendercene più arduo il mantenimento. Tale politica si regge su una scommessa molto difficile da vincere, di solito formulata da politici "intransigenti" e facili alle promesse elettorali: tra le quali quella di riuscire ad allontanare dal territorio dei Paesi dell'Unione gli stranieri in posizione irregolare, inclusi quelli che si trovino a passare dalla regolarità all'irregolarità.

Ove questo davvero riuscisse il modello teorico che vi corrisponde suggerirebbe di riaprire i flussi regolari di ingresso sulla base di un'immigrazione rigorosamente scelta, al netto dei flussi per ricongiungimento familiare, che andrebbero comunque a diminuire col tempo. È questa una visione che potrebbe avere la sua attrattività, come tutti i modelli astratti, ma che sembra scontrarsi col realismo dell'esperienza. Quest'ultimo ci dice che, qualora ci riuscissimo, manderemmo via a caro prezzo (sia per noi che per loro) persone che già conosciamo e di cui avremmo potuto assecondare i processi di integrazione già in atto, per fare venire al loro posto persone ritenute migliori soprattutto sulla base di una campagna denigratoria cinicamente condotta a danno dei primi.

5.2. *Quali politiche per favorire una regolarità efficace e duratura*

Nel loro insieme i dati e le altre considerazioni di contesto svolte nella precedente sezione conducono a sottolineare l'importanza di alcune linee direttrici per

la riforma delle politiche riguardanti, rispettivamente, le discipline del mantenimento della regolarità del soggiorno, quelle riguardanti l'acquisto della cittadinanza (su cui si rinvia al capitolo a ciò dedicato) ed infine quelle relative al rimpatrio oppure alla regolarizzazione delle situazioni di soggiorno irregolare.

Riguardo al primo punto, relativo al mantenimento della regolarità, rimane prioritario, pur dopo tanti anni di governo dell'immigrazione, individuare una linea di bilanciamento che consenta di contemperare l'obiettivo di contenimento delle presenze irregolari (mediante il mantenimento dei titoli di soggiorno già acquisiti) con quello del rafforzamento delle regole del civile convivere, incluso il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Una prima ipotesi di lavoro è che talvolta le regole che disciplinano il rinnovo dell'autorizzazione al soggiorno in molti dei Paesi membri non siano aggiornate rispetto ai più recenti mutamenti sociali ed in particolare a quelli intervenuti nel mercato del lavoro. Occorre dunque operare una revisione delle discipline tale da assicurare una ragionevole aspettativa di mantenimento della regolarità del soggiorno in coloro che desiderano integrarsi nella società di immigrazione sebbene non abbiano ancora, o non abbiano potuto, acquisire lo *status* di soggiornanti permanenti a termini della Direttiva 2003/109/CE, offrendo loro gli strumenti per farlo.

Riguardo al secondo punto segnalato, concernente le discipline di acquisto delle cittadinanze nazionali, materia di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro, converrebbe a tutti i Paesi che in passato hanno conosciuto forti movimenti in emigrazione riequilibrare i criteri di attribuzione della cittadinanza costituiti dallo *ius sanguinis* e dallo *ius soli*, dando maggior rilievo tra i criteri di acquisto da parte dei cittadini stranieri al c.d. *ius culturae* e forse anche introducendo nuove condizioni di mantenimento o di esercizio dei diritti di cittadinanza collegandole ad un legame effettivo col territorio nazionale oppure al mantenimento di relazioni culturali od esistenziali significative.

Riguardo al terzo punto, va osservato che, alla luce della Direttiva rimpatri, è fatto obbligo a ciascuno Stato membro di adoperarsi per il rimpatrio di tutti i cittadini di Paesi terzi non autorizzati al soggiorno, a meno che non vi siano ragioni per regolarizzarne la presenza.

Da ciò derivano due necessarie linee di intervento: la prima mirante a rendere più efficienti le procedure di rimpatrio; la seconda, a fronte di una platea significativamente e fisiologicamente ampia di immigrati irregolari, mirante invece a stabilire opportuni criteri idonei a rendere più selettive le politiche di espulsione e dunque, di converso, quelle di regolarizzazione, in modo che queste aderiscano a priorità di reale interesse per le società europee, destinando più ingenti risorse e discipline più rigorose per i rimpatri caratterizzati da più alta priorità ma anche consentendo procedure di regolarizzazione "caso per caso" a beneficio di coloro che dimostrino di avere determinati requisiti.

Entrambe queste due azioni – regolarizzare ed espellere – sono necessarie, ben-

ché negli ultimi dieci anni l'enfasi delle politiche nazionali ed europee sembra piuttosto essersi concentrata sulla seconda.

In realtà – e al di là di facili proclami – gli Stati tendono alla parziale disapplicazione di entrambe queste due politiche. Per un verso, infatti, l'istituto dell'espulsione è stato oggetto di un ricorso massiccio e nei fatti inflattivo, dando luogo a reiterate minacce di espulsione nei riguardi del singolo migrante, il cui dossier amministrativo viene così a comporsi di molti decreti di allontanamento che hanno come unica conseguenza quella di rendere più marginale e talvolta deviante il suo soggiorno di lungo periodo nel Paese²⁰. Per altro verso è invece sembrato conveniente dissimulare l'inefficienza dei sistemi di rimpatrio (tale proprio perché non selettiva; e non selettiva perché votata ad una generalizzata intransigenza) peggiorando il più possibile la condizione giuridica degli immigrati irregolarmente soggiornanti, perseguendo vanamente l'obiettivo di spingerli ad andarsene via da soli²¹.

Espellere, nello spirito come nella lettera della Direttiva rimpatri (2008/115/CE), non significa semplicemente adottare provvedimenti di espulsione ma adoperarsi per l'effettivo rimpatrio, volontario o coattivo, dello straniero irregolarmente soggiornante. Questa precisazione consente di apprezzare meglio la complementarietà dei due termini del binomio: letti assieme essi significano che gli Stati membri non sono autorizzati a tollerare la presenza di stranieri illegalmente presenti sul territorio nazionale, perciò essi devono o attuare le procedure di rimpatrio oppure assicurare loro il diritto di soggiorno in via provvisoria (ciò che non esclude un rimpatrio differito) oppure mediante una più stabile regolarizzazione.

Come è già stato osservato, in questa inoppugnabile logica, va senz'altro auspicata una maggiore efficienza delle procedure di effettivo allontanamento dallo spazio europeo degli stranieri espulsi dalle autorità nazionali dei Paesi membri. Alcuni risultati, in questo senso, sono stati raggiunti, benché ancora altro possa essere fatto.

Ciò nonostante riteniamo illusorio qualsiasi programma di governo delle migrazioni internazionali che pretenda di contrastare l'immigrazione irregolare unicamente mediante le azioni di polizia e dunque solo con le espulsioni degli immigrati irregolari od i respingimenti dei clandestini²².

²⁰ Cfr, al riguardo, le esatte considerazioni di S. LE COURANT, *Expulser et menacer d'expulsion, les deux facettes d'un meme gouvernement? Les politiques de gestion de la migration irrégulière en France*, in *Année Sociologique*, 68, 2018, p. 211 ss.

²¹ Coglie questo profilo di interpretazione delle attuali politiche europee "intransigenti" R. SCHWEITZER, *Integration against the state: Irregular migrants' agency between deportation and regularisation in the United Kingdom*, in *Politics*, 37, 3, 2017, p. 319.

²² Già nel gennaio 2008 nel *Briefing Paper* del Parlamento europeo redatto da Jochen Blaschke, *Trends on regularisation of third country nationals in irregular situation of stay across the european union*, p. 3, veniva osservato che «*The aim of reducing the numbers of illegal residents in Europe is not solved just by return measurements. Solutions in the area of regularisations is an urgent policy area for the institutions of the European Union*».

Benché i rimpatri figurino da tempo tra le priorità dell'agenda europea dell'immigrazione, è infatti lecito sospettare che all'attuazione pratica si tratterà ancora per molto di un obiettivo non risolutivo nel contrasto all'immigrazione illegale. Ne è forse riprova il fatto che nel 2016 in tutta l'Unione abbiamo avuto 247.165 rimpatri. Ad essere rimpatriate sono state però soprattutto le persone meno marginali (dunque più facilmente identificabili) e quelle dei Paesi più vicini, le quali dunque potrebbero più facilmente fare ritorno dando così luogo ad un'illegalità raddoppiata. La prima nazionalità degli espulsi è infatti quella albanese (42.640 rimpatri effettuati), mentre la seconda è quella ucraina (22.635 rimpatri).

La modestia di tali numeri è motivata anche dai costi economici diretti ed indiretti delle procedure di rimpatrio (operazioni di rintraccio sul territorio, mantenimento e vigilanza in regime di detenzione amministrativa, noleggio dei vettori, impiego di personale per l'accompagnamento nel Paese di destinazione²³). Ciò spiega perché, ancora nel 2011, in tutta l'Unione Europea avevamo, a fronte di una soglia minima stimata di 1,9 milioni di clandestini, non più di 32.000 posti di detenzione per i rimpatriandi e perché oggi la disponibilità complessiva dei luoghi di detenzione amministrativa, ben comprensibilmente, non sia aumentata ed anzi in alcuni Paesi membri sia addirittura diminuita²⁴.

D'altra parte la detenzione amministrativa non assicura il successo del rimpatrio che per il 30-35% dei trattenuti²⁵; e tale percentuale non aumenta nei casi in cui la detenzione si prolunghi fino alla soglia massima dei diciotto mesi consentita dalla Direttiva rimpatri, il cui raggiungimento provoca una diminuzione significativa del numero delle persone detenute, riducendo la capienza dei centri e rendendo più complessa e disumana la detenzione stessa, resa inutile dalla man-

²³ Non sembra possibile stabilire in modo affidabile il costo medio europeo per ciascun rimpatrio. Molti dati parziali ci dicono però che si tratta di costi ben più alti di quanto normalmente venga immaginato e forse oscillante attorno ai 12.000 euro, che aumenterebbero notevolmente se i Paesi membri decidessero tutti di adottare la soglia massima consentita dalla Direttiva rimpatri dei 18 mesi di detenzione amministrativa per gli espulsi. Limitatamente ai costi del volo (spesso necessitante di accompagnatori di scorta) le stime Frontex disegnano un *range* che va dai 4 ai 6 mila euro. Nel 2016, ad esempio, per espellere 29 tunisini sono serviti 74 accompagnatori per un costo complessivo di circa 115 mila euro. Una media Frontex più precisa è stata elaborata di recente da S. ALLIEVI, *op. cit.*, p. 99, e sarebbe pari, sempre e solo riguardo al costo dei voli, a 5.800 euro. Vi sarebbe dunque un netto aumento dei costi medi, dato che Secondo il Department of Justice and Equality della Repubblica d'Irlanda, nel 2012 il costo medio del volo di rientro corrispondeva invece, solo a 3782.53 euro (Data derived from a Parliamentary Question put forward by Deputy Catherine Murphy to Minister for Justice and Equality, June 2012).

²⁴ Dari riportati da M. AMBROSINI, *From "illegality" to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process*, in *International Migration*, 2, 2016, p. 144 ss.

²⁵ Secondo quanto riportato da El Pais del 24 marzo 2018 su 7.597 immigrati detenuti nei centri di espulsione in Spagna nel 2016 solo il 21% è astato effettivamente rimpatriato. Su tale gap, riscontrabile in tutti i Paesi dell'Unione, cfr. M. LAURE BASILIEN-GAINCHE, *Immigration Detention Under the Return Directive: The Shadowed Lights*, in 17 *Eur. J. Migr. & L.*, 104, 125, 2015.

canza di indagini decisive sull'identificazione dell'espellendo e l'ottenimento dei documenti di viaggio dopo le prime richieste rivolte ai consolati di competenza nei primi tre mesi di trattenimento.

In effetti la vera e più realistica emergenza, ad oggi non ancora risolta, non è quella di svuotare l'Europa dei suoi immigrati irregolari rimpatriandoli tutti, bensì quella di rendere le nostre autorità di polizia capaci di rimpatriare in qualsiasi momento le persone che è opportuno allontanare nel quadro di una politica delle espulsioni necessariamente ed intelligentemente selettiva: e dunque operando in primo luogo tra gli autori di reati, nonché rimpatriando (per quanto possibile mediante procedure di rimpatrio volontario ed assistito) quei migranti che hanno ormai visto fallire la loro esperienza migratoria perché non più integrabili nel mercato del lavoro e privi di legami sociali che li sostengano nel Paese di immigrazione.

V'è poi la necessità di reagire, anche mediante azioni di respingimento ed espulsione, al formarsi di flussi migratori clandestini specifici, promossi dalle organizzazioni criminali, il cui immediato contrasto richiede il ricorso a valutazioni sia di carattere umanitario (attraverso un esame in concreto sulla meritevolezza di ogni singolo caso) sia di ordine pubblico dell'immigrazione tra cui, in primo luogo l'esigenza di non tollerare il traffico organizzato di clandestini e quella di ristabilire canali di ingresso legale da quei medesimi Paesi che invece producono flussi di ingresso illegali da contrastare.

Fuori da questi limiti ed obiettivi, non si comprenderebbe l'utilità delle azioni di rimpatrio in un contesto europeo di declino demografico e di ricerca di creazione di spazi economici regionali inclusivi in particolare dei Paesi africani, rispetto ai quali pare un irragionevole spreco umano costringere al rimpatrio una massa di persone in prevalenza giovani, in buona salute, scolarizzate e desiderose di accedere al mercato del lavoro, i cui governi temono il rientro forzato a motivo dell'impatto negativo di consenso che ciò provocherebbe, compromettendo così interessanti possibilità di cooperazione politica ed economica²⁶.

Del resto, come è stato giustamente sottolineato, gli immigrati clandestini arrivano in Europa con le stesse motivazioni di quanti vi arrivano (o meglio, vi arrivano) regolarmente: «hanno un atteggiamento positivo verso il Paese che li ospita e si propongono di lavorare in occupazioni largamente complementari»²⁷.

5.3. Le politiche della regolarizzazione

In 30 anni, dal 1985 al 2015, in Europa e negli USA si sono avute 34 regolarizzazioni di massa a tempo, con il passaggio alla regolarità del soggiorno di cir-

²⁶ Per tali considerazioni cfr. C. WIHTOL DE WENDEN, *op. cit.*, pp. 99 e 101.

²⁷ Così di M.C. CHIURI-N. CONIGLIO-G. FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 128.

ca 8 milioni di *sans papiers*²⁸. In Europa i Paesi che vi hanno fatto maggiore e più frequente ricorso sono stati l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia. Più episodicamente, sanatorie si sono però avute anche in Francia, in Belgio, in Lussemburgo, nel Regno Unito ed in Germania²⁹.

Sebbene di solito si confrontino le regolarizzazioni di massa con le misure di regolarizzazione individuale per sottolineare le preferibilità delle seconde alle prime, riterrei piuttosto che queste due diverse azioni potrebbero entrambe più che onorevolmente corrispondere, ciascuna per il meglio, a situazioni e necessità differenti³⁰.

La sanatoria generalizzata (ma rigorosamente a tempo) può infatti consentire di porre rimedio a lunghi periodi di "politiche dello struzzo" persistendo le quali si sia formato uno stock molto elevato di presenze irregolari tali da divenire una grave distorsione del mercato ed un'emergenza sociale.

In altri casi una sanatoria più o meno ampia può rivelarsi utile al fine di assorbire – selezionando all'interno di una massa più ampia le persone che dimostrino di avere determinati requisiti – flussi consistenti improvvisi o relativamente improvvisi di profughi. Potrebbe essere questo il caso della Germania nel 2019, dove il Governo di "Grande Coalizione" ha programmato di consentire a 200.000 richiedenti asilo rifiutati alla protezione internazionale di richiedere un permesso di soggiorno per lavoro della durata di 30 mesi a condizione di avere un'occupazione sufficientemente stabile e di non avere quindi necessità di ricorrere a sussidi di Stato³¹.

Talvolta una sanatoria può rivelarsi utile in coincidenza con riforme che richiedono una preparazione in tempi brevi del terreno nel quale verranno applicate. Ed in effetti le sanatorie più numerose hanno spesso coinciso con l'inasprimento delle discipline di contrasto dell'immigrazione clandestina e dell'impiego di mano d'opera irregolarmente soggiornante³².

Benché già con il Patto europeo su immigrazione e asilo del 2008 il Parlamento europeo si fosse pronunciato a favore delle procedure di regolarizzazione individuale piuttosto che per quelle temporanee di massa, l'Italia ha fatto nuovamente ricorso a queste ultime nel 2009 e poi nel 2012, per la buona ragione di non essersi ancora dotata di adeguati strumenti alternativi. Purtroppo, anche

²⁸ Dato citato da M. AMBROSINI, *op. cit.*, p. 149.

²⁹ Cfr., C. WIHTOL DE WENDEN, *op. cit.*, p. 69 s.

³⁰ Considerate tutte insieme, le procedure di regolarizzazione hanno prodotto nell'Unione Europea, nel periodo dal 1996 al 2007, 4,2 milioni di domande e 3 milioni di regolarizzazione accordate in 17 Paesi membri. In tal senso: INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Regularisations in Europe Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, Vienna, 2009, Ref. JLS/2007/05.

³¹ Al riguardo cfr. R. MIRAGLIA, *Manca un milione di lavoratori: la Germania allarga le maglie dei visti*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 dicembre 2018, rubrica Mondo.

³² Così M.C. CHIURI-N. CONIGLIO-G. FERRI, *op. cit.*, p. 119.

dopo il 2012, alla mancanza di sanatorie non ha però corrisposto alcun laboratorio normativo idoneo ad affrontare il problema del consolidarsi nel tempo di posizioni di soggiorno irregolare ampiamente tollerate e spesso sfruttate dal mercato del lavoro (eccezion fatta per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, sghembo rispetto allo scopo ma, almeno sino alla sua abolizione nell'ottobre 2018, efficace)³³.

Osserva Collier che, se è vero che periodiche sanatorie consentono di riequilibrare a favore della regolarità del soggiorno le società dell'immigrazione, tuttavia «autorizzare la regolarizzazione degli immigrati clandestini con il pretesto che si tratta di una misura saltuaria significa mentire». L'impopolarità delle sanatorie deriva, d'altra parte, proprio dalla predicazione della loro eccezionalità, contraddetta dalla loro necessaria ripetizione nel tempo, dando così una percezione aumentata del fallimento delle regole e dunque dell'invasione non più controllabile, tant'è che nei casi più recenti la politica ne ha reso meno ampio l'ambito di applicazione (ad esempio limitandolo al settore dei *care giver*)³⁴ ed ha individuato denominazioni che potessero radicalmente cambiare immagine all'evento. In Italia, ad esempio, nel 2012 si è parlato di "ravvedimento operoso" da parte dei datori di lavoro degli irregolari senza contratto ed il termine "sanatoria" è scomparso dalla lista delle parole pronunciabili.

In effetti il maggiore difetto delle sanatorie è forse quello della loro irriducibilità ad un sistema e dunque ad una politica di governo dell'immigrazione coerente nel tempo: singoli episodi che non si giustificano all'interno di una strategia di lungo periodo, proprio perché costituiscono il rimedio necessario alla mancanza di tale strategia.

Meglio sarebbe, allora, inserire a sistema la regolarizzazione dei lavoratori stranieri facendola confluire nelle quote di ingresso prestabilite anno per anno dall'Esecutivo del Paese interessato (salva la previsione per legge di un minimo intangibile, sottratto agli umori politici del momento, che verrebbe così lasciato, in questa più bassa misura, a disposizione della mano autoregolatrice del mercato). In questo modo, come come nota ancora Collier, gli immigrati illegali non andrebbero a sommarsi a quelli entrati regolarmente ma si instaurerebbe un meccanismo di equilibrio al di sotto di una soglia annuale stabilita dal decisore politico sia per gli uni che per gli altri³⁵.

Perché questo divenga un più efficace e meno arbitrario strumento di sistema, le richieste pervenute dai datori di lavoro od aspiranti tali dovrebbero gode-

³³ Come notano A. BUONOMO-A. PAPARUSSO, *Irregolari, sanatorie e rimpatri: qualche numero di sfondo*, in *Neodemos*, 27 luglio 2018, in Italia per effetto delle sanatorie l'immigrazione irregolare è calata costantemente sino al 2013, riprendendo a salire dopo tale data.

³⁴ Incoraggiando così (ma si è trattato pur sempre di un male minore) la dissimulazione di rapporti di lavoro manifatturieri o riguardanti altri servizi dietro le sembianze del rapporto di lavoro domestico.

³⁵ Così P. COLLIER, *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 265.

re di un effetto di prenotazione almeno sull'anno successivo, sia nel caso che il lavoratore risieda all'estero, sia nel caso che si tratti di un lavoratore già presente sul territorio nazionale (eliminando, se possibile, gli oneri di dimostrazione della pregressa presenza ad una certa data).

Sino ad oggi, nell'esperienza di alcuni Paesi membri, le quote annuali di ingresso per lavoro sono state formalmente rivolte solo a lavoratori stranieri obbligatoriamente residenti all'estero, ma ne hanno ugualmente fruito, per la maggior parte, immigrati irregolarmente soggiornanti che, alla notizia dell'accoglimento della domanda, facevano breve ritorno nel loro Paese per ottenere il visto di ingresso e rientrare presso il datore di lavoro.

La proposta ora formulata consentirebbe invece di evitare tutto questo ed i rischi connessi (inclusi la possibilità dell'espulsione al momento dell'uscita dal Paese di immigrazione e l'eventuale sorgere di ostacoli imprevisi al rientro, ecc.).

I vantaggi così acquisiti dagli immigrati desiderosi di regolarizzarsi potrebbero inoltre trovare almeno parziale contropartita nel pagamento di sanzioni o contributi a vantaggio dell'erario.

Nel caso di stranieri già irregolarmente presenti, le domande ritenute ricevibili ma eccedenti la quota annuale potrebbero comportare un'autorizzazione provvisoria, anticipata rispetto all'anno successivo, alla stipula del contratto di lavoro dietro pagamento di una sanzione supplementare di importo sufficientemente elevato, mentre negli altri casi si potrebbe comunque presumere, anche ai fini fiscali e contributivi, che la domanda di assunzione riguardi un rapporto di lavoro di fatto già instaurato da almeno sei mesi.

Al di là dei suoi vantaggi sul piano tributario, la proposta è coerente con il principio di libertà di assunzione per chiamata nominativa, nel rispetto delle norme; ma è anche coerente con l'esigenza di regolare gli ingressi e le presenze degli immigrati sul territorio nazionale, offrendosi come uno strumento di canalizzazione vigilata invece che come un'improvvisa, ma non rara, esondazione delle acque.

Le procedure di regolarizzazione introdotte a regime nelle normative sull'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri non hanno il difetto di allarmare l'opinione pubblica, a meno che qualcuno non si sforzi particolarmente per riuscirvi. Esse offrono continuità dentro una gestione ordinaria e non emergenziale, consentendo agli operatori un vaglio più sicuro e meditato delle posizioni da esaminare e dando agli stessi potenziali beneficiari la possibilità di emergere nel preciso momento in cui ritengono di possedere i requisiti per depositare con successo la propria richiesta.

Di contro, il loro ambito di efficacia è di solito più frastagliato di quello delle cosiddette sanatorie, le quali spesso limitano il loro target, concettualmente più ristretto ma numericamente più ampio, ai lavoratori in nero (tutti o solo in settori particolari, come i *care giver*³⁶) e/o con una qualche soglia di anzianità di presenza.

³⁶ Opzione adottata, ad esempio, dall'Austria e, nel 2012, in Italia.

Le vie legali di regolarizzazione individuale riguardano invece una molteplicità di situazioni valutate come specialmente meritevoli e dunque assai meno scontate, che il legislatore e il potere esecutivo determinano secondo regole e logiche culturalmente e politicamente molto variegata.

Esse inoltre, essendo di solito collocate in angoli ombreggiati di pronunciata specialità dell'ordinamento giuridico nazionale, sfuggono facilmente alla piena conoscenza dei diretti interessati che pure potrebbero profittarne.

Tuttavia la loro utilità è fuor di dubbio: esse consentono al legislatore nazionale di scegliere, secondo parametri preliminarmente considerati più opportuni, variando, se del caso, i criteri di meritevolezza (i quali vanno dai meriti sul lavoro, o nella vita civile, al favor per la protezione dei soggetti vulnerabili) o di utilità che consentono il passaggio alla regolarità del soggiorno soltanto di alcuni nella più vasta platea degli irregolari.

Irragionevolmente, l'appartenenza dello straniero irregolarmente soggiornante alla categoria degli espulsi inottemperanti ne ha talvolta comportato l'esclusione sia da sanatorie che da provvedimenti di regolarizzazione individuale, sul pigro presupposto della conseguente segnalazione nel Sistema di Informazione Schengen come indesiderato. Più spesso è invece bastato allegare alle procedure di regolarizzazione un modulo di richiesta di revoca dell'espulsione cui è seguita la procedura di cancellazione della segnazione Schengen. Pare comunque evidenti che nessun disfavore aggiuntivo dovrebbe essere volto nei riguardi di chi sia stato rintracciato sul territorio e raggiunto da un provvedimento di espulsione rispetto a chi ha semplicemente saputo evitare controlli casuali di polizia, o ha comunque avuto la fortuna di non subirne.

5.4. *Quali approcci normativi possono caratterizzare le procedure di regolarizzazione individuale?*

Due approcci disciplinari, uno analitico e l'altra per clausole generali, possono essere adottati in materia di regolarizzazione. Le due opzioni, per quanto tra loro opposte, non sempre sono dichiarate ed in una certa misura potrebbero anche stare insieme.

In Francia, ad esempio, l'approccio del legislatore parrebbe quello della clausola generale, almeno a leggere l'art. L313-14 Ceseda, ma poi ci si accorge che è la circolare del Ministro a dettare, punto per punto, una fitta casistica vincolante per i prefetti benché formalmente priva di efficacia normativa.

Anche la Spagna pare avere capovolto, a livello regolamentare, l'approccio per clausola generale adottato dalla *Ley organica* n. 4/2000, dove, all'art. 31, comma 3, è semplicemente disposto che «*La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente*».

Diversamente, l'Italia, dopo avere distribuito in una molteplicità di disposizioni molto circostanziate alcune regole sul diritto di soggiorno (ed alla regolarizzazione) per motivi connessi all'unità familiare e all'interesse del minore, aveva però mantenuto, sino all'ottobre 2018 un approccio ai motivi umanitari per clausola generale sulla base dell'art. 5, comma 6, del Testo unico sull'immigrazione (ora abrogato), senza frantumarne il significato in una fitta casistica regolamentare. Inoltre, attribuendo la relativa competenza (concorrente, ma nei fatti prevalente) alle commissioni per il riconoscimento dello status di rifugiato aveva messo le procedure di regolarizzazione per motivi umanitari nelle mani di organismi attenti e plurali nella loro composizione, sebbene espressivi prevalentemente del Ministero dell'Interno.

Benché entrambi gli approcci non siano esenti da rischi ed infatti entrambi siano migliorabili rispetto alle loro espressioni concrete, riterremmo che l'utilizzo di una clausola generale sulla protezione umanitaria, non imprigionata dalla puntigliosa tassonomia regolamentare ed affidata alla valutazione di un organismo diverso dall'autorità di polizia responsabile della pubblica sicurezza sul territorio sia l'opzione ordinamentale preferibile, non contraddittoria, peraltro, con la coesistenza di norme di dettaglio, dedicate però ad aspetti più particolari, senza che dalla loro esistenza possa trarsi la pretesa di negare l'atipicità che, inevitabilmente, contraddistingue l'umanitario. Non sembra questo, però, l'orientamento prescelto oggi dai legislatori nazionali, appena abbandonato da quello italiano, il quale con maggiore successo lo aveva adottato sino al cosiddetto decreto Salvini.

CITTÀ E CITTADINI: UNO SPAZIO PER I BENI COMUNI?

Quirino Camerlengo

SOMMARIO: 1. Intorno ai beni comuni. – 2. Dall'analisi economica alla teoria costituzionale. – 3. La praticabilità della teoria dei beni comuni in relazione ad un caso concreto. – 4. Implicazioni di una possibile sperimentazione nel tessuto cittadino. – 5. Quale futuro per i beni comuni.

1. *Intorno ai beni comuni*

La teoria dei beni comuni mira a scardinare la dimensione dominicale della proprietà¹. Detto altrimenti, essa aspira a superare la rigida dicotomia proprietà pubblica/proprietà privata per accedere ad una articolazione più complessa e varia². Questa dicotomia, infatti, che si rinviene sin dal comma 1, art. 42, Cost. riposa sulla ricognizione del soggetto *titolare* del diritto di proprietà: in un caso lo Stato o un altro ente pubblico, nell'altro una persona fisica o giuridica privata. L'individuazione dei beni comuni, invece, prescinde dalla titolarità per poggiare sul *godimento* del bene, vale a dire sulla identificazione dei soggetti che usufruiscono, cioè traggono le utilità, del bene stesso. Pertanto, è comune il bene (pubblico o privato, quanto a titolarità) goduto dalla collettività, cioè da una pluralità indeterminata di potenziali beneficiari³.

La ragione sottesa a questa inversione di paradigma è intuibile: spostando il fattore di legittimazione dalla titolarità all'effettivo godimento vengono meno le

¹ Che di "teoria" si possa e si debba parlare è dimostrato dalla circostanza che ad oggi una sola pronuncia evoca i beni comuni: cfr., infatti, Cass. civ., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665 (G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 535 ss.).

² Cfr.: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2613 ss.

³ Q. CAMERLENGO, *La controversa nozione di bene comune*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 557 ss.

pretese azionabili dai soggetti che formalmente sono proprietari, dando invece spazio alle istanze e alle facoltà di quanti ne beneficiano⁴.

In effetti, la teoria dei beni comuni, che ha origini profonde e risalenti nel pensiero giuridico e che ha trovato nel premio Nobel per l'economia Elinor Ostrom una autorevolissima interprete e paladina, è esplosa in piena epoca di privatizzazioni⁵. Quanto più lo Stato – il pubblico – rinuncia a propri beni (sia sul versante statico della titolarità, sia nella proiezione dinamica della gestione del bene), tanto più diffuse si sono levate le voci a favore di un rallentamento di tale processo di dismissioni. Spesso, infatti, le privatizzazioni sono apparse agli occhi dei loro critici come il maldestro tentativo di rinunciare a beni (o alla gestione di beni) per mere ragioni di bilancio, per far quadrare i conti, per contenere la spesa pubblica, per rimediare ad errori del passato.

La metafora del maggiordomo, illustrata da uno dei principali sostenitori della battaglia per i beni comuni ossia Ugo Mattei, è illuminante. Il governo che privatizza senza remore e senza controllo è come il maggiordomo infedele che vende l'argenteria, affidatagli dall'ignaro padrone di casa, per coprire propri debiti⁶.

Ebbene, rinunciare al paradigma dominicale significa, secondo questo approccio, sottrarre quei beni dalla piena disponibilità dei loro titolari per affidarne le cure a soggetti diversi, più sensibili alle rivendicazioni e alle istanze collettive. Ed in effetti, si tratta, come ha chiarito tra gli altri Stefano Rodotà, di quei beni necessari all'effettivo godimento dei diritti fondamentali, rispetto ai quali una rinuncia da parte dello Stato e degli altri enti pubblici si atteggierebbe alla stessa stregua degli atti di alienazione posti in essere, fraudolentemente, dal maggiordomo infedele. Sottrarre la disponibilità di un bene (dunque, la possibilità di una sua alienazione) al suo titolare, per dare invece rilievo alle aspettative di coloro che ne esercitano il *godimento*, significa porre un argine al dilagare di privatizzazioni sovente spinte oltre reali ragioni di corretta gestione della cosa pubblica.

2. Dall'analisi economica alla teoria costituzionale

Nell'analisi economica del diritto, la distinzione tra beni pubblici, comuni e privati si basa sulle proprietà di escludibilità/inescludibilità e di rivalità/non rivalità dei beni.

Più precisamente:

⁴A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, p. 3.

⁵E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁶U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

Bene pubblico	Inescludibile	Non rivale
Bene privato	Escludibile	Rivale
Bene comune	Inescludibile	Rivale

Un bene risulta inescludibile se il suo godimento non è precluso a chicchessia. Un bene è rivale quando ogni nuovo fruitore toglie una qualche porzione o quota di utilità agli altri, sino a pervenire ad una situazione di congestione (si pensi ad una strada molto trafficata e all'ingresso di un nuovo autoveicolo).

L'inescludibilità è ascrivibile a ragioni di ordine tecnico o economico. Se un bene possiede questa caratteristica non può essere oggetto di diritti di proprietà e di uso esclusivi e, pertanto, di alienazione attraverso scambi sul mercato o contratti. Un bene è rivale se, quando è goduto da qualcuno, è sottratto al consumo altrui.

Sulla "non rivalità" occorre precisare che l'ingresso di un nuovo fruitore determina una riduzione marginale dell'altrui godimento (congestione). Se per molti beni questa diminuzione si rivela nulla o trascurabile nel caso di congestione temporanea la perdita marginale assume rilevanza. Ad esempio, in termini generali la conoscenza è "non rivale". Però, una inedita e puntuale conoscenza, pur potendo essere acquisita senza rivalità, può dar luogo, in termini di utilizzazione a fini economici, al riconoscimento di diritti esclusivi. Per questa ragione, non è rara la distinzione tra beni pubblici puri e beni pubblici non puri.

La scienza del diritto ha attinto a questa classificazione integrando l'approccio di analisi economica con l'ancoraggio dei beni comuni alle libertà fondamentali⁷.

La Commissione Rodotà presentò nel febbraio 2008 una proposta di articolato, poi caduta nel nulla a causa della prematura interruzione della legislatura⁸. In questo testo, la categoria dei beni comuni incluse «le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»⁹. Nella relazione di accompagnamento si fece riferimento ad «una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni, che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo ap-

⁷ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, III ed., il Mulino, Bologna, 2013, p. 477 ss.

⁸ A. LUCARELLI, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in *Rass. dir. pubb. eur.*, 2007, p. 11 ss.

⁹ A questa definizione generale si accompagnò una ricognizione dei beni comuni, sia pure non esaustiva: invero, secondo tale proposta «sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate».

partenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati». Sono beni che «soffrono di una situazione altamente critica, per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta insufficienza delle garanzie giuridiche».

Il costituzionalismo di matrice socialdemocratica è molto sensibile alla possibile (purtroppo, frequente) dissociazione tra astratta titolarità di un diritto fondamentale e suo effettivo esercizio. Tra le due condizioni spesso si frappongono ostacoli di ordine economico e sociale, a cominciare dalla carenza dei mezzi finanziari necessari per la concreta apprensione del bene o dei beni connessi al godimento di un certo diritto fondamentale. Se il pensiero liberale demandò la correzione di questa dissociazione alle ordinarie dinamiche sociali (nella logica di uno Stato minimo), l'affermazione di teorie socialdemocratiche (che in campo economico si ispirarono soprattutto alla dottrina keynesiana) indusse i legislatori costituzionali ad immaginare forme di intervento pubblico volte a rimediare ai fallimenti del mercato nell'approvvigionamento di tali beni essenziali.

E così fecero breccia nei testi costituzionali del secondo dopoguerra i diritti sociali, scaturiti dalla trasformazione dei precedenti stati liberali in *welfare states*.

La nostra Costituzione ha assecondato questa linea evolutiva, consacrando la dimensione sostanziale del principio di eguaglianza e arricchendo la materia costituzionale di inedite situazioni giuridiche soggettive, idonee a indurre i pubblici poteri ad ingerirsi nei rapporti economici e sociali per ragioni di giustizia e di equità sociale: stiamo parlando, giustappunto, dei diritti sociali¹⁰.

Il nostro Stato sociale ha retto sino a quando la crisi del sistema economico e la progressiva maturazione del processo di integrazione europea hanno indotto le istituzioni a rivedere al ribasso le politiche di spesa. E siccome è opinione diffusa – e ostinata – che solo i diritti sociali “costano”, a farne (si perdoni il gioco di parole) le spese sono stati proprio questi ultimi. La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio ha, quindi, ratificato questo *trend* fornendo una base di legittimazione ad ogni misura di contenimento del debito pubblico che ha fatalmente ridotto i margini di azione dei diritti sociali nonostante l'aggravio delle diseguaglianze e la diffusione capillare della povertà.

In questo processo di alleggerimento dello Stato sociale si è insinuata la privatizzazione, sia sul versante della alienazione di beni pubblici, sia sul piano della erogazione dei servizi. È comprensibile, dunque, la reazione della teoria dei beni comuni quale spinta verso una riaffermazione dell'imperativo dell'eguaglianza sostanziale come premessa per garantire l'indefettibile coesistenza di astratta titolarità ed effettivo esercizio dei diritti fondamentali. È, dunque, comprensibile l'abbinamento, la stretta, intima connessione tra tali diritti e i beni comuni.

Ebbene, la teoria dei beni comuni si pone in continuità con questo filone costituzionalistico ipotizzando la sottrazione al potere dispositivo dello Stato di quei beni intimamente connessi all'effettivo esercizio dei diritti fondamentali. Per sal-

¹⁰ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013.

vare lo Stato sociale dalle continue erosioni cui è sottoposto, questa scuola di pensiero aspira ad erigere una barriera protettiva a favore proprio di quei beni che, più di altri, scontando i fallimenti del mercato o rispondendo a logiche meritatorie, rappresentano la condizione necessaria per un pieno sviluppo della persona umana ed una effettiva partecipazione di tutti alla vita comunitaria.

3. *La praticabilità della teoria dei beni comuni in relazione ad un caso concreto*

Il tema generale affrontato in questo Convegno suggerisce di calare questa teoria nella pratica quotidiana: nell'esperienza concretamente vissuta in una grande metropoli come Milano.

Un laboratorio interessante in cui sperimentare la praticabilità della teoria in parola è proprio il quartiere che ospita l'Università di Milano-Bicocca. Un quartiere nuovo, eretto su quel vasto terreno che un tempo ospitava un grande stabilimento industriale. Un quartiere, dunque, nato dalla riconversione di una zona produttiva in un centro abitativo di significative dimensioni. E – tra l'altro – è proprio il quartiere in cui vivo con la mia famiglia sin dai primi anni di insediamento delle nuove unità abitative.

In particolare, a mio avviso tre sono i “beni” che, in astratto sembrano possedere le descritte qualità dei beni comuni.

a) *Parchetto*. Innanzitutto, penso al piccolo parco giochi realizzato a ridosso di un recentissimo condominio. Allo stato attuale, questo piccolo parco – che, peraltro, è il solo messo a disposizione della rilevante moltitudine di bambini e bambine che popolano questo quartiere decisamente giovane – è gestito dal Comune di Milano, che ne cura la funzionalità, la pulizia, l'ordine. Il Comune ha dettato le regole di fruizione di tale bene. Il Comune ha individuato i giochi da collocare nel parchetto. Anche di recente, un significativo ampliamento del parchetto ha visto la collocazione di nuove aree gioco identificate unilateralmente dall'amministrazione comunale.

Questo parco giochi presenta entrambi i caratteri della inescludibilità e della rivalità. Per un verso, infatti, il parco giochi è anche intuitivamente aperto a qualunque persona, senza possibilità di vietare l'accesso a chicchessia. Trattasi di un luogo pubblico, la cui chiusura notturna è imposta alla generalità dei consociati. Le uniche limitazioni riguardano gli animali (per i cani esiste uno spazio dedicato) e i mezzi di trasporto (in particolare, motociclette). È, inoltre rivale, in quanto ogni nuovo ingresso riduce lo spazio di fruizione del bene stesso: e posso garantire, per esperienza personale, che a volte si crea un autentico effetto di congestione quando l'affluenza di bambini e relativi accompagnatori raggiunge un livello quantitativo elevato.

b) *Piazza*. In secondo luogo, penso allo spazio antistante una serie di esercizi

commerciali collocati nella piazza della Trivulziana. Nonostante le apparenze, si tratta di uno spazio di proprietà privata, in quanto realizzato all'interno di un insediamento abitativo complesso composto da un numero rilevante di condomini. A questa piazza si accede liberamente (con l'uso di scale e di ascensori) ed è caratterizzato anche da una area di verde la cui destinazione non è del tutto chiara. Le spese associate alle cure di tale piazza sono a carico dei condomini proprietari, ai quali competono anche le scelte relative al funzionamento e all'uso della stessa.

Anche in questo caso mi pare ricorrano i due elementi essenziali dei beni comuni. La piazza è in escludibile, al pari di qualsiasi luogo aperto al pubblico (anche se di proprietà privata), ed è rivale dal momento che l'afflusso di una moltitudine di persone potrebbe determinare un effetto di saturazione e di congestione tale da ridurre le possibilità di fruizione da parte dei singoli.

c) *Asilo*. Infine, penso alla scuola dell'infanzia eretta in piazza dei Daini e a lungo attesa dagli abitanti del quartiere. Come si evince dalla presentazione telematica di tale istituto, si tratta di una scuola privata, data in concessione dal Comune di Milano proprio all'Università degli Studi di Milano-Bicocca: precisamente al Dipartimento di Scienze Umane per la formazione "Riccardo Massa"¹¹. Giova rammentare che i costi sostenuti per la realizzazione di tale struttura scolastica sono stati coperti dagli oneri di urbanizzazione che ogni singolo acquirente degli appartamenti realizzati nel quartiere ha contribuito a versare all'atto della compravendita.

Che si tratti di un bene astrattamente inescludibile è quasi scontato: tale struttura eroga un servizio alla collettività per il soddisfacimento di diritti fondamentali riconosciuti in Costituzione, e precisamente nell'art. 34 («la scuola è aperta a tutti»). È altresì rivale, perché raggiunto il numero massimo di utenti, ogni nuovo iscritto determinerebbe il mal funzionamento del servizio stesso, in considerazione degli spazi, degli insegnanti, del personale di supporto.

4. Implicazioni di una possibile sperimentazione nel tessuto cittadino

Quali scenari si potrebbero, dunque, ipotizzare nella classificazione dei tre beni qui esaminati come "beni comuni"?

a) Prendiamo le mosse dal bene "parchetto". La sua gestione quale bene comune favorirebbe l'attivazione di processi decisionali devoluti integralmente alla comunità dei rispettivi utenti. Scelta dei giochi (ogni genitore sa che i bambini hanno gusti che non collimano con la visione degli adulti), definizione delle regole di godimento del bene, manutenzione: tutti profili funzionali che condizionano, in maniera decisiva, l'utilizzazione del bene. *Rectius*, la fruizione efficiente del bene

¹¹ V., infatti, le informazioni reperibili in <https://www.unimib.it/servizi/opportunit%C3%A0-e-facility/scuola-dell%E2%80%99infanzia-bambini-bicocca>.

stesso. Chi meglio dei gli stessi utenti è in grado di valutare costi e benefici associati alle singole, specifiche opzioni gestionali? Una efficienza, questa, apprezzabile anche dal punto di vista della partecipazione responsabile della comunità degli utenti: non più meri fruitori, ma protagonisti del ciclo funzionale. L'amministrazione comunale fornirebbe il necessario supporto finanziario, nonché l'apparato istituzionale preposto alla osservanza delle regole e alla irrogazione delle eventuali sanzioni. In fondo, un parco a misura di bambino è la realtà associativa che garantisce una vitalità condivisa e partecipata di una realtà cittadina quale un quartiere ad alta densità di popolazione. E questa misura non può che essere definita dagli stessi protagonisti.

b) Analoghe riflessioni si possono sviluppare a proposito del bene "piazza".

Allo stato attuale, la percezione di abbandono e di scarsa cura di tale bene è tangibile, il che va a scapito di un consapevole e genuino sfruttamento comunitario di tale bene, che da luogo di aggregazione e di vita in comune si è progressivamente trasformato in spazio di transito, di sosta frettolosa, di "bighellonaggio" fine a sé stesso.

La crisi in cui versa la piazza è imputabile alla gestione privata di tale bene. E ciò appare comprensibile per molti aspetti. Gli interventi di manutenzione e di conservazione sono rimessi, anche dal punto di vista finanziario, ai condomini comproprietari. Sicché, da anni i due impianti di scala mobile, che sin dall'inizio avevano conferito alla piazza un elevato tasso di accessibilità e di godibilità, hanno smesso di funzionare, costituendo oggi un brutto esempio di trascuratezza, oltre che una rilevante fonte di pericolo per l'incolumità delle persone, specialmente dei bambini. Lo stesso giardinetto appare lasciato a sé stesso, fornendo una immagine poco decorosa dell'ambiente. È il caso, quindi, di imputare queste criticità ai comproprietari non disposti ad investire in queste opere di manutenzione costante e regolare? No di certo. La conformazione della piazza come bene comune avrebbe il merito di assegnare alla comunità di quartiere il compito di gestire, in modo mirato e continuativo, la fruibilità effettiva della piazza stessa, chiedendo ancora una volta all'amministrazione comunale (visto che sono in gioco interessi dell'intera collettività: il bene è accessibile da chiunque) di supportare, finanziariamente e istituzionalmente, questione gestione "dal basso".

c) Più complesso si rivela il ragionamento ipotetico relativo al bene "asilo".

In realtà, un aiuto a comprendere le ragioni comunitarie sottese alla rivendicazione di un inedito *status* di tale bene può sortire da alcuni dati per così dire storici.

A coloro i quali, quasi venti anni fa, si rivolsero, nella veste di potenziali acquirenti, all'agenzia immobiliare, furono prospettati gli indubbi e innumerevoli benefici derivanti da questa scelta abitativa: verde, servizi pubblici, spazi, sicurezza, prossimità a grandi centri commerciali, e via discorrendo. Tra le utilità prefigurate vi fu proprio la prospettiva di aprire una scuola dell'infanzia destinata proprio alla nascente comunità del quartiere Bicocca. In fondo, la domanda di ac-

quisto di unità abitative provenne, in gran parte, da coppie di giovani sposi o conviventi, accomunati spesso dal desiderio di creare nuovi nuclei familiari. Quale premessa migliore di una scuola materna a due passi da casa? E, in effetti, questa prospettiva fu economicamente sostenuta dagli stessi nuovi abitanti del quartiere, che nel prezzo di acquisto delle relative abitazioni inclusero anche gli oneri di urbanizzazione secondaria: tra essi la scuola dell'infanzia.

Non deve, quindi, destare meraviglia lo sconcerto con il quale la comunità del quartiere Bicocca ha accolto la notizia della gestione privatistica di tale struttura scolastica, aggravata da condizioni di accesso diversificate tra i figli di dipendenti dell'Università di Milano-Bicocca e tutti gli altri utenti privi di tale status. Una scuola attesa per anni, offerta al pubblico dei potenziali acquirenti come una delle opportunità più appetibili, che d'improvviso fu sottratta ad una fruizione come quella anelata nel corso degli anni. Si potrebbe dire, un legittimo affidamento frustrato da una decisione, quale quella del Comune di Milano, che trascura visibilmente le aspettative maturate nel tempo dagli abitanti del quartiere in questione.

Quella che avrebbe potuto presentarsi ed operare quale innovativa e inedita "scuola di comunità" è stata repentinamente (e, per molti aspetti, furtivamente) ricondotta al classico, sperimentato, ordinario paradigma del bene pubblico dato in concessione ad un altro ente pubblico, che ha optato (almeno sino ad oggi) per una scuola privata con tariffe agevolate per i soli dipendenti dell'Ateneo che ospita questo Convegno.

Non è il caso di aprire un fronte polemico, anche perché la presenza massiccia dell'Ateneo nel quartiere è senza dubbio una risorsa, e non solo per chi svolge attività commerciali. Nondimeno, vale la pena insistere sul fatto che forse è stata persa l'occasione di sperimentare un nuovo approccio alla erogazione di un servizio preordinato all'universale ed egualitario esercizio di un diritto fondamentale quale quello all'istruzione. Una scuola *della* comunità di quartiere e *per* la comunità stessa, magari, anzi preferibilmente con il supporto didattico dell'ospitato Ateneo, ma con precise e tangibili dinamiche di radicamento nel tessuto sociale di riferimento. Una scuola, quindi, non percepita come un corpo estraneo destinato ad avvantaggiare soltanto coloro che, per ragioni professionali, possiedono determinati requisiti, bensì come una realtà vitale, organica del quartiere.

5. *Quale futuro per i beni comuni*

I casi concreti appena descritti concorrono a dimostrare quanto sia impervia e irta di ostacoli la strada che potrebbe, secondo i più convinti sostenitori di tale teoria, condurre i beni comuni ad entrare nell'ordinamento italiano quale nuova figura di bene provvisto di rilevanza giuridica. Persino creando imbarazzanti dilemmi interpretativi a carico dell'attuale formulazione del comma 1, art. 42, Cost.

Oltre ai dati formali e ad una consolidata tradizione giuridica, avverso la categoria in oggetto sono formulate obiezioni di diversa natura, anche filosofica¹². La ricognizione non è agevole, neppure adottando i criteri suggeriti dall'analisi economica. La rete è inescludibile? E il genoma umano? I casi che vi ho sottoposto contribuiscono a supportare tale sensazione di difficoltà. La gestione, dal canto suo, presenta altrettanti profili di criticità. Quale dovrebbe essere la "comunità di utenti" preposta ad assumere le decisioni organizzative relative alla fruizione universale dei beni comuni? Quale struttura dovrebbe avere? Con quali poteri? E il rapporto con le pubbliche istituzioni come dovrebbe essere disciplinato: in termini di mero finanziamento o anche di controllo e di supervisione? Dunque, non v'è forse il rischio che dietro il riferimento alla comunità, come soggetto deputato a gestire i beni comuni, possa annidarsi il rischio di un surrettizio ritorno al privato?

Pur nella consapevolezza dei tanti dilemmi irrisolti, la teoria dei beni comuni, specie se calata – come è nello spirito di questo incontro – nella realtà di una metropoli come la nostra, presenta alcuni, indubbi elementi di valore.

Essa, infatti, rappresenta una inedita e suggestiva forma di partecipazione democratica ad opera degli stessi fruitori delle utilità associate a tali beni¹³. Una gestione comunitaria è una forma di relazione diretta con i beni, non mediata da altri centri di potere, e come tale gode di una legittimazione più forte, perché percepita tale dalla stessa collettività quale promanazione della propria – mi sia consentita una allusione forte e impegnativa – sovranità. La sovranità popolare, che in un assetto democratico è la matrice o la fonte di legittimazione di tutti i poteri, si esprimerebbe anche sul versante dei beni il cui godimento è consustanziale alla effettiva pratica dei diritti fondamentali. E siccome la tutela di tali diritti è la quintessenza funzionale delle costituzioni, attraverso i beni comuni la sovranità popolare avrebbe modo di esprimersi toccando direttamente il patto che lega la società all'autorità.

La prossimità dei beni comuni alla comunità degli utenti avrebbe, poi, il merito di incrementare le opportunità di un più puntuale, mirato, efficiente sfruttamento di tali risorse: chi meglio di quanti usufruiscono del bene è in grado di migliorarne le *performances* attraverso una gestione diretta, qualificata, "sul campo"? E tutto ciò, si badi bene, avrebbe ripercussioni virtuose anche sul piano delle responsabilità che indissolubilmente accompagnano l'esercizio del potere. A chi si potrebbero imputare eventuali disservizi o cattive gestioni se non agli stessi che sono coinvolti nei processi di fruizioni dei beni in parola?

La città è un formidabile luogo di sperimentazione di innovative teorie, specie se di essa se ne enfatizza la dimensione comunitaria di ambito di aggregazione plurale e vitale. La teoria dei beni comuni può contribuire anche solo a sug-

¹² E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

¹³ A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

gerire nuovi itinerari di crescita e di sviluppo di iniziative volte a promuovere una più consapevole e democratica interazione tra le tante componenti sociali, favorendo processi costanti di partecipazione e di condivisione, anche con le istituzioni presenti sul territorio. Una recente ricerca condotta proprio dal Dipartimento di Sociologia di questo Ateneo ha riscontrato che «il campione di intervistati ha mostrato un livello di soddisfazione non del tutto elevato, esprimendo un desiderio di poter godere di un migliore clima sociale e unitamente più iniziative promosse dall'Università». La sempre più diffusa frammentazione del tessuto sociale, che conduce a fenomeni di emarginazione, potrebbe essere arrestata, o per lo meno ridimensionata, promuovendo occasioni di scambio sinergico tra tutti gli attori comunitari. Se proprio non s'intende aderire in pieno alla teoria dei beni comuni, quanto meno appare desiderabile coglierne i tanti spunti per intraprendere un percorso di rafforzamento e arricchimento delle relazioni sociali indispensabili per una pacifica interazione tra i consociati. Che è poi l'obiettivo ultimo del diritto, delle regole, della Costituzione.

IL REDDITO DI CITTADINANZA OGGI: PERCHÉ LA SOCIETÀ HA BISOGNO DI UNA MISURA DEL GENERE

Giuseppe Bronzini

«We get a little freedom from social security»

Intervista dei Clash a Melody Maker, 1976

SOMMARIO: 1. La distinzione tra le forme di tutela dei “minimi vitali”. – 2. La “costituzionalizzazione” del reddito minimo garantito. – 3. La scuola del reddito di base e le sue ragioni. – 4. RMG e reddito di base. Verso un’integrazione?

1. La distinzione tra le forme di tutela dei “minimi vitali”

Ormai anche il grande pubblico, persino quello italiano sino a pochi anni orsono molto distratto sul tema, ha compreso che esistono due grandi strade per garantire i “minimi vitali” ad ogni cittadino appartenente ad una data comunità politica; la prima è quella che si usa chiamare “selettiva” e cioè la protezione “mirata” di coloro che sono concretamente al di sotto di una soglia reddituale in grado di salvaguardare una vita libera e dignitosa (riportandoli ad un livello di reddito accettabile), la seconda l’attribuzione ad ognuno (senza condizioni di sorta ed indipendentemente dalle condizioni socio-economiche) di questa risorsa monetaria “di base” come pre-condizione e presupposto della comune cittadinanza che, quindi, per principio ed in modo tassativo, dovrebbe riservare una zona di uguaglianza per tutti, a partire dalla quale i singoli sarebbero poi liberi di compiere le proprie scelte (anche lavorative) in condizioni di eguaglianza di opportunità. Secondo una definizione puramente convenzionale la prima strada (chiamata dell’“universalismo selettivo”) conduce alla misura del reddito minimo garantito (d’ora in poi RMG) chiamato in alcuni Paesi anche reddito di inclusione, di solidarietà attiva (e via dicendo) consistente nell’erogazione di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale (almeno in Europa, secondo un approccio più ampio del mero contrasto della povertà) e di altre misure

di aiuto e sostegno indiretto (cui accenneremo), condizionati ad un accertato stato di bisogno (il cosiddetto *means test*) ed, in genere, alla disponibilità ad accettare occasioni di lavoro (“congrue”, secondo le esperienze dei Paesi occidentali più avanzati e cioè coerenti con le competenze informali o infornali del soggetto) e/o a seguire percorsi di formazione professionale. L’altra strada è, invece, quella (sempre secondo una stipulazione definitoria tra gli studiosi e tra gli organismi internazionali) del reddito di base (*basic income*) o anche reddito di cittadinanza o reddito universale per cui questa copertura dei “bisogni vitali” spetterebbe a tutti senza vincoli o obblighi di sorta¹. La prima *policy* è ufficialmente adottata dall’ILO che, oggi, contempla come ipotesi in campo degna di attenzione anche la seconda². Esistono tra questi due schemi soluzioni intermedie, cui accenneremo, nell’ultima parte: appare comunque evidente che la proposta del Movimento 5 Stelle (e di altre forze politiche) nella passata legislatura ed anche quella del Governo presieduto dal Prof. Conte³, seppure sia chiamata “reddito di cittadinanza”, sia in realtà – seguendo la classificazione degli studiosi – un RMG come quello in vigore in tutti i Paesi dell’Unione (salvo l’Italia e la Grecia se-

¹ Cfr.: E. GRANAGLIA-E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell’età dell’innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018; P.V. PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano, 2006; P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, Bologna, 2017; F. RAVELLI, *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018; G. ALLEGRI, *Il reddito di base nell’era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018.

² Cfr. il Report molto atteso dell’ILO del febbraio 2018 dell’ILO che dovrebbe aprire una riflessione aperta e su base globale proprio sul futuro del lavoro secondo il quale «*as a response to these challenges, some scholars and policy-makers have argued for the need to delink social protection from employment by creating a universal basic income that would provide a flat unconditional benefit to all citizens or residents of a country, regardless of income. Proponents argue that a sufficiently large benefit can eliminate absolute poverty, is easy to administer and is less prone to leakage or corruption. By raising the reservation wage of workers, the benefit can also act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions. The idea of universal basic income has received strong support among some experts*» (p. 21).

³ Nel momento in cui si completa questa relazione non sono noti ancora i particolari della proposta governativa, ma solo anticipazioni dei media peraltro corrette nel tempo sulle quali chi scrive non ritiene opportuno soffermarsi visto che molte notizie fornite agli organi di stampa da parte degli stessi ministri del governo Conte sono poi state smentite (ad esempio quella dell’esclusione assoluta degli immigrati dagli aiuti palesemente incostituzionale e contraria al diritto dell’Unione, anche se sembra che l’accesso di questi avverrà con criteri più esigenti di quelli dei cittadini UE, il che potrebbe essere ritenuto comunque illegittimo dal punto di vista sovranazionale). In ogni caso la proposta presentata dal Movimento 5 Stelle nella scorsa legislatura (più volte illustrata negli ultimi mesi dal Prof. Tridico, economista dell’Università Roma Tre di Roma) manifestava dichiaratamente l’intenzione di adeguare l’ordinamento interno italiano alle indicazioni dell’Unione anche alla luce dell’art. 34, comma 3 della Carta dei diritti e quindi era del tutto esplicito il riferimento alle esperienze principali di RMG dei Paesi europei e alle *policies* Ue recepite dalla stessa Carta e oggi anche dalla *Joint Declaration* sull’*european social pillar* di Göteborg del novembre del 2017.

condo la prevalenza dei commentatori⁴), cioè di tutela dei soli soggetti in situazione (da verificare da parte degli organi deputati a riconoscerlo) di concreto bisogno. Appare quindi di un certo interesse indagare le ragioni di questa “confusione” terminologica allo scopo di comprendere meglio perché il tema dello *ius existantiae* (nei suoi contorni ed aspetti essenziali) sia oggi letteralmente “esploso” diventando uno degli aspetti più discussi e controversi dei doveri dello stato (o anche di soggettività “politiche” post-nazionali come l’UE) nei confronti dei singoli, si da esemplare i nuovi orizzonti del *welfare* novecentesco in rapporto alle innovazioni tecnologiche.

2. La “costituzionalizzazione” del reddito minimo garantito

L’idea di uno *ius existantiae* (perseguito in primo luogo attraverso l’accesso ai beni vitali) ha radici molto lontane, mai recise, nei secoli: dai “pranzi comunitari” alla distribuzione di grano e di parte del bottino di guerra ad Atene e Roma antiche sino alle provvidenze per i poveri nei Comuni medioevali e sembra riproporsi in quelle occasioni storica nelle quali sia stata riproposta con radicalità la questione di un’uguaglianza di “base” tra i cittadini (dalla Rivoluzione francese alla Comune di Parigi). Le prime illustrazioni di un diritto vero e proprio dell’individuo risalgono alla Fiandra rinascimentale con Juan Luis Vives (amico di Erasmo) nel suo *De Subventionem pauperum* (pubblicato a Bruges nel 1526) o, più tardi, ed in forma più organica, alla luce delle dottrine dell’illuminismo e della Rivoluzione, da Thomas Paine nel suo opuscolo *Agrarian Justice* nel 1796 illustrato al Direttorio della Prima Repubblica. La Costituzione giacobina del 1793 definisce “sacro” il dovere di soccorsi pubblici (principio ripreso in Italia dalle Costituzioni della Repubblica cisalpina e di quella cispadana che stabiliscono oltre al dovere dell’uomo di soccorrere gli altri uomini quello di “alimentare i bisognosi” e di “illuminare e istruire gli altri”), quella di Weimar poi sancisce all’art. 151 che «l’ordinamento della vita economica deve garantire a tutti una vita degna». Prima delle grande ondata riflessiva (soprattutto ad opera di filosofi ed economisti) del secondo dopoguerra del 900 sul tema, gli utopisti francesi (soprattutto Charles Fourier), poi Stuart Mill, i Fabiani inglesi e Bertrand Russel svilupparono

⁴ Per molti studiosi le misure introdotte nel 2017 da Italia (con il REI-reddito di inclusione) e Grecia sarebbero con importi troppo bassi e troppo distanti dagli indicatori europei (almeno il 60% del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascun Paese) per poter essere ricondotti all’istituto del RMG rappresentando una forma molto blanda di sussidi per la povertà estrema, anche, se considerata la ricchezza comparativa dei due Paesi, la generosità italiana era inferiore a quella mostrata dallo stato ellenico, pur appena uscito da un tragico salvataggio dal default e sottoposto a draconiane misure di “risanamento”. Cfr. M. BALDINI-G. BUSILACCHI-G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un’analisi di dieci paesi europei*, in *Riv. pol. soc.*, 2, 2018, p. 189 ss.

questa tesi con tenacia e con argomenti che spesso si collocano tra socialismo, anarchismo e utopismo libertario, ma con alcuni spunti più propriamente liberali che vedono le protezioni minime come trampolino per una concorrenza non falsata e per l'ingegnosità individuale. La tradizione marxista o cristiano-sociale, ma non possiamo in questa sede approfondire, si sono invece mostrate in gran parte (salvo lodevoli, ma minoritarie, eccezioni) piuttosto impermeabili alla prospettiva, la prima per l'individuazione nell'emancipazione del lavoro salariato e nella socializzazione dei mezzi di produzione la strada prioritaria per raggiungere il socialismo (cui viene aggiunta una visione irenica della società comunista, dopo la transizione, nella quale sembrano addirittura essere pleonastiche regole distributive o redistributive) e la seconda perché il principio di carità cristiana non sembra dover condurre all'istituzionalizzazione di un diritto a "non esser povero", anche alla luce della forte connotazione "lavoristica" (in una qualche simmetria con la sinistra marxista) della dottrina sociale della Chiesa⁵. In ogni caso la tensione pratica ed intellettuale per lo *ius vitae* fino al secondo dopoguerra è stata piuttosto indistinta circa le soluzioni da perseguire; si tratta di un'eredità di lotta e di pensiero nella quale confluiscono argomenti sull'uguaglianza per natura o per contratto sociale degli esseri umani e/o dei cittadini alle rivendicazioni dei più poveri e degli sfruttati per una società meno iniqua e che comunque appare comune alle due grandi strade cui abbiamo prima accennato. Solo nel secondo dopoguerra del Novecento le formulazioni della misura ed anche l'apparato concettuale che le sorregge diventano più precisi e rigorosi determinando la necessità di una scelta sul da farsi. Nei principali Paesi occidentali, soprattutto europei, lo *ius vitae* comincia ad avere un riconoscimento istituzionale (ed anche spesso costituzionale) importante, anticipato dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: dopo la vittoria sul nazi-fascismo il meta-valore della dignità della persona (art. 1 della Dichiarazione) costituisce il nucleo sul quale si costruiscono i nuovi ordinamenti⁶ e quindi anche il principio che ispira un intervento pubblico che dovrebbe impedire condizioni di vita non "libere e dignitose". In Italia soprattutto Stefano Rodotà ha illuminato magistralmente il nesso inaggirabile tra la dimensione sociale della dignità e l'accesso ad un reddito minimo come

⁵ Certamente eccentrica la posizione di Martin Luther King per il quale «l'approccio più semplice di dimostrerà il più efficace. La soluzione al problema povertà è abolirla con una misura oggi ampiamente discussa: il reddito garantito».

⁶ Importante, anche per gli sviluppi nel pensiero federalista europeo l'apertura del Manifesto di Ventotene già nel 1943. Si veda soprattutto questo passaggio: «La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritatevoli sempre avviliti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di ripagare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano a tutti, incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente [...]. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori», in *Il Manifesto del futuro* (edizione critica a cura di G. ALLEGRI-G. BRONZINI), Manifestolibri, Roma, 2014, p. 44.

test della democrazia contemporanea⁷. L'altro elemento da sottolineare è come tale misura di protezione sia apparsa sin dagli anni '50 come il punto di completamento del *welfare*, la sua linea di chiusura e saldatura universalistica prestando protezione anche è rimasto al di fuori degli schemi contributivi e categoriali dello stato assistenziale, come avviene nel caso dei servizi sanitari (in UE) o per la scuola dell'obbligo. In Gran Bretagna già nel 1948 nasce la National Assistance del 1948 nel quadro delle riforme di Lord Beveridge, seguono Svezia, Germania, Olanda, Belgio⁸, Olanda (negli anni '50-'60), Finlandia, Danimarca, Irlanda (negli anni '70), più tardi la Francia di Mitterand (che amava dire di aver lasciato alla Francia tre lasciti il *Revenue minimum d'insertion*, l'abolizione della pena di morte e il nuovo Louvre). Si tratta delle varie ma convergenti esperienze di RMG (che si diffondono anche in altri Paesi come il Canada e persino gli USA) nelle quali questa protezione completa (nei trenta gloriosi ma anche dopo) il *welfare* aiutando disoccupati, lavoratori poveri, soggetti che non riescono ad inserirsi nel gioco economico: una società ancora del lavoro salariato standard nella quale l'equità e la coesione sociale illuminano una serie di misure convergenti nell'assicurare quel minimo di benessere e di sicurezza esistenziale a chiunque sia coinvolto nella cooperazione produttiva. Una sintesi di questo approccio lo offre una sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 9 febbraio 2010 (ma non mancano precedenti della stessa Corte anche se non così solenni) con la quale è stato dichiarato parzialmente incostituzionale il sistema *Hartz IV*, introdotto dal Cancelliere Schröder nel 2005, che raggruppa gli aiuti sociali e gli assegni di disoccupazione. Secondo il giudice delle leggi quel sistema viola gli artt. 1 («La dignità dell'uomo è intangibile») e 20 («La repubblica tedesca è uno stato federale democratico e sociale») della Costituzione tedesca, letti in connessione tra di loro⁹. Nel linguaggio fortemente evocativo del Tribunale costituzionale di Karlsruhe, relativo al *menschenwürdigen Existenzminimums* (espressione che si può tradurre in «reddito minimo adeguato a una vita dignitosa»), il diritto in esame «garantisce a ogni persona bisognosa le condizioni materiali indispensabili alla sua esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Oltre al diritto che deriva dall'art. 1.1 della legge fondamentale di rispettare la dignità di ogni individuo, che ha effetto assoluto, questo diritto fon-

⁷ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere dei diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012.

⁸ Cfr. ad es. la Costituzione belga al suo art. 23: «ognuno ha diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana».

⁹ La *higher law* tedesca, a differenza della nostra Costituzione, non contempla un elenco specifico di diritti di natura sociale, ma li riassume nella «clausola di socialità» dell'art. 20, sicché la Corte ha in sostanza stabilito le conseguenze, in materia sociale, del principio di intangibilità della dignità personale. Il Tribunale costituzionale ha ritenuto non affidabili i parametri seguiti per dimostrare l'idoneità dei «minimi vitali» stabiliti (ridotti dal governo Schröder) per salvaguardare la dignità dei soggetti protetti. Inoltre ha stigmatizzato l'assenza di misure per coprire spese impreviste ed eccezionali delle persone sussidiate.

damentale ha in correlazione all'art. 20 un significato autonomo quale diritto di garanzia. Tale diritto non è soggetto a quanto dispone il Parlamento e deve essere onorato; tuttavia gli si deve dare forma concreta e inoltre deve essere regolarmente aggiornato. Pertanto la tutela ha una sua autonoma configurazione che assegna all'individuo come tale la dotazione dei mezzi indispensabili all'inserimento come «persona», quindi con un proprio progetto di vita, in un contesto sociale e politico determinato¹⁰. La sentenza mostra in modo univoco la connessione necessaria tra principio di dignità, *welfare state* e reddito minimo come presupposti essenziali anche del gioco democratico.

Il diritto a un RMG, è ormai, come noto, un diritto fondamentale a matrice europea in quanto solennemente sancito all'art. 34, comma 3 della Carta dei diritti dell'UE, dotata oggi dello stesso valore legale delle norme dei Trattati e sulla quale «riposa il seme della definitiva costituzionalizzazione dell'Unione»¹¹. La formulazione adottata dall'art. 34 («al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione rispetta e riconosce il diritto all'assistenza sociale e abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti») non è particolarmente felice sul piano espressivo, quasi voglia mascherare il riconoscimento di una prerogativa che può rappresentare la cartina di tornasole di una futura, più solida, cittadinanza sociale europea. Comunque il significato è chiaro e non è difficile determinarne il «contenuto essenziale», il limite oltre il quale non può spingersi la discrezionalità del legislatore (sovrannazionale e/o interno), desumibile dall'ultima parte della disposizione («secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali»).

La norma si compone di tre segmenti che vanno letti unitariamente: l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale; il concetto di esistenza dignitosa; il richiamo alla mancanza di risorse sufficienti e cioè a una situazione concreta e verificabile di bisogno. Non vi è dubbio che la garanzia di condizioni di vita dignitose implichi in primo luogo la disponibilità di un reddito idoneo a soddisfare le necessità primarie, non solo di carattere materiale. Gli obblighi derivanti dall'art. 34 non si esauriscono nel sostegno reddituale: sia perché si richiama in modo esplicito l'assistenza abitativa, sia perché, logicamente, il rischio di esclusione sociale va combattuto anche sul terreno dei servizi sociali e di tutti gli strumenti che l'esperienza ha elaborato nel promuovere un ruolo attivo del «cittadino laborioso». Il titolare del diritto all'RMG non è indicato ma deve intendersi chiunque risieda sta-

¹⁰ La traduzione *ufficiale* in inglese delle motivazioni della decisione è leggibile in http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg_10-005en.html.

¹¹ Così F. BALAGUER CALLEJON, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, ESI, Napoli, 2009, p. 13 ss., il quale aggiunge che «la Carta istituirà un vincolo diretto tra le istituzioni europee e i cittadini, rafforzando la conformazione di uno *status* giuridico proprio del cittadino europeo e contribuendo a configurare una identità costituzionale europea» (p. 49).

bilmente nell'Unione, in base alla regola per cui, quando si è voluto riservare una certa prerogativa al solo cittadino europeo, lo si è detto esplicitamente. E ciò anche perché, trattandosi di prestazioni connesse a bisogni primari, ogni restrizione irragionevole e non strettamente necessaria sarebbe illegittima (pur tenendo conto delle norme sulla libertà di circolazione e di soggiorno). La disposizione è inserita nel capo relativo alla «solidarietà», come altre pretese del lavoro e della sicurezza sociale, ma lo stretto collegamento con la dignità umana (che è uno dei valori dell'Unione secondo l'art. 2 del Trattato) le conferisce un più ampio ambito di rilevanza. Il titolare della prestazione è la persona che «non dispone di risorse sufficienti»: la situazione cui guardare è, dunque, quella strettamente individuale senza tener conto delle complessive condizioni reddituali e patrimoniali della famiglia cui appartiene il soggetto (dovendo la norma tutelare, attraverso l'intervento pubblico, la dignità di una persona in quanto tale, senza abbandonarlo alla carità parentale).

Le *explanations* alla Carta indicano come prima fonte l'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989: «le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale». Nella Carta dei diritti UE è stato rimosso il nesso con la condizione di «lavoratore». È, quindi, sufficiente, come condizione di accesso al diritto, l'accertamento di una condizione attuale di rischio di esclusione sociale o di povertà (che l'Unione combatte attraverso quel diritto), mentre nella Carta del 1989 il presupposto consisteva anche nella dimostrazione di essere disoccupati involontari o soggetti che non riescono a trovare un'attività lavorativa. La Carta UE si allontana, pertanto, nettamente dallo scenario strettamente lavoristico del Testo del 1989, secondo una logica universalistica più ampia e inclusiva. Circa la reale efficacia della norma per ragioni di spazio non possiamo in questa sede approfondire¹²; va rimarcato come – non avendo in materia ancora esercitato l'Unione quella competenza che certamente sussiste *ex art. 153, lett. b)* («integrazione delle persone escluse nel mercato del lavoro») e forse anche in relazione alle competenze di ordine generale in ordine alla strutturazione – rafforzamento del mercato unico – la Carta solo eccezionalmente – allorché rientri nel «cono d'ombra» del diritto dell'Unione *ex art. 51* della stessa Carta – può trovare applicazione. Di fatto la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha già trattato del RMG in numerose decisioni e richiamato in particolare l'art. 34, comma 3 della Carta nella sentenza *Kamberay* del 14 aprile 2012¹³, ma solo per stabilire la legittimità nelle condizioni di accesso al RMG stabilite dagli Stati, precisando – ad esempio – quando

¹² Rinvio al mio saggio G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Riv. it. sic. soc.*, 1, 2014, p. 1 ss.

¹³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 14 aprile 2012, *Kamberay* (C-571/10).

si può affermare che un lavoratore comunitario migrante in altro Stato perda il diritto a godere del beneficio o se sia legittimo stabilire requisiti di anzianità di residenza troppo severi che potrebbero discriminare lavoratori che hanno esercitato il loro diritto alla libertà di circolazione. Pertanto il controllo della Corte di Giustizia è limitato al profilo della non discriminazione da parte di uno Stato di soggetti che legittimamente lavorano sul loro territorio; analogamente la giurisprudenza intera di merito offre un numero davvero impressionante di decisioni di primo grado che stigmatizzano il comportamento, giudicato discriminatorio, di Comuni, Province e Regioni del Nord nel subordinare l'accesso a prestazioni sociali a requisiti troppo esigenti per cittadini extracomunitari ed addirittura comunitari. Nelle ordinanze e nelle sentenze emesse si richiama quasi sempre l'art. 34 della Carta di Nizza ritenuta applicabile in virtù della connessione con il diritto antidiscriminatorio sovranazionale e le norme dei Trattati sulla libertà di circolazione¹⁴. Non si può pertanto affermare che l'art. 34 non sia in qualche modo efficace nel nostro ordinamento ed in quello dell'Unione. Anche l'Europa a 47, il Consiglio d'Europa, considera l'RMG un diritto sociale fondamentale. L'art. 30 della Carta sociale europea, che ha come oggetto il «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale», è, infatti, esplicito: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale le Parti si impegnano a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie».

Inoltre il RMG è una consolidata *policy* sovranazionale implementata attraverso la cosiddetta *soft law* del metodo aperto di coordinamento (che opera in materia sociale nelle materie non coperte dalla legislazione dell'Unione). Poco prima dell'inizio dei negoziati che portarono all'approvazione del Trattato di Maastricht, l'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors tentò di far approvare una Direttiva che obbligasse tutti gli Stati ad adottare schemi di RMG, ma senza riuscirvi. L'idea dell'insigne politico socialista era quella di coniugare l'intensificazione dei legami economici tra i Paesi membri con l'approntamento di *standards* minimi di trattamento di natura sociale, si da impedire il pericolo di un *social dumping* tra Paesi membri, cioè una concorrenza sleale nell'abbassare le tutele sociali onde attirare gli investimenti. Si riuscì, tuttavia, ad emanare una storica raccomandazione, la n. 441/92 che ancora rappresenta un punto di riferimento essenziale in materia. La Raccomandazione (reiterata con toni più drastici nel 2008 in piena crisi economica anche di recente nell'aprile del 2017 con la Comunicazione della Commissione sull'*european social pillar*), in primo luogo invita tutti gli Stati ad introdurre questo istituto ed offre precisi paradigmi di ordine

¹⁴ Questa giurisprudenza è in genere disponibile nel sito dell'ASGI.

quantitativo e qualitativo per determinarne i contorni precisi. Sintetizzando le indicazioni delle tre Raccomandazioni ed i risultati complessivamente raggiunti in sede di OMC: il RMG non può essere inferiore al 60% del reddito mediano da lavoro dipendente valutato per ciascuno Stato; oltre all'erogazione monetaria il beneficiario deve essere eventualmente sostenuto nelle spese per l'affitto ed aiutato con forme di tariffazione agevolata nell'accesso ai servizi pubblici essenziali (luce, gas, ecc.); infine anche per le spese imprevedute ed eccezionali serve un aiuto pubblico in quanto il soggetto povero o a rischio di esclusione sociale si troverebbe nell'impossibilità di coprirle. Servizi sociali e servizi per l'impiego devono accompagnare le persone assistite in un percorso di reinserimento¹⁵.

Due Risoluzioni del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 e del 21 ottobre 2010, relative proprio al tema dell'RMG, hanno ulteriormente chiarito i contenuti del diritto, con un richiamo stringente alle disposizioni della Carta UE.

3. La scuola del reddito di base e le sue ragioni

Per quanto sopra detto chiamare una proposta di RMG "reddito di cittadinanza" può essere in qualche modo forse non corretto perché può provocare equivoci (certamente spesso voluti) nel dibattito pubblico ingenerando la convinzione che tutti ne abbiano diritto ma in sé la definizione (seppure distante come detto dalle stipulazioni tra gli studiosi) non appare arbitraria in quanto non è in assoluta tensione con il contenuto. Come abbiamo detto la storia delle due proposte è comune (a lungo, non distinte tra loro) e comune è il loro fine sia pure perseguiti con mezzi diversi: garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa fondata su scelte individuali non imposte. Anche il RMG a ben guardare rappresenta una prestazione resa a favore della "cittadinanza" pur selezionando quella "bisognosa" ed in difficoltà, ma soprattutto in situazioni storiche come l'attuale nelle quali la precarietà e l'incertezza "esistenziale" costituiscono un rischio che si diffonde a macchia di leopardo questa evocazione terminologica del legame sociale che stringe coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio non è un imbroglio ma la sottolineatura di un principio di coesione elementare tra cittadini che andrebbe valorizzato e reso effettivo con istituti adeguati. Semmai l'evocazione della cittadinanza sembrerebbe plausibilmente alludere ad un percorso di graduale evoluzione, per le ragioni che si diranno, da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi ed inclusivi di promozione delle scelte indivi-

¹⁵La formulazione piuttosto precisa ed avanzata della Dichiarazione sul *social pillar* recita «*everyone lacking sufficient resources has the right to adequate minimum income benefits ensuring a life in dignity at all stages of life, and effective access to enabling goods and services. For those who can work, minimum income benefits should be combined with incentive to (re)integrate into the labour market*».

duali e collettive. Non hanno quindi molto senso le critiche che si incentrano sul “nome” scelto per l’introduzione in Italia di un autentico RMG. Più fondata sembra invece l’obiezione per cui, già oggi, occorrerebbe, sia pure in un percorso ispirato alla gradualità, qualcosa di più coraggioso di quanto sino ad oggi ipotizzato, eventualmente anche solo per via sperimentale in una prospettiva meno condizionata all’“occupabilità” dei beneficiari ¹⁶.

Questo ci porta, quindi, ad esaminare perché gli anni 2015-2017 sono stati quelli dell’“esplosione” del tema del reddito di base (o reddito di cittadinanza propriamente inteso) così come proposto dal *Basic income earth network* (rete planetaria che comprende anche il nostro Paese fondato da Autori come Philippe Van Parijs, Claus Offe, Guy Standing e tanti altri ¹⁷.

Storicamente il tema di un reddito minimo come nuovo “diritto emergente” ¹⁸, elemento necessario di un costituzionalismo sociale, si impone universalmente davvero solo all’interno della discussione che si dipana con gli anni ’60-’70 sulle condizioni istituzionali di sfondo di una società giusta, promossa con il capolavoro del filosofo di Harvard John Rawls *Una teoria della giustizia* ¹⁹, con il quale il mondo accademico fu immerso prepotentemente nelle tematiche del cosiddetto neo-contrattualismo. Prescindendo dalle posizioni di Rawls (mutate nel tempo) lo sforzo di questa corrente nel suo insieme per fissare i presupposti, anche di ordine sociale, di una cittadinanza democratica autentica, moralmente giustificabile, finiva per porre al centro dell’attenzione non solo le istituzioni del *welfare state*, ma il suo principale scopo: la cosiddetta *freedom from want*, la tutela di un «minimo vitale» per proteggere la dignità di ognuno e così assicurare condizioni accettabili di eguaglianza di opportunità e quindi di partecipazione al gioco sociale e democratico. Proprio il filosofo di Harvard a pagina 242 del suo storico testo che ha riportato in auge la filosofia politica contrattualista introduce il concetto di «minimo sociale», cercando di stabilire dei criteri per fissarne le caratteristiche e le soglie eticamente accettabili, tra le istituzioni di sfondo della giustizia distributiva, tali da consentire di ritenere poi accettabili i risultati della di-

¹⁶ La proposta 5 Stelle di “reddito di cittadinanza” della scorsa legislatura che già indicava in 780 euro l’importo della misura (secondo i parametri europei) secondo calcoli degli stessi estensori ed anche degli Uffici parlamentari presupponeva un finanziamento pari a 15/16 miliardi di euro; nel momento in cui si scrive è certo che lo stanziamento previsto nella legge di bilancio è di sei miliardi per le persone (un miliardo ai Centri per l’impiego) e quindi molto insufficiente; inoltre sembrerebbe comportare un penetrante controllo sociale sui beneficiari (con effetti prevedibili di stigmatizzazione) poco coerente con l’offerta plausibile di posti di lavoro o anche di occasioni effettivamente formative da parte dei centri per l’impiego che, sia pur rafforzati, notoriamente non sono all’altezza di svolgere compiti del genere.

¹⁷ Cfr. il sito del BIN (*Basic income network*) Italia: www.bin-italia.org.

¹⁸ Cfr. il volume a cura del BIN-ITALIA, *Un reddito per tutti. Un’utopia necessaria*, Manifestolibri, Roma, 2009

¹⁹ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1997, p. 234.

namica sociale e produttiva. Il mercato – sostiene Rawls – «non è adeguato a soddisfare il criterio del bisogno. Quest’ultimo dovrebbe essere soddisfatto per mezzo di un meccanismo diverso»²⁰: la politica ritaglia così zone e sfere governate secondo criteri alternativi a quelli economici. Come noto l’originalità della proposta di Rawls risiede nella complessa stilizzazione di una situazione ideale, chiamata «posizione originaria» a partire dalla quale il soggetto, pur a conoscenza dei fatti essenziali della vita associata del loro tempo, non conoscono la loro effettiva posizione nella società e quindi finiscono per selezionare in modo imparziale regole che, pur non prescrivendo l’eguaglianza di risultato, ammettono una gara sociale fondata sulla competizione purché questa vada a vantaggio dei ceti più deboli (principio di differenza). Il punto di vista che verrebbe privilegiato è quindi quello dei soggetti meno fortunati perché non si accetterebbe il rischio di situazioni prive di qualsiasi speranza ed indegne di essere vissute. Tra le scelte che il cittadino compierebbe, in situazione di incertezza, figura del tutto razionalmente quella per cui ognuno avrebbe comunque diritto ad una copertura dei bisogni vitali, essendo un’opzione diversa molto poco plausibile da parte di soggetti che conoscono quali patologie affliggano tutte le società capitalistiche contemporanee. Lo spunto della Scuola di Van Parijs fondatore (insieme a Guy Standing, Claus Offe ed altri come detto) della rete mondiale prima ricordata rimane la nozione di “minimo sociale” elaborata da John Rawls, quell’insieme di prestazioni garantito (in quanto non comprimibile) dalle istituzioni che compongono la struttura fondamentale di una comunità politica in ossequio al cosiddetto “principio di differenza” per cui le ineguaglianze permesse devono poter migliorare la condizione dei meno avvantaggiati. Si cercò così di ricondurre l’immagine di un reddito nel sistema rawlsiano affermando che un reddito di base rientrerebbe nel “minimo sociale” che gli individui sceglierebbero, secondo i parametri della scelta razionale, se non conoscessero in concreto la loro posizione sociale, ma solo le condizioni generali socio-economiche del tempo cui appartengono (secondo la nota procedura controfattuale del “velo di ignoranza”). Sarebbero davvero in pochi a non volere una “copertura” minima del genere affidandosi alla mera competizione propria del sistema capitalistico. Certamente esistono altre vie anche di natura squisitamente filosofica per difendere questa prospettiva (da quella “repubblicana” di Phillip Pettit sino alla Scuola dell’economia del dono che si richiama all’antropologia di Marcel Mauss, ecc.) ma la strada neo-contrattualista rimane la più rilevante anche perché si aggancia alle importanti aperture in quegli stessi anni di grandi economisti keynesiani come James Tobin e James Meade. La rete mondiale del *basic income network* si dipana negli anni dalla celeberrima polemica tra John Rawls ed il suo allievo Philippe Van Parijs, richiamata anche nell’ultimo volume che costituisce una vera e propria summa di quanto si è scritto e sostenuto sull’argomento dello stesso Philippe Van Parijs e del suo allievo Yan-

²⁰ *Ibidem*, p. 236.

nick Vanderborght²¹ sul “surfista di Malibù” che si fa mantenere (come un parassita) in attività oziose dai suoi concittadini, sabotando ogni obbligo di collaborazione sociale. Durante una presentazione di un Volume di Rawls a Parigi fu questa la replica di quest’ultimo all’intervento di Van Parijs che mirava a comprendere l’idea di un reddito di base nel disegno rawlsiano di codificare gli schemi di una società giusta. Già allora si replicò che solo il reddito di base riesce a valorizzare compiutamente la scelta del “proprio” progetto di vita dei cittadini perché consente a tutti di poter determinare autonomamente il rapporto con la sfera lavorativa optando anche per attività non remunerate (non necessariamente di mero svago) o poco remunerate, o di optare per un maggior tempo libero da destinare a quello che gli antichi definivano *otium*. In linea di principio il cittadino deve poter conservare una libertà dal bisogno che è la premessa dell’autodeterminazione; ma tuttavia non sfugge certamente agli autori della Scuola del *basic income* che l’obiezione di Rawls è ben radicata nell’opinione pubblica democratica e che, proprio in tempi nei quali le risorse pubbliche sono più limitate, l’accusa di favorire con il reddito di base forme di *moral hazard* o di egoismo solipsistico possono essere distruttive di questa prospettiva. In realtà a lungo si è imposto una sorta di compromesso tacito tra il perdurare di un dibattito di lungo periodo sul *basic income* soprattutto a livello accademico o tra i movimenti sociali più radicali e la progressiva strutturazione di efficienti modelli di RMG soprattutto nel Nord Europa (ma diffusi anche in altri continenti) agganciati attraverso le cosiddette “politiche attive” alla dimensione del lavoro e dell’occupazione (il RMG come definito dalla Carta di Nizza costituisce uno dei tre pilastri delle *flexicurity* europea) di cui abbiamo già parlato. Tuttavia oggi una vasta letteratura punta a confutare o quantomeno ad indebolire le obiezioni dei “lavoristi” (cioè di coloro che sostengono che ogni forma di *ius existantiae* debba essere subordinato ad una disponibilità al “lavoro” o a qualche attività socialmente utile) mostrando il carattere dilemmatico dal punto di vista morale ed anche pragmatico dell’“universalismo selettivo” (quello che – tipicamente nei modelli europei di RMG – condiziona le misure di garanzia di un reddito non solo all’accettazione di occasioni di lavoro disponibili ma anche ad un *means test*, cioè ad una concreta situazione di bisogno). Il punto di attacco sono proprio le mutazioni del “lavoro” dai tempi di Rawls quando ancora era imperante l’idea di una società del pubblico impiego, raggiungibile soprattutto attraverso un intervento massiccio pubblico nell’economia. Non vi è dubbio che il reddito di base sia tornato in agenda prepotentemente in virtù dell’accelerazione in atto nell’innovazione tecnologica: robot, A.I., Internet delle cose, Industria 4.0, *platform economy*, soprattutto nelle loro interconnessioni, sembrano riscrivere profondamente i sistemi produttivi ed anche gli stili di vita contemporanei. Difficile valutare l’impatto prevenibile nei prossimi anni di questa costellazione di fenomeni: le valuta-

²¹ Cfr. P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGH, *op. cit.*

zioni sono diverse: dalla ricerca pionieristica di Osborne e Frey del 2013 sino ai più recenti Report dell'*Economist*²² o di McKinsey²³, un sensibile declino del tasso di occupazione sembra piuttosto inevitabile (in genere valutato, entro i prossimi venti anni, tra un terzo e la metà delle occupazioni attualmente disponibili). Certamente si possono condividere posizioni più caute sulla reale consistenza di questa prevista devastazione occupazionale ma se svanisce così drasticamente il lavoro nelle banche, tra gli operatori finanziari, nelle agenzie di viaggi, nei giornali, tra i trasportatori, tra gli stessi operatori giudiziari (in sei stati USA la pena è comminata da algoritmi per reati minori, così come in Olanda una procedura conciliativa ancora volontaria algoritmica provvede nei casi di licenziamento collettivo), sembra che il fideismo di molti Autori *pro-labour* nella possibile compensazione del fenomeno con investimenti pubblici, diventi obiettivamente poco credibile. Anche nel voler dare ancora come possibile una riconfigurazione produttiva con l'emergere di nuove attività dopo l'ondata tecnologica in atto non sembra davvero che le occasioni recuperate potranno mai darsi con le modalità di reclutamento imprenditoriali di ieri attraverso forme di aggregazione stabile della forza lavoro a processi produttivi anch'essi durevoli nel tempo e impressi corposamente in una dimensione spaziale obiettiva. Contemporaneo a questa tendenza, si sviluppa un altro fenomeno forse ancora più evidente: è lo stesso "lavoro" a mutare le proprie caratteristiche di fondo. Con la *digital economy* i soggetti diventano direttamente produttivi agendo su Internet (il che sembra sopprimere la figura dell'imprenditore weberianamente inteso che arruola, forma e disciplina i propri dipendenti); non solo l'attività svolta viene "disintermediata" e difficilmente può essere ricostruita entro dimensioni spazio/temporali, ma qualche Autore parla, ora, di "economia circolare", cioè della creazione di reti nelle quali chi eroga un servizio e chi lo riceve si scambiano continuamente di posizione e gli stessi servizi talvolta sono compensati con monete non ufficiali, senza corso legale. Non sembra un caso che proprio questo aspetto, che porta a dubitare che il termine "lavoro" (di cui si legge nelle Costituzioni occidentali) sia ancora aproblematicamente spendibile per riassumere ogni attività produttiva, ha portato ad una nuova effervescenza del movimento cooperativistico che vede in queste nuove forme "produttive" un'inedita modalità di accesso al mondo degli scambi sociali senza costrizioni, né contrattuali né "tecniche" etero-imposte, in una dimensione finalmente "tra pari", resa possibile dal carattere aperto e flessibile della rete²⁴. Questo nuovo coopera-

²² Cfr. la survey dell'*Economist* del 25 giugno 2016, *March of the machines. A special report on artificial intelligence*; e la survey su *welfare in the age of robots* (in particolare l'articolo *Universal basic incomes*).

²³ Cfr. http://www.astrid-online.it/static/upload/mgi-/mgi-a-future-that-works_full-report.pdf.

²⁴ Cfr. il W.P. della Fondazione Rosa Luxembourg Stiftung redatto nel 2016 da T. SCHOLZ, *Platform cooperativism. Challenging the corporate sharing economy*, e inoltre l'articolo W. KOWALSKY, *Time to turn the page of platform capitalism?*, in www.socialeurope.eu.

tivismo chiede che il “pubblico” favorisca questi processi mettendo a disposizione spazi (oggi più che altro piattaforme) virtuali nei quali i singoli imparino a condividere ed a scambiarsi progetti di interesse sociale, sui quali molti Comuni europei (ad esempio quello di Barcellona), e non solo, stanno sviluppando interessanti sperimentazioni. È tuttavia innegabile che sia diffuso anche un senso di preoccupazione, se non di angoscia per il pericolo che la rete di garanzie costruita attorno al “lavoro” tradizionale venga meno all’improvviso e che, in realtà, la cosiddetta *sharing economy* sia costituita prevalentemente da ipotesi di mero aggiramento dei sistemi di tutela tradizionali attraverso una falsa “non obbligatorietà” della prestazione di un soggetto che – come hanno affermato recentemente Corti britanniche, USA e la Cassazione francese – opera in modo del tutto analogo al suo cugino dipendente almeno se si guarda alle modalità con cui si assicura il servizio finale²⁵. Più che di vera innovazione si tratterebbe di forme altamente speculative che si avvantaggiano di una non congruenza tra le effettive modalità di lavoro ed i sistemi di qualificazione giuridica di queste. Il *platform capitalism* non sembra lasciare, nel suo innegabile dinamismo, grande spazio né per diritti né per aggregazioni collettive pur ritagliando qualche isola felice di “mansioni strategiche”. Tra riduzione della giornata lavorativa sociale per effetto dell’automazione e “disintermediazione” delle prestazioni rese su Internet la cosiddetta classe lavoratrice viene a trovarsi sotto attacco sia a livello retributivo che pensionistico oltre ad avere perso da tempo quella dimensione della contrattazione collettiva molto difficile da replicare nel mondo virtuale, almeno sino ad oggi. Le politiche pubbliche, anche quelle più avanzate, rischiano di essere eccentriche rispetto a questi smottamenti, a cominciare dalle cosiddette politiche attive elaborate nell’Unione Europea che non possono essere più concepite all’insegna del *workfare* visto la progressiva carenza di opportunità disponibili²⁶ o, in ogni caso, il carattere multiforme, poco formalizzabile, iperflessibile che vantano, in genere, le attività possibili nella *digital economy*.

4. RMG e reddito di base. Verso un’integrazione?

Un’ampia ed influente letteratura sottolinea oggi, come accennato, la opinabilità delle soluzioni “condizionate” e selettive alla tutela dei minimi vitali²⁷.

²⁵ Cfr. A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Milano, 2018, e inoltre il testo a cura del BIN ITALIA, *Reddito garantito e innovazione tecnologica*, Asterios, Trieste, 2017.

²⁶ Cfr. il Report dell’*Economist* del gennaio 2017 <http://www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities>.

²⁷ Sulla stessa onda cfr. i seguenti volumi recentemente usciti: G. STANDING, *Basic income and how we can make it happen*, Pelican Books, London, 2017; R. BREGMAN, *Utopia per realisti. Come costruire davvero il mondo ideale*, Feltrinelli, Milano, 2017; Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Laterza, Roma-

Queste soluzioni sono innanzitutto troppo care perché i sistemi di sorveglianza dei soggetti protetti sono costosissime²⁸; spesso anche poco efficaci in quanto i posti “stabili” oggi reperibili sono sempre di meno e molti sono imprevedibili perché frutto delle dinamiche tecnologiche ed i corsi che dovrebbero formare a tali impieghi “predeterminati” rimangono privi di utilità, inoltre le politiche di *workfare* che si vanno imponendo anche in Europa (salvo alcune esperienze virtuose come quella svedese che privilegia comunque la fortificazione degli individui più che la loro occupabilità immediata) sono stigmatizzanti, mortificano quell’“amor proprio” e quello spirito costruttivo che dovrebbe essere invece tra le finalità perseguite, sono a basso *take up* (molti rinunciano quindi a richiedere gli aiuti per non essere “etichettati” come marginali). Infine sviluppano la cosiddetta *poverty trap*, una dipendenza dal sostegno che si avrebbe paura di perdere ricercando un lavoro creando così una crudele forma di eterogenesi dei fini per cui le politiche cosiddette “attive” si convertono in nuove forme di passività e rassegnazione “assistita”. Ma il salto verso un reddito di base rimane anche nell’attuale fase di rivoluzione tecnologica molto problematico. Come ha scritto l’*Economist*: l’idea di un reddito universale non gode ancora di un consenso diffuso perché il “lavoro” è ancora una realtà potente nella nostre vite e non è ancora chiaro come possa evolvere nelle sue modalità e come un “lavoro 2.0” possa essere remunerato (non è quindi una misura urgente), ma è anche vero che «un reddito di base è un modo per rendere la transizione più umana». Aggiunge l’*Economist* «il passato non è sempre una buona guida per il futuro. Il sistema welfaristico è cresciuto per servire un modello di modernità industriale. Sta fallendo con i più poveri e può essere a rischio derivante dallo sconvolgimento tecnologico. Necessita già di un revisione radicale»²⁹. Si registra quindi un tentativo di incontro tra le due grandi strade di cui abbiamo sin qui parlato; si segnala ad esempio un importante, recente, contributo di Antony Atkinson (prestigioso economista di Oxford e della London School) sul “reddito di partecipazione”, non subordinato a requisiti reddituali che comprovino una situazione di “bisogno”, ma allo svolgimento di “attività” in senso molto lato (di cura, di volontariato, di studio, ecc.), quindi chiaramente una opzione intermedia tra le due strade nella tutela dei “minimi vitali”. A questo interessante tentativo di ibridazione tra i due modelli sembra però spontaneo opporre l’obiezione che, una volta definito in termini così larghi la “partecipazione” richiesta, davvero in pochi ne verrebbero esclusi e quei pochi determinerebbero un problema enorme di giustificazione dell’esclusione ed anche dei costi esorbitanti nei necessari controlli per cui sa-

Bari, 2017; N. SRNICEK-A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*, Nero Edizioni, Roma, 2018; A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune*, Deriveapprodi, Roma, 2017; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Bari-Roma, 2017.

²⁸ Secondo studi degli anni ’80 sino alla metà delle spese sociali vengono spese in apparati di controllo sottraendole alla fruizione diretta dei cittadini.

²⁹ Si veda l’articolo dell’*Economist* del 2 giugno 2016, *Universal basic income. A Paradise to come*.

rebbe molto più facile e forse anche meno dispendioso un reddito davvero universale. Se le filiere della creazione di ricchezza oggi passano anche attraverso la comunicazione ordinaria su Internet³⁰, questi tentativi di etichettare le forme di “partecipazione” alla vita collettiva sembrano destinati ad alimentare più che a risolvere i profili etici dai quali generano. Tuttavia permane il dubbio che ben più del fantasma dello sfaccendato di Malibù a generare oggi un perdurante scetticismo sia la costosità eccessiva di un reddito di base contro la fattibilità del RMG che solo in Italia ha sin qui sollevato resistenze così accanite. Più percorribile ci sembra la proposta formulata proprio nel recente volume già segnalato dei due autori del *basic income earth network*³¹, che esaminano le proposte avanzate nel tempo per la “copertura” finanziaria del reddito di base, tra le quali l’unica di una qualche realismo è il finanziamento attraverso una tassa *ad hoc* sui consumi (come l’IVA) che determinerebbe una caduta dei consumi che – sembra di capire – gli stessi autori non disprezzino per ragioni di ordine ecologico. Sono effetti, però, che difficilmente verrebbero accettati dall’opinione pubblica e dagli elettori, almeno sino a che gli effetti della furia distruttiva dei robot non siano più evidenti nella loro irreversibilità³². Occorre, insomma, identificare qualche obiettivo intermedio che recepisca i principi di un reddito per tutti ma nella mediazione con il sistema di protezione sociale esistente di cui fa ormai parte integrante il RMG. L’ipotesi che viene, quindi, caldeggiata ci pare, alla fine, sia quella dell’attribuzione, almeno nell’Unione Europea che si rivela il contesto istituzionale più promettente, di una quota modesta (200-300 euro, quindi insufficiente per condurre una vita decente) di un reddito minimo a tutti i cittadini UE che si accompagni ai sistemi più selettivi (oggi nazionali) di RMG. È una proposta che richiama quella avanzata da Van Parijs nelle sedi dei progressisti del vecchio continente di erogazione circa 180 euro direttamente da parte di un’Unione passata a un bilancio del 5% (anche attraverso risorse proprie come un’eco-tassa, una Tobin tax, ecc.). Certamente si tratta di un’opzione di difficile ma non impossibile realizzazione che ha l’attrattiva di introdurre una componente di un *welfare* sovranazionale (gestito ed erogato dall’Unione) come simbolo di una solidarietà paneuropea che attualizza la vecchia prospettiva di un *european dividend* cui hanno guardato i federalisti europei sin dai primi spunti del Manifesto di Ventotene.

Potrà essere questa una linea di convergenza e di mediazione tra le dirompenti esigenze di una copertura universalistica dei bisogni primari, nello sfarinamento

³⁰ Su questo rinviamo a A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune*, Deriveapprodi, Roma, 2017.

³¹ P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*

³² Nel 2016 vanno però segnalati importanti adesione a questo cambio di prospettiva: l’*endorsement* dei grandi *tycoon* di Internet da Marx Zuckerberg a Bill Gates che hanno anche finanziato una sperimentazione in USA, la mobilitazione referendaria in Svizzera ed il lancio della parola d’ordine della tassazione dei robot per finanziare un *basic income* dello sfortunato candidato socialista per l’Eliseo.

della società del lavoro, e la necessità di acquisire il consenso democratico necessario per questa svolta, a cominciare dai sindacati e da una sinistra che vuole difendere il *welfare* post-bellico occupazionale? Ci sembra in conclusione che questa prospettiva abbia anche il vantaggio di rivendicare al tempo stesso una razionalizzazione dei sistemi di RMG attraverso una loro maggiore inclusività e promozionalità individuale rendendoli indipendenti dalle forme di induzione più o meno forzata al lavoro (pur restando riservati ai solo bisognosi) come si sta sperimentando in varie parti del mondo: dall'Ontario all'Aquitania, da Barcellona alla Finlandia sino alla California ed alla città di Chicago. Se le attività del futuro saranno sempre più creative ed innovative in una combinazione inedita con le macchine – come in molti prevedono – le forme di sostegno pubblico non possono essere le repliche delle *work-houses* ottocentesche. Si tratta di individuare un nuovo, coraggioso, percorso, che recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, raccolga però compiutamente le sfide del nuovo millennio, rinunciando a subordinare la necessaria protezione contro la dilagante esclusione sociale alla coercizione verso forme contrattuali (a cominciare dalla “subordinazione” tradizionale) di cui proprio le dinamiche tecnologiche mostrano l'obsolescenza. Una transizione, quindi, verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva e lavorativa.

Purtroppo, concludendo, il dibattito che ha preceduto ed anche seguito l'approvazione della legge di stabilità per il 2019 con l'introduzione del cosiddetto “reddito di cittadinanza” ci è sembrato molto di retroguardia e certamente non in linea con quanto altrove si discute e si sperimenta. Sono ricomparsi i più deteriori e retrivi stereotipi – che speravamo finalmente superati – sull'assistenzialismo parassitario (con le inevitabili battute sui “fannulloni”) e consimili approssimative liquidazioni di questioni che meritano un altro linguaggio, se non altro in un Paese come il nostro nel quale è a rischio di esclusione sociale più di un famiglia su quattro ed ha il più alto tasso di crescita in UE della povertà, assoluta e relativa. Forse, però, la futura legge (per quanto inadeguata e sotto-finanziata) potrà finalmente darci l'occasione di iniziare a percorrere davvero la necessaria “rivoluzione della dignità”, come amava dire Stefano Rodotà.

RIGENERARE LA CITTÀ. QUALI LEGAMI SOCIALI?

Monica Martinelli

SOMMARIO: 1. Premessa: due immagini eloquenti. – 2. Lo spazio urbano in fibrillazione dentro le logiche del sistema tecno-economico. – 3. Le ferite del tessuto urbano. – 4. La città, una questione anzitutto antropologica. – 5. Abitare la città rigenerando il legame sociale. Esperienze *in itinere*. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Premessa: due immagini eloquenti*

Due metafore ci introducono all'analisi della città contemporanea. Ci sono offerte da Italo Calvino.

Nel suo celeberrimo testo *Le città invisibili*, il Kan racconta a Marco Polo un sogno: «in mezzo a una terra piatta e gialla, cosparsa di meteoriti e massi erratici, vedevo da lontano elevarsi le guglie di una città dai pinnacoli sottili, fatti in modo che la Luna nel suo viaggio possa posarsi ora sull'uno ora sull'altro, o dondolare appesa ai cavi delle gru».

Le guglie e i pinnacoli, le gru e gli innumerevoli cavi delineano lo *skyline* delle città che, da un lato, sembrano raccogliersi attorno a un centro e, dall'altro, si dilatano sempre più, nei loro filamenti estroflessi, sia verso l'alto che verso l'esterno inglobando ciò che le delimita.

L'altra immagine è Ottavia, una città-ragnatela. Una città anomala, sospesa sul vuoto. La sua base è una rete che serve da passaggio e da sostegno. Tutto il resto, invece di elevarsi sopra, sta appeso sotto: scale di corda, case, terrazzi, otri d'acqua, cesti, montacarichi, teleferiche, giardini, ecc. E «sospesa sull'abisso, la vita degli abitanti di Ottavia è meno incerta che in altre città. Sanno che più di tanto la rete non regge». Sembra qui trapelare la consapevolezza di un sapere che toglie dall'incertezza e, al contempo, l'amara constatazione di un dato di fatto: la rete può cedere da un momento all'altro.

2. Lo spazio urbano in fibrillazione dentro le logiche del sistema tecno-economico

Tali immagini evocative sono eloquenti. Si parla di una città che custodisce, da un lato, simboli densi di significati e, dall'altro, è in movimento. Si potrebbe pensare alla fotografia di Milano, città nella quale le guglie costituiscono lo storico, affettivo baricentro culturale e religioso che si raccoglie attorno al suo Duomo. Ma altre guglie sono spuntate: riprodotte nell'architettura dei grattacieli contemporanei, esse spostano l'attenzione verso un nuovo centro, simboli di una potente dislocazione in grado di trasmettere la gratificante sensazione di essere parte di connessioni globali dentro reticoli infiniti, non importa se a scapito di disconnessioni contigue e di reti sociali che sembrano non reggere più di tanto.

Questa sembra essere, in fondo, la fotografia della città contemporanea.

La letteratura e le ricerche degli ultimi decenni sulla città convergono nel mettere in evidenza come lo spazio urbano dipenda oggi sempre meno dal "luogo", riorganizzandosi piuttosto sulla base di nuove logiche che scanzano la memoria e la tradizione¹. Si tratta di logiche che consacrano l'apertura incondizionata ai flussi che si rincorrono e alle possibilità sempre maggiori di cui si dispone: tratto tipico della cultura e del modello socio-economico contemporanei, espresso nell'ideale della città globale, senza confini, intreccio di eventi molteplici e incalzanti, dove essere cittadini non è altro che sperimentare continui passaggi provvisori.

Le logiche della mobilità (incarnate nei flussi di capitali, merci, informazioni, tecnologie, eventi, esposizioni internazionali) e le logiche dei luoghi (intrinsechi di permanenza, continuità, culture, stratificazioni e legami) si scontrano dentro le città con implicazioni in termini di riorganizzazione dello spazio urbano². Alle città, infatti, viene richiesto di dotarsi sempre più di funzioni che le connettano con l'altrove e di codici tecnici sempre più potenti e sofisticati che le rendano indifferenti rispetto alle località, dal momento che il loro benessere dipende dalla misura delle loro connessioni le quali, diffondendosi nel territorio urbano secondo traiettorie non lineari, ridisegnano il rapporto centro-periferia così come le dinamiche di competizione regionale ed urbana.

La città contemporanea è la città della mobilità accelerata, è un luogo in fibrillazione.

L'assenza di mediazioni tra flussi e luoghi la consegna a continue spinte con-

¹ Si vedano in particolare i noti studi di Saskia Sassen, la quale ha colto già da molto tempo la divaricazione dei destini individuali e collettivi nella riorganizzazione dello spazio urbano: *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 1994; *Territorio, autorità, diritti*, Mondadori, Milano, 2008. Sulla stessa linea interpretativa vi è M. CASTELLS che ha parlato dell'incontro-scontro tra la logica dei flussi e la logica dei luoghi: *La città delle reti*, Marsilio, Venezia, 2004. Si veda inoltre A. BAGNASCO-P. LE GALÈS (a cura di), *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori Editore, Napoli, 2001.

² M. MAGATTI-L. GHERARDI (ed.), *The City of Flows. Territories, Agencies and Institutions*, Mondadori, Milano, 2010.

trapposte, dal momento che gli assetti istituzionali ereditati dal passato si rivelano spesso obsoleti rispetto alla complessità delle questioni poste dalla contemporaneità. Estroflessa verso l'esterno per attirare l'attenzione dei circuiti globali della ricchezza, la città si lacera al suo interno. Come ha indicato efficacemente J.L. Nancy, il rischio è che la città non costituisca più il luogo del vissuto bensì un mero sistema di opportunità che rinuncia a una qualsiasi consistenza³. Simile a un enorme svincolo, essa assume la forma di un gigantesco quadro di strumenti che istituisce tra gli uomini un reticolo denso di relazioni neutre: funzionali, specializzate e astratte. La città riflette così, in modo emblematico, la logica del modello di sviluppo socio-economico contemporaneo basato sull'espansione (territoriale, finanziaria, tecnica, soggettiva) e ne fa esplodere, al contempo, ambivalenze e implicazioni.

Quel modello si è dispiegato attorno all'economia di mercato dei decenni della globalizzazione che, a sua volta, si è combinata con altri fenomeni – come la burocratizzazione dello stato, il progresso tecnologico, lo sgretolamento dei significati condivisi –, capaci di potenziare le azioni individuali e sistemiche fino a strutturare un sistema tecno-economico sempre più grande, invasivo, pervasivo, su scala planetaria: un sistema che, al pari del mercato, offre solo i binari entro cui l'infinita varietà delle azioni individuali può aver luogo, dopo aver ampliato gli scopi perseguibili. Tale sistema esibisce potentemente la sua capacità di aumentare in modo costante e sempre maggiore le possibilità, insieme alla prevedibilità di quanto accade, e di superare i limiti posti dalle istituzioni e dalle culture con i loro vincoli di luogo, memoria, significati condivisi e valori⁴.

Quel modello ha potuto espandersi assecondando un certo immaginario della libertà che, dopo la crisi soggettiva e quella strutturale – esplose rispettivamente alla fine degli anni '60 e all'inizio degli anni '70 del Novecento –, ha fatto leva sull'idea che tutto sarebbe cresciuto senza limiti nell'ottica di una libertà *assoluta*, sciolta da tutti i vincoli e le obbligazioni sociali per rincorrere l'aumento illimitato delle possibilità, verso le quali mantenersi costantemente e incondizionatamente aperti. Esso è stato poi alimentato dalla messa via via in forma dei processi di liberalizzazione e finanziarizzazione. Questi ultimi hanno, da un lato, creato le condizioni istituzionali e culturali adatte all'espansione planetaria del sistema tecno-economico – abbattendo tutto ciò che impediva di applicarne i criteri in giro per il mondo, forzando anche eventuali resistenze nazionali. Dall'altro lato, essi hanno prodotto (e immesso nel circuito globale) quelle risorse utili per far funzionare il sistema, dentro un modello di crescita straordinaria ma scompensata, come ha messo in luce la crisi del 2008 che, non a caso, esplose nel cuore della finanza con i tratti simili a quelli di un infarto.

³ J.L. NANCY, *La città lontana*, Ombre Corte, Verona, 2002.

⁴ Per un approfondimento sul modello di sviluppo degli ultimi decenni del Novecento e la sua crisi, si veda M. MAGATTI, *Libertà immaginaria*, Feltrinelli, Milano, 2009 e *La grande contrazione*, Feltrinelli, Milano, 2012.

Tuttavia, quel modello – nonostante la crisi profonda e persistente –, continua la sua corsa per via della potenza del sistema tecnico, capace di garantire quanto promette. In tal modo, esso costituisce il riferimento verso cui tendere, avendo costruito una forma di convivenza collettiva che – legittimata per la sua efficienza – potrebbe essere descritta nei termini di una “società tecnica”, il cui primo esperimento prende forma proprio con i decenni espansivi della globalizzazione⁵. In questo tipo di società, la vita si struttura sempre più attorno a un complesso di dispositivi e procedure collegati tra loro da fattori tecnici, unificati e unificanti, sulla base della logica tipica dei sistemi tecnici che, sganciando strumentalità ed espressività, avvalga la priorità dei criteri di tipo funzionale, indifferenti ai significati in modo da garantire una elevata efficienza grazie a standard che misurano i risultati in modo culturalmente ed eticamente neutro.

In tale cornice, il sociale viene legittimato soltanto in quanto effetto collaterale della composizione di una miriade di azioni individuali, totalmente libere, svolte nel rispetto di una razionalità di tipo tecnico. A fronte, dunque, di un potenziamento dell'agire senza limitazioni di scopo corrisponde un impoverimento del processo di significazione condivisa del reale, tanto più che l'ipertrofia del codice tecnico e lo sviluppo degli artefatti tecnologici offrono la possibilità di nuove forme di espansione e di potenziamento del Sé, nuove possibilità di simultaneità, istantaneità, ubiquità, in nome degli scopi che ci si è prefissati individualmente. Tempo e spazio vengono di conseguenza schiacciati, da un lato, sulla dimensione della mera contingenza e, dall'altro, sulla superficie senza profondità né altezza. Significativamente H. Arendt aveva messo in guardia dall'idea di un tempo senza continuità, povero di presente e di futuro: aspetti che rendono impossibile indicare cosa ha valore⁶. Si tratta di un processo che diviene potente motore di frammentazione che interessa più livelli della vita sociale e individuale. A cominciare dai percorsi e dagli spazi di vita per arrivare alle solidarietà e alle relazioni su vasta scala: la separazione tra funzioni e significati consegna al solo individuo il compito della costruzione di un qualche significato, forgiando una sorta di “individualismo istituzionalizzato”, come aveva messo in luce U. Beck nelle sue analisi sui processi di individualizzazione nel nostro tempo.

E, dal canto suo, l'individualizzazione rafforza il processo di tecnicizzazione della società (e della città): infatti, la crescente domanda di soggettività proveniente dagli individui nelle società avanzate viene soddisfatta (almeno, questa è l'ipotesi dominante) mediante l'aumento della potenza sistemica, in grado di ampliare i mezzi all'infinito. Pertanto, più cresce la domanda di individualizzazione, più cresce la necessità di organizzazione sistemica e tecnica per poter andare a soddisfare proprio quella domanda. Per il sistema, l'individuo è portatore di bisogni da

⁵ Per un utile approfondimento a proposito, si veda M. MAGATTI, *Oltre l'infinito. Storia della potenza dal sacro alla tecnica*, Feltrinelli, Milano, 2018.

⁶ H. ARENDT, *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 1974.

soddisfare; per l'individuo, il sistema è l'interlocutore che deve garantire il massimo di individualizzazione riducendo al minimo le obbligazioni sociali.

Nella città del transito e delle funzioni, a contare è dunque l'efficienza e l'intricco di procedure che riducano il più possibile le interazioni. Alla città dei flussi si chiede di eccellere in funzionalità: ed è in base a ciò che vengono definiti anche i luoghi dell'abitare. Ne conseguono nuove gerarchie spaziali e sociali, sulla base di nuove combinazioni di funzioni e popolazioni dentro i territori urbani: vi sono i centri della finanza, le aree industriali e tecnologiche attrezzate e spesso riqualficate, le cittadelle della conoscenza, le aree commerciali e del consumo connesse perlopiù con l'altrove, ossia con i nodi globali di altre metropoli sparse in giro per il mondo, mentre, a poca distanza – e talvolta lungo la medesima arteria stradale –, si condensano gli spazi pubblici disertati, le fabbriche abbandonate, i palazzoni fatiscenti, i punti di raccolta di gruppi umani allo sbando o alla ricerca di possibilità di sopravvivenza. In tali combinazioni, gli spazi che non rientrano nelle connessioni globali e nella logica funzionale subiscono un crescente processo di svuotamento e di marginalizzazione fino a che interi pezzi di un quartiere o di un'area urbana più vasta divengono non solo un problema politicamente sconveniente da affrontare, ma al contempo poco attrattivi e redditizi per eventuali investitori economici – emblema delle tante “vite di scarto” del nostro tempo, come le ha definite Z. Bauman⁷. Tali spazi sono quindi destinati ad assumere, da un lato, l'identità del luogo di opposizione al cambiamento percepito come estraneo e, dall'altro lato, l'etichetta di luoghi di abbandono e, come tali, da abbandonare.

L'esito è il formarsi di vere e proprie “eterotopie urbane”⁸: spazi contigui eppure disconnessi tra loro, come tante isole che condividono una stessa porzione di territorio dentro il medesimo arcipelago ma senza che vi sia acqua in mezzo a collegarle.

La città eterotopica, dislocata verso l'esterno e disconnessa al suo interno, diventa un agglomerato di funzioni, di infrastrutture tecniche e di popolazioni giustapposte che non fanno più esattamente da che cosa sono tenute insieme. Difficile immaginare nuove azioni collettive poiché le dinamiche della società tecnica ostacolano la sedimentazione di qualcosa di comune (significati, esperienze, appartenenze). Con il rischio che la socialità divenga anch'essa residuale: non più risorsa diffusa di cui vive la città, essa rischia di essere relegata a esperienze e momenti organizzati *ad hoc*, al margine della vita quotidiana intrappolata in quella divaricazione spaziale e sociale.

⁷ Z. BAUMAN, *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*, Polity Press, Cambridge, 2004.

⁸ Un interessante spunto, ancora attuale per comprendere i processi urbani, viene offerto da M. FOUCAULT in *Eterotopia. Luoghi e non luoghi metropolitani*, Mimesis, Milano, 1994 e in *Utopie eterotopie*, Napoli, Cronopio, 2006.

3. *Le ferite del tessuto urbano*

In una città che non fa più della socialità il suo baricentro si producono profonde ferite che rivelano la divaricazione dei destini individuali e collettivi, nonché lo scollamento tra il costruire e l'abitare.

La prima ferita potrebbe essere descritta, come già sopra accennato, in termini di "frammentazione". Etimologicamente, la parola rimanda a "*frang-ere*" ossia "rompere", da cui "*frag-mentum*" (pezzo, frammento). La frammentazione evoca l'idea che qualcosa è poco resistente, caduca.

Il processo di frammentazione dentro le città è multidimensionale: esso è, infatti, spaziale ma anche sociale ed esistenziale. E si rafforza, poi, per via dell'indebolimento delle istituzioni locali: poiché queste ultime sono sempre meno nella condizione di poter investire sulla città, esse delegano ad altri attori (perlopiù economici) il compito di riqualificare intere aree e/o infrastrutture, dislocando i processi decisionali in sedi lontane dalla negoziazione pubblica e rendendo sempre più difficile rappresentare gli interessi delle aree e delle popolazioni più marginali nei confronti delle quali non risulta attraente operare alcun tipo di investimento rispetto ai circuiti globali della ricchezza. Ne consegue così una diffusa insicurezza, soprattutto nei ceti sociali meno abbienti, a motivo della sensazione di privazione di interlocutori significativi: la percezione diffusa è che tutto, attorno a sé, si può rompere; il quartiere viene avvertito come estraneo, si indebolisce il senso di appartenenza e la presa in cura di un territorio, si infrange la fiducia.

L'abitare uno spazio si carica pertanto di inquietudine, fino a che la percezione dell'isolamento accresce quel senso di paura di cui ha ripetutamente scritto il sociologo polacco Z. Bauman a proposito della città⁹. E la città si trasforma così in un sistema di "inclusione escludente"¹⁰, che non taglia fuori dallo spazio urbano le categorie sociali marginali e/o indesiderate ma le taglia dentro, isolando le aree classificate come degradate o pericolose insieme agli abitanti che le vivono e che, a loro volta, come già ricordato, rischiano di essere abbandonati¹¹.

⁹ Z. BAUMAN, *Fiducia e paura nella città*, Mondadori, Milano, 2005; *Danni collaterali*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

¹⁰ R. ESPOSITO, *Immunitas*, Einaudi, Torino, 2002, p. 9.

¹¹ Da una parte, l'abbandono è soggettivamente vissuto dagli abitanti, i quali colgono dallo sguardo esterno l'idea che si è solo un problema. Perciò diventa difficile conservare un minimo senso di appartenenza a una comunità più grande; ma questo non può non erodere il fondamento di qualunque senso di lealtà, di responsabilità, di bene comune. Dall'altra parte, per chi è esterno, l'abbandono significa la presa di distanza e la separazione dei destini propri da quelli altrui. Un atteggiamento che determina indifferenza e indisponibilità a farsi carico dei problemi della vita comune e a porre le questioni sociali nell'unica chiave di lettura della sicurezza. Anche da questo punto di vista si genera una crisi dell'idea di spazio pubblico e una sottrazione alla responsabilità del bene comune. Quando queste due dinamiche si combinano l'una con l'altra, esse danno vita ad

Si tratta di processi che sono particolarmente accentuati nelle varie *bidonvilles* e nei numerosi *slums* in giro per il mondo.

La lacerazione si acuisce poi per l'attrito drammatico e tendenzialmente esplosivo tra la moderna promessa egualitaria di sviluppo dell'individualità nonché delle possibilità per tutti e una realtà costellata da disuguaglianze sociali, con forti barriere alla mobilità sociale ascendente. Condizioni favorevoli allo sviluppo di quella sindrome che già Nietzsche ha delineato come "risentimento", pronta a crescere a fronte di aspettative e frustrazioni enormi.

La frammentazione arriva così a riguardare da vicino le relazioni interpersonali. La città, da luogo di incontro, diviene luogo dell'evitamento, della diffidenza verso l'altro – sia esso autoctono o straniero – che rappresenta un potenziale untore, qualcuno che contamina e contagia provocando trasformazioni senza alcuna garanzia di esiti positivi. In questo contesto, le interazioni maggiormente preferite sono quelle fuggevoli (contatti ad un livello perlopiù funzionale) o quelle in cui ad interagire sono le immagini dell'altro più che la sua realtà.

Per certi versi sembra la rivincita di Babele, la città-simbolo dell'evitamento in cui si afferma l'uniformità funzionale. A Babele, tutti gli sforzi sono tesi alla realizzazione di un'opera, facendo leva su una lingua soltanto, su una terminologia: ciò che può accomunare tali sforzi altro non è che un codice tecnico che, allora come oggi, non necessita di condividere lo spessore culturale di significati variegati i quali, se chiamati in causa, arresterebbero la corsa di quel progetto. In esso non c'è posto per l'io e il tu, per la pluralità che è condizione tipica dell'umano. Le persone non si parlano, non si incontrano: la chiusura autoreferenziale fa leva sull'uniformità. Aspetti che ritornano nella metropoli delle interazioni fuggevoli, inseguendo l'*immunitas*, aspirazione insita nel progetto emancipativo della modernità: gli individui vengono circondati da un confine che li isola esonerandoli dalla relazione, soprattutto laddove quest'ultima sembra minacciare il proprio spazio vitale e/o gli equilibri raggiunti.

In un periodo di crisi, questo atteggiamento si diffonde e si manifesta anche nelle varie forme di chiusura tra le quali spiccano le *gated communities*: gruppi sociali omogenei si rinchiodano in spazi determinati, ben controllati e non accessibili in modo da tenere al sicuro privilegi e posizioni sociali che, altrimenti, si avvertono in bilico. Ciò è ben visibile anche laddove, nell'immensa esplosione urbana in giro per il mondo, l'alta finanza e gli attori economici che sono gli investitori nei processi di riqualificazione urbanistica stanno omologando la città, al punto che, se si guarda il paesaggio urbano dall'alto di un aereo che atterra,

una spirale negativa che fa sì che l'abbandono si traduca, come indica il termine stesso, in una vera e propria "messa al bando" di interi pezzi di città e soprattutto dei gruppi che vi abitano, a prescindere dalla loro effettiva condizione. Ma ciò costituisce un boomerang, perché "bandire" interi gruppi e intere aree urbane significa accettare di creare dei "banditi", persone che agiscono al di fuori di un sistema di riconoscimento e di obbligazione reciproche: ciò non può che peggiorare le condizioni di vita di tutti (cfr. M. MAGATTI (a cura di), *La città abbandonata*, il Mulino, Bologna, 2007).

non si è in grado di fare la differenza tra una città cinese e una americana: le aree residenziali, i grattacieli dei centri finanziari, i giardini attorno agli uffici, i campus universitari sono spazi tutti contrassegnati da una certa autosufficienza funzionale anziché luoghi di pluralità complessa.

Nella città, il legame sociale rischia di essere visto, da un lato, come un ingombro alla realizzazione dell'individuo e, dall'altro, come mera espressione di una forma di fusione comunitaria in cui viene evocato in modo regressivo. Il rischio è che la socialità, in tutti i casi, sia irrilevante.

Anche laddove le conseguenze dei modelli di sviluppo tecno-economico sono meno virulente, le dinamiche di lacerazione del tessuto sociale e interpersonale si fanno comunque sentire e si vedono chiaramente in un'altra ferita aperta nel corpo della città, ossia nell'acuirsi delle forme di povertà dalle numerose sfaccettature. La rete sembra non reggere più di tanto. Il vortice del "nuovo spirito del capitalismo" (come lo hanno definito già da tempo Boltanski e Chiapello¹²) ha eroso e slegato – nella sua spinta espansiva – quelle risorse di contesto (personali, familiari, amicali, di vicinato, associative, religiose, politiche/istituzionali, culturali) che costituiscono il terreno su cui possono svilupparsi le relazioni sociali e le forme di convivenza collettiva. E, così, quell'*humus* imprescindibile per la vita delle città è ridotto a pesante zavorra rispetto alle esigenze funzionali. Fino alla situazione paradossale per cui i singoli devono ricercare soluzioni individuali a contraddizioni sistemiche. Non a caso, sono proprio coloro che non dispongono di reti sociali fiduciarie a risentire in maniera pesante della crisi in corso e a sperimentare una condizione di povertà complessa e, in alcuni casi, a scivolare in una situazione di irreversibile degrado.

La povertà assume, infatti, la forma di un "nodo", poiché combina diverse dimensioni: quella *economica* (scarsità di lavoro regolare, di un reddito sicuro), *urbanistica* (assenza di abitazioni adeguate o in buono stato e di spazi urbani comuni), *istituzionale* (assenza o scarsa presenza delle istituzioni sul territorio); *socio-culturale* (livelli di istruzione bassa, dispersione scolastica, arretratezza culturale e riproduzione di schemi ormai superati), *relazionale* (assenza di un capitale sociale fatto di relazioni di fiducia su cui poter contare). La povertà di chi abita nei quartieri più esposti a trasformazioni dagli esiti problematici, si acuisce poi per il fatto di essere associata con l'immobilità anche fisica: lo spazio spesso coincide con un destino dal quale non si può scappare.

Tale sensazione, a fronte dell'assenza di una prospettiva, tende ad acuire lo schiacciamento sulla contingenza, tipico peraltro della cultura contemporanea: emerge qui un'ulteriore ferita che si manifesta come mancanza di slancio e di visioni sul futuro, andando a sfibrare ulteriormente la tenuta psichica degli individui, resa già precaria dalla matrice nichilista del modello espansivo di sviluppo.

¹² L. BOLTANSKI-E. CHIAPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano (ed. orig. 1999), 2014.

L'unico orizzonte temporale desiderabile sembra essere il “qui e ora”, il presente continuo, il cui riferimento principale è lo spazio del consumo: i centri commerciali divengono le nuove piazze di incontro, come indica il loro pullulare dentro e attorno alle città, spesso con forme architettoniche artificiali che tendono a riprodurre spazialmente, al loro interno, la struttura e i caratteri dei vecchi luoghi di socializzazione (per esempio la strada con le panchine, la coorte, la piazza con alberi e aiuole dotate di giochi per i bambini). È lì che si produce l'idea di una qualche forma di appartenenza, insieme alla gratificante sensazione di partecipare a una attività collettiva, dal momento che il “consumare” diviene, all'interno delle strategie di marketing¹³, la pratica candidata a essere considerata come l'unica (e non *una* possibile) modalità mediante la quale entriamo in relazione con la realtà. Il legame tra il capitalismo (nelle sue diverse fasi storiche) e la città si mostra qui particolarmente stringente. Non solo a motivo dei processi di industrializzazione che hanno causato lungo i secoli ingenti migrazioni interne dalle campagne alle città, dando forma a queste ultime, bensì perché il capitalismo necessita dell'urbanizzazione per far sì che vengano assorbiti i prodotti continuamente immessi sul mercato fino all'eccesso. Per alcuni studiosi non sorprende che le curve di crescita della produzione capitalistica corrano parallele al tasso di urbanizzazione della popolazione mondiale che, secondo i dati dell'Onu, ha superato il 50% raggiungendo l'80% nei contesti maggiormente industrializzati.

Le ferite (spaziali, sociali, esistenziali) qui delineate come “frammentazione”, “povertà”, “mancanza di prospettive e di futuro”, interessano il corpo della città nel suo insieme, mostrando che il classico modello centro-periferia non è più in grado di dare ragione di ciò che accade nella città. E ciò per diverse ragioni.

La prima è che, nelle loro diverse sfumature, si tratta di fenomeni trasversali. La riqualificazione e gli investimenti seguono logiche che non sono riducibili allo schema centro-periferia per la semplice ragione, come accennato, che la prospettiva da cui vengono prese le decisioni non ha di solito alcun legame significativo con la sfera locale. Ma anche la dinamica opposta – quella che produce degrado e povertà – sembra non avere più confini e in molte città essa si infila un po' dappertutto, contaminando anche le aree una volta esclusive. La seconda ragione è che, così come i centri dipendono sempre meno dalle periferie – perché la loro connessione tende a essere altrove –, allo stesso modo le periferie possono interessarsi meno al centro, perché i riferimenti possono essere altri (come nel caso dei già ricordati centri commerciali diffusi attorno alle città). La terza ragione è che nei centri e nelle periferie si vivono le stesse patologie della socialità che fatica a riprodursi sia perché vengono meno le condizioni che l'hanno sostenuta nel passato sia perché non sempre si dispone dei codici adeguati per gestire i cambiamenti. Come dimostra anche la cronaca, in tanti casi di marginalità

¹³ Si veda C. SILLA, *The Rise of Consumer Capitalism in America, 1880-1930*, Routledge, London-New York, 2018.

o di violenza non è la perifericità dell'abitare l'elemento discriminante. L'idea di un centro socialmente integrato e di una periferia pericolosa e disgregata coglie, quindi, con sempre minore precisione la realtà. I processi di marginalizzazione, impoverimento, segregazione, disgregazione, si stanno verificando anche dove non ci aspetteremmo di incontrare questo tipo di dinamiche. Si conferma nuovamente come le trasformazioni urbane costituiscano il riflesso di trasformazioni più ampie, tanto che si potrebbe affermare che la città ha sostituito la fabbrica: come accadeva nella fabbrica fino al secondo dopoguerra europeo, così oggi le tensioni tra le logiche macro-sistemiche e i vissuti individuali si manifestano in modo acuto nella città.

4. *La città, una questione anzitutto antropologica*

L'antropologo M. Augé ha significativamente parlato di un "mondo-città" (dato che i filamenti urbani coprono l'intero pianeta divenuto una meta-città virtuale) e di "città-mondo"¹⁴, ossia luoghi in cui si riflette la realtà più ampia e si pone in modo particolarmente emblematico la sfida dell'esperienza umana e, di conseguenza, della costruzione di percorsi significativi per le biografie personali, interpersonali e collettive. Dal momento che la questione della convivenza sociale ed umana non è mai solo una questione tecnica.

La sfida, alla luce dei processi sopra delineati, riguarda la riemersione di "terra umana" in mezzo al mare di quella che Ricoeur delinea come "tecnopoli" contemporanea¹⁵ – "terra" tutt'altro che interstiziale e non appartenente al *proprium* della metropoli, quasi fosse un accidente, un episodio non "infernale" dentro un destino dai tratti infernali (per riprendere un'altra immagine di Calvino). Parlare di "terra umana" significa evocare un punto di riapertura dell'orizzonte, oltre l'oscillazione tra sistemi funzionali sempre più pervasivi e territori in preda al non-senso.

La questione è profonda e ampia. Le metropoli sembrano essere infatti delle pieghe ispessite di processi che altrove sono più rarefatti e che qui, nelle loro opportunità e patologie, possono essere decodificati e denominati.

Significativamente già i classici della sociologia, tra fine Ottocento e inizio Novecento, guardano alla metropoli quale cifra di un'epoca dalla quale deriva i suoi principi-cardine. Ma, al contempo, quale luogo antropologico denso, affatto indifferente all'idea che si ha dell'essere umano che la abita e che essa, al contempo, forgia.

Il pensatore tedesco Georg Simmel, nel suo celeberrimo saggio *Le metropoli*

¹⁴ M. AUGÉ, *Tra i confini. Città, luoghi, integrazioni*, Mondadori, Milano, 2007.

¹⁵ Un interessante riflessione a proposito è contenuta nella raccolta di alcuni testi di P. Ricoeur ad opera di F. RIVA, *Leggere la città. Quattro testi di Paul Ricoeur*, Città Aperta, Troina, 2008.

e la vita dello spirito, dipinge in maniera eloquente i caratteri della vita metropolitana quale riflesso della modernità¹⁶. Egli riconosce nella città la condizione di possibilità della libertà che l'abitante del villaggio non poteva conoscere: i cittadini sono liberati da posizioni ascritte, rigidamente stabilite nella scala economica e sociale; sono esentati dall'obbligo del dover servire un unico padrone o appartenere a una sola cerchia sociale; sono affrancati da una identità definita e possono, almeno teoricamente, diventare ciò che vogliono essere, non hanno precisi obblighi nei confronti di specifici gruppi. Attorno a loro, tutto è dinamico: il commercio e l'economia del denaro, il pullulare di nuovi modi di pensare e di nuove tecniche, la divisione del lavoro, la diversificazione culturale, i tempi quotidiani, la tendenza al cosmopolitismo. Al contempo, nella città si manifestano tutte le ambivalenze di un'epoca: l'individualizzazione ripiega spesso in isolamento; l'assenza di legami significativi in indifferenza; la dinamicità economica in dominio della mentalità calcolistica e strumentale tipica del denaro e della tecnica che, da mezzi, si impongono come fini.

Le metropoli divengono così i «veri palcoscenici di questa cultura [tecnica e oggettiva, ndr] che eccede ogni elemento personale» per via del trasferimento dalla cultura alla tecnica del compito antropologico di elaborare significati e dare un senso alle traiettorie individuali: palcoscenico dell'eccesso che svaluta la vita dello spirito, ovverosia quella capacità umana di fare esperienza della vita in modo riflessivo, dal momento che tra cultura oggettiva e cultura soggettiva vi è una «terrificante differenza di velocità nella crescita»¹⁷. Ne conseguono autoreferenzialità, immanentizzazione di ogni trascendenza (ossia capacità di distanza e libertà), funzionalità.

Eppure nella metropoli – ancora Simmel – agisce una spinta fondamentale: la resistenza – o, meglio, la resilienza – del soggetto umano a venir livellato e dissolto all'interno di meccanismi tecnico-funzionali. Tale resistenza, per potersi manifestare e per salvarsi, a volte si esprime in modi confusi e inadeguati, come accade per esempio per la figura del “*blasé*” metropolitano il quale, per difendersi dal diluvio degli impulsi esteriori, a fronte della «intensificazione della vita nervosa»¹⁸, opera una svalutazione delle differenze dentro l'individualismo mimetico e anonimo. Altre volte, quella resistenza emerge sotto forma di un “Io” che esagera, fino a divenire eccentrico e stravagante per far sentire la sua voce che, altrimenti, si perde dentro sistemi tecnici impersonali e pervasivi o scompare nella polverizzazione dell'esperienza soggettiva. Accanto a tali due forme di reazione alle condizioni esterne, vi sono – per Simmel – altri tipi di individuo che si aggrano nella città moderna: l'individuo “*singolare*” e l'individuo “*unico*”, l'uno con-

¹⁶ Il saggio è del 1903; si veda la traduzione italiana pubblicata da Armando Editore, Roma, 1995.

¹⁷ G. SIMMEL, *Le metropoli e la vita dello spirito*, Armando Editore, Roma, 1995, p. 54.

¹⁸ *Ibidem*, p. 36.

siderato tale perché liberato da tutti i legami storici, istituzionali, affettivi che gli impedirebbero di essere quell'“uomo in quanto tale” che è finalmente libero da tutto; l'altro, “unico” perché distinto da tutto/i e in ricerca di riconoscimento per la sua unicità. I due hanno in comune l'auto-rappresentazione di sé come mondi autoreferenziali, privi di estensione e tenuti insieme agli altri tutt'al più dalla legge e da codici astratti o dalle prestazioni funzionali svolte in base al ruolo che diviene l'elemento su cui si gioca il riconoscimento dell'unicità. Forme di individualismo che, dell'individuo, restituiscono però, ancora una volta una immagine parziale.

Eppure, se si assume che in tali tipi di individualismo è in azione una qualche forma di resistenza dell'individuo alla sua frammentazione, ecco che la questione fondamentale della vita urbana rimane anzitutto antropologica. Se vista a questo livello (ossia della posizione storica di queste forme di individualismo che si reggono comunque sull'indipendenza individuale e lo sviluppo della peculiarità di ciascuno), allora «la funzione delle metropoli è di fornire uno spazio» significativo per tentare delle conciliazioni tra le «correnti contrapposte che abbracciano l'insieme della vita» dispiegandosi «con pari dignità»¹⁹. La metropoli pertanto – continua Simmel – «acquista un valore del tutto nuovo nella storia universale dello spirito»²⁰. Essa rivela che la sfida cruciale è quella di pensarsi come uno spazio in cui trova dimora quell'«uomo intero» che, per Simmel, è il soggetto umano in sé, ossia un uomo che abbraccia sia razionalità strumentale che affezione, sia dimensione individuale che sociale²¹. Se la città rinuncia a creare le condizioni per abbracciare l'insieme dell'esistenza, essa si limita a essere un'entità costruita ma non abitabile, mero “palcoscenico” di tanti attori isolati, somma di tanti piccoli mondi che essa stessa rafforza dando loro la parvenza di una appartenenza collettiva rassicurante ma meramente funzionale, nella quale la realtà umana, nella sua pluralità, rimane esclusa, perché alla dimensione relazionale non si riconosce la stessa origine di quella individuale. Ne consegue che tale dimensione rimane ai margini della vita collettiva e non viene presa a riferimento delle forme che questa assume, compresa la forma urbana.

Il punto problematico della modernità e della città sta qui, ossia nella riduzione della visione dell'essere umano. Da cui discende la separazione della libertà dalla responsabilità, rimpicciolendo la prima proprio mentre la si intronizza: l'individuo che non *risponde* “a” qualcuno/qualcosa e “di” qualcuno/qualcosa – che non sperimenta, cioè, la sua *responsabilità* – diviene – ancora Simmel – un “io mediocre”, destinato a implodere perché perde la realtà; inoltre, non rispondendo, non immette qualcosa di nuovo, creativo, imprevisto.

¹⁹ *Ibidem*, p. 56.

²⁰ *Ibidem*, p. 55.

²¹ L'espressione “uomo intero” si trova in un saggio del 1913, trad. it.: *La legge individuale*, Armando Editore, Roma, 2001, p. 104. Per un approfondimento a proposito, si rimanda a M. MARTINELLI, *L'uomo intero. La lezione (inascollata) di Georg Simmel*, Il Melangolo, Genova, 2014.

La questione, per Simmel, non è morale. Se la metropoli moderna si candida a divenire la forma emblematica della convivenza collettiva, e se si assume quest'ultima come questione non meramente tecnica, allora essa è sfidata a farsi luogo di vita per un individuo che è strutturalmente individuale e sociale, persona e cittadino, identità e alterità. Poli opposti ma non contraddittori. Bensì co-originari e co-essenziali. La nostra esperienza fondamentale – scrive infatti Simmel – è l'essere in relazione, originariamente, con altro da noi (un Tu, un ambiente, la storia, le cose, un oltre)²². L'individuo rimane indeducibile da fuori, nel senso che nessuna forma può pretendere di definirlo e determinarlo. Ma, al contempo, egli esiste in relazione ad altro da sé.

Pertanto, dalla considerazione della questione antropologica dipende la possibilità della stessa rigenerazione urbana con quelle connessioni che delimitano (e fanno quindi esistere) la terra umana nel mare della tecnopoli moderna. In tal senso, la crisi della vita urbana è anzitutto crisi antropologica poiché, nel dare una forma alla questione dell'abitare, si tocca da vicino il significato dell'individuo, delle relazioni, della libertà.

Il noto sociologo urbano Robert Park, sempre nei primi decenni del Novecento, afferma che, tra i tentativi fatti dall'uomo per modellare il mondo entro cui vivere secondo i suoi desideri, la città costituisce quello più duraturo e riuscito, tanto che, se essa è il mondo cui l'uomo ha dato forma, di conseguenza è anche il mondo entro cui egli intende vivere. Pertanto, l'essere umano, nel costruire la città, dà forma anche alla sua stessa esistenza²³.

Park e Simmel ci offrono uno spunto prezioso nell'indicare che la questione circa "quale città" vogliamo non può essere separata da quella relativa al tipo di persone che vogliamo essere. In tale direzione, il tipo di legame sociale e di relazioni che vogliamo intrecciare con l'ambiente non sono indifferenti rispetto al contributo che intendiamo dare per (ri)generare continuamente la convivenza collettiva e rendere abitabili i contesti costruiti dalla mano dell'uomo.

5. *Abitare la città rigenerando il legame sociale. Esperienze in itinere*

In un suo recente testo, R. Sennet insiste significativamente sulla crucialità del legame tra il costruire e l'abitare, legame affatto scontato: a fronte di edifici e interi quartieri nelle città in giro per il mondo che sembrano l'emblema dell'estraneazione e dell'alienazione, si tocca con mano come, nel corso del XX secolo, gli urbanisti e gli abitanti della medesima città si siano voltati le spalle²⁴. Per-

²² Cfr. il testo di G. SIMMEL (orig. del 1910), *I problemi fondamentali della filosofia*, SE, Milano, 2009.

²³ Cfr. R.E. PARK-R.H. TURNER, *On Social Control and Collective Behavior*, University of Chicago, Chicago Press, 1967.

²⁴ R. SENNET, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2018.

tanto, a fronte di un'evoluzione della città nella direzione di un incubo o di una terra promessa, dentro tessuti che si infragiliscono e in cui i conflitti irrisolti riemergono con forza, Sennet propone di esplorare il ruolo attivo dell'*homo faber* per un urbanesimo più vitale, nel quale luogo e spazio si animino e si vivacizzino, combinandosi con un'etica che egli definisce "della modestia" per indicare non tanto un ruolo marginale dell'agire umano ma la possibilità di forme dignitose di azione e interazione sociale capaci di ricostruire, in modo discreto ma incisivo, il tessuto antropologico della città, procedendo un po' per volta in maniera quasi artigianale.

Tale proposta è affine con un'altra forma di azione che, all'interno di un percorso di studi e ricerche esplorative in atto da alcuni anni, abbiamo delineato come "agire sociale generativo": un agire costitutivamente relazionale che, per dirla con H. Arendt, non si riduce al mero "fabbricare" ma valorizza i tratti dell'azione puramente umana in quanto libera²⁵. Si tratta di un agire che parte dal riconoscimento di un movimento antropologico fondamentale: l'essere umano non solo ingloba in sé la realtà (mediante, soprattutto, il consumo) bensì si proietta fuori di sé facendo esistere qualcosa, nelle forme del creare, lavorare, produrre, generare.

Al di là dell'applicazione più psicologica della "generatività" (ambito nel quale emerge il discorso negli studi pionieristici di E. Erikson negli anni '50), il termine viene qui assunto in chiave sociologica per indicare come, ben al di là di un semplice impulso istintivo o di una mera intenzione volontaristica, gli individui sperimentino – quale *proprium* dell'esistenza umana – una dinamica eccedente che ingaggia i soggetti in un movimento di auto-trascendenza che li porta oltre se stessi, assecondando la spinta del desiderio che li muove e della vita che, in modo relazionale, produce più-vita. Un movimento non lontano da quanto sosteneva H. Arendt affermando che «siamo nati per incominciare», cioè per lasciare una traccia, per aprire una strada nuova, per offrire una risposta inattesa, positiva, originale agli eventi della storia e alle questioni che la realtà continuamente pone: e in questo "incominciare" entra in gioco la libertà, come esperienza relazionale e positiva²⁶.

La generatività sociale può essere empiricamente osservata nella "azione sociale generativa" che si esplica in un paradigma fatto di tre movimenti – mettere al mondo (fase imprenditiva), prendersi cura (fase organizzativa), lasciare andare (fase transitiva) –, orientati al miglioramento del mondo in un'ottica intertemporale che tocca le future generazioni.

²⁵ Il progetto riguarda la generatività sociale ed è elaborato da un gruppo di studiosi e ricercatori (del quale, chi scrive, è parte) dell'Università Cattolica di Milano. Si veda in particolare: M. MAGATTI (ed.), *Social Generativity: A Relational Paradigm for Social Change*, Routledge, London-New York, 2017.

²⁶ H. Arendt, *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago and London, 1958, p. 177.

Tale azione ha, infatti, a che fare con una novità che viene messa al mondo a partire da una interpellazione proveniente dalla realtà e dalla vita: una sfida riguardante un evento inatteso o una eredità da trafficare, ma anche un trauma o una situazione che porta alla luce una questione socialmente rilevante. La novità può anche significare ri-generazione di qualcosa che ha perso la sua vitalità originaria. L'agire generativo non segue una logica meramente strumentale: esso si muove nella direzione di dare un contributo vitale, tenendo insieme strumentalità e significato.

Il movimento successivo all'intraprendere qualcosa di nuovo è quello della presa in cura di quanto iniziato, movimento contro-corrente in un contesto in cui l'incuria diffusa ha prodotto una presa di distanza sistematica dalla realtà fino a lacerarla, come suggerisce B. Stiegler²⁷. La cura dà una forma a quanto iniziato così che esso possa durare nel tempo. Il soggetto, in questa fase, investe risorse, cerca sempre nuove strade e soluzioni ai problemi che si presentano, inventa strategie, mobilita altre persone. Si tratta di una fase organizzativa che si muove nella direzione di una sostenibilità integrale, di lungo termine, facendo leva sulla costruzione di senso e di condizioni di lavoro/collaborazione che valorizzano le capacità personali: operazione non facile specialmente a fronte di logiche organizzative in genere orientate in altra direzione, ossia verso l'efficienza e l'innovazione in senso perlopiù tecnico.

Nella fase organizzativa, in cui cioè lo slancio iniziale si stabilizza in una forma e in reti relazionali, entrano in scena elementi propri della vita sociale, come per esempio ruoli, gerarchie, potere. Per questo è cruciale anche il terzo movimento qualificante l'agire generativo: il lasciar andare. Si tratta di un movimento che implica una perdita. Dalle evidenze empiriche emerge che vi sono organizzazioni e iniziative generative che prendono in considerazione la capacitazione dei propri collaboratori, la promozione dei loro progetti, l'investimento sul futuro, dando vita a forme di scambio dinamiche e aperte con altri e il contesto. In questo modo, il soggetto riconosce che la realizzazione della sua iniziativa – così come la possibilità di durare nel tempo e di estendere i suoi effetti – diventa feconda “con” e “attraverso” altri.

Lungi dall'essere un automatismo a-problematico, la generatività sociale è un processo dinamico e aperto che percorre tutti e tre questi passaggi e impegna relazionalmente tutte le parti in causa. Esso tende, così, a creare relazioni sociali dinamiche, aperte al cambiamento, sostenibili, plurali e intergenerazionali.

Ed è nell'ottica dell'agire sociale generativo che si collocano le esperienze di ri-generazione urbana di seguito presentate. Nel rispondere a sfide poste dalla convivenza e dalle trasformazioni urbane menzionate, esse operano per migliorare il contesto, assumendo la città come luogo antropologicamente denso. Si tratta di esperienze che lavorano nella direzione della resilienza creativa, consentendo di

²⁷ B. STIEGLER, *The Decadence of Industrial Democracies*, Polity Press, Cambridge, 2010.

intravedere percorsi interessanti per ripensare la città a partire dai legami sociali – ossia a partire dalla considerazione della costitutiva dimensione relazionale che contraddistingue gli individui²⁸. La narrazione di queste sperimentazioni assume qui la forma di scatti fotografici che cercano di restituirne alcuni particolari: sono scatti istantanei e, quindi, necessariamente parziali di una realtà che è più articolata, densa e soprattutto in movimento.

i) CasermArcheologica di San Sepolcro, Arezzo

Nel centro di San Sepolcro – cittadina rinascimentale nella Valtiberina – è situato Palazzo Muglioni. Di origine medioevale, l'edificio ha conosciuto nel corso dei secoli alterne vicende, funzioni e proprietà: da casa nobiliare a salotto culturale della borghesia locale, fino a diventare caserma del Corpo dei Carabinieri fino agli anni '90, quando, a seguito del suo abbandono, conosce un progressivo declino.

Nel 2013 un'artista e docente di storia dell'arte, in accordo con l'amministrazione locale che ha in comodato l'edificio di proprietà della Provincia di Arezzo, coinvolge alcuni suoi studenti liceali in un'azione di riappropriazione e riqualificazione del palazzo, a cominciare dalla sua pulizia. Lo spazio comincia a popolarsi. La sfida è raccolta. Prende forma un primo nucleo di giovani che, dopo aver avviato un'iniziale sistemazione di alcune stanze, si lascia catturare dalla potenza ispiratrice del luogo e incomincia ad "abitarlo". La ex-caserma diventa luogo di ritrovo e di ricerca, di ispirazione e sperimentazione artistica.

Il nome scelto – *CasermArcheologica* – traduce bene lo spirito dell'iniziativa: la riscoperta del passato è premessa per un'altra apertura, quella della ricerca di sé e del futuro dei ragazzi e, insieme, del futuro dell'intera comunità attraverso i tanti linguaggi dell'arte. *CasermArcheologica* diventa così un percorso di costruzione partecipata della cittadinanza che rivalorizza lo spazio pubblico "vuoto" come bene comune da "riempire" di vita attraverso una ri-comprensione di sé quali membri di una comunità locale che ha un patrimonio in termini di storia da rigenerare e trasmettere alle future generazioni, mettendoci però del proprio, attraverso il contributo delle nuove generazioni. In questo percorso accade così che uno di quelli che M. Augé definirebbe un "non-luogo" viene trasformato in un

²⁸ Le esperienze sono raccolte nel progetto sulla generatività sociale (vedi nota 25). Il progetto ha avviato infatti una ricerca sul campo di cui dà conto *L'Archivio della Generatività Sociale* che presenta più di centoventi esperienze finora raccolte (in imprese, realtà associative, istituzioni) su tutto il territorio italiano. La metodologia utilizzata nell'indagine empirica è composita: essa unisce ai metodi propri dello studio di caso – osservazione etnografica, raccolta di interviste e storie di vita, realizzazione di *focus group*, analisi di materiale documentario e dati statistici, ricostruzione storica e contestuale, interviste a testimoni privilegiati – i metodi della *visual analysis*, attraverso la realizzazione di brevi documentari in cui vengono valorizzati gli aspetti contestuali insieme alla narrazione diretta da parte degli interlocutori (le storie, così come altri materiali, sono accessibili sul sito: www.generativita.it).

luogo in cui esprimere e curare la socialità a partire anzitutto da quelle categorie sociali spesso considerate solo “oggetto” degli interventi di politica sociale – i giovani – e non protagoniste, interpellate invece a partecipare qui alla realizzazione di una forma di convivenza allargata nella quale il desiderio di futuro dei giovani viene abilitato ad assumere una forma che, per quanto pur sempre provvisoria, dà concretezza all’esperienza dell’abitare un luogo.

Oggi *CasermArcheologica* si fa portatrice di una domanda che riguarda molti borghi in Italia, paese nel quale le città sono spesso di medie e piccole dimensioni e dove però i filamenti urbani dei capoluoghi di regione o delle città che costituiscono dei nodi all’interno di uno scacchiere più ampio si estendono fino a inglobare – per via dei circuiti culturali, turistici e economici – zone meno centrali; e la domanda è la seguente: «Di chi è l’eredità che viene dal passato? A chi tocca la responsabilità di custodire questo valore? Come “riempire” in modo innovativo quei “vuoti” urbani che sono carichi di storia?» *CasermArcheologica* prova a rispondere lavorando sulla ricucitura del legame sociale in modo aperto e plurale, riannodando i fili spezzati tra individuo e comunità, tra responsabilità del passato e immaginazione del futuro.

ii) *Quartiere Attivo, Verona*

Quartiere Attivo è un’Associazione di Promozione Sociale nata a Verona nel 2014 su iniziativa di un giovane con una doppia laurea in giurisprudenza e in storia. La grande passione per la storia della sua città lo porta a creare un gruppo *facebook* per raccontare il suo quartiere. Ma come passare da una narrazione *online* a una *offline*? E, soprattutto, come tenere vivo il senso di appartenenza al proprio quartiere messo a dura prova dalle dinamiche di un mondo sempre più mobile e globalizzato? Un soggiorno a Berlino consente di entrare in contatto con alcune esperienze socio-educative che insistono sullo sviluppo di legami locali. Rientrato in Italia, insieme a un amico trasforma l’interesse in una professione e fonda *Quartiere Attivo*. L’associazione desidera promuovere lo sviluppo locale a partire dalla generazione e rigenerazione del legame con il proprio quartiere e la propria città da parte degli abitanti, soprattutto delle nuove generazioni nella loro composizione plurale.

Le attività di natura socio-culturale e educativa proposte dall’associazione si dirigono, infatti, alle scuole primarie e secondarie di Verona. Non solo i bambini ma anche le loro famiglie hanno l’opportunità di riscoprire la storia del proprio luogo di vita e di attribuirgli valore. E per i bambini stranieri e le loro famiglie, i percorsi di *Quartiere Attivo* sono l’occasione per appropriarsi di una memoria di luogo alla quale difficilmente si dedica attenzione nel processo migratorio ma che, invece, può facilitare la nascita di un senso di radicamento alla comunità locale.

Per tutti, la proposta si configura come educazione alla cittadinanza, dove la reinterpretazione del proprio luogo di vita, il riconoscimento del suo valore, la

consapevolezza di appartenere a una comunità più grande costituiscono premesse relazionali imprescindibili per una diversa comprensione dei propri diritti e doveri. I percorsi proposti lavorano sulla valorizzazione della memoria come deposito condiviso da custodire e continuamente riattualizzare attraverso l'adesione creativa e responsabile, a una storia che ogni giorno si compie grazie al contributo di ciascuno in relazione ad altri; sullo sviluppo dell'abilità di tessere legami tra individui e comunità; sull'investimento verso un protagonismo positivo delle nuove generazioni e sulla ricerca di nuove alleanze istituzionali con la scuola; sul movimento inclusivo e integrativo nei confronti dei nuovi cittadini dentro un equilibrio dinamico tra l'adesione al micro del quartiere e al macro della mondialità che è presente all'interno del medesimo territorio.

iii) Social Street di Via Fondazza, Bologna

Social Street di Via Fondazza nasce nel 2013 a Bologna con la creazione di un gruppo *facebook* a cui aderiscono i residenti della via con l'obiettivo di instaurare tra loro relazioni positive, stimolare la reciproca conoscenza e attivare micro-solidarietà. Il punto di partenza è interessante: la constatazione riflessiva di un padre di famiglia che, guardando al futuro, intravede il deserto in termini di relazioni per chi verrà dopo di lui, a cominciare dai figli – e non solo i propri.

Inizia così l'avventura di una "via sociale" (una *social street*). Gli scambi *online* sono infatti la premessa per la rivitalizzazione di una socialità di strada che porta le persone ad incontrarsi e stare insieme, aiutarsi reciprocamente, condividere passioni e interessi. Tutto a costo zero.

C'è una vasta letteratura sulle *social street* che, nel frattempo, si è diffusa, ma per coglierne il cuore è sufficiente riandare a quell'esperienza di rigenerazione urbana che sta all'origine di queste "vie sociali". C'è qui un'idea percepita come nuova. Ci sono nuove relazioni e nuove reti di collaborazione. Ci sono nuove pratiche sociali. L'essenza di una *social street* sta nella capacità di riattivare una cosa antica ma ormai rara nella città contemporanea, la socialità di luogo: una strada viene nuovamente innervata e riattivata da relazioni fattive di buon vicinato e da pratiche di informale solidarietà e mutuo aiuto. La rete è un *medium* per un "di più" di vita, un "di più" di socialità che rivitalizza via Fondazza, ma è un *medium* necessario in una realtà urbana complessa che ha visto atrofizzarsi molte delle sue competenze sociali.

Intanto il clima del quartiere cambia: «prima non incrociavi nessuno ed eri nessuno. Ora incontri altri, dei volti. Ci si fida», così raccontano gli abitanti della via. Un profondo mutamento di prospettiva sul mondo. A ben vedere, si tratta di un'intuizione solo apparentemente semplice che richiede uno sguardo non banale. *Social Street di via Fondazza* indica che i legami, più che un impedimento alla libertà, costituiscono una risorsa per la libertà. E non si tratta di una questione meramente prestazionale. Insieme ad altri si possono fare cose in un modo qualitativamente diverso, più piacevole, umano.

L'iniziativa di via Fondazza è divenuta oggetto dell'interesse istituzionale e perfino di soggetti di natura politica: i protagonisti dell'esperienza bolognese hanno messo a disposizione gratuitamente competenze e risorse in collaborazioni fattive dalle ricadute benefiche sulla città, senza però vincolarsi in accordi che prevedevano scambi economici o dichiarazioni di appartenenza. Dall'esperienza originaria di *Social Street di Via Fondazza* ne sono nate circa altre 300 in Italia e poi nel mondo: l'interesse suscitato dipende soprattutto dal profondo desiderio di socialità e di prossimità che attraversa le nostre città.

iv) Tra le altre esperienze che potrebbero essere ancora narrate, si riportano due ulteriori "scatti fotografici" ripresi nelle due più grandi città italiane (rispettivamente, Roma e Milano) dove le dinamiche sopra citate a proposito delle trasformazioni urbane sono particolarmente evidenti.

Nel cuore di un quartiere multietnico divenuto "periferico" per gli autoctoni – che oscillano tra l'opzione *dell'exit*, spostarsi altrove, e quella della *voice*, alzare la voce per richiedere interventi dall'alto, perlopiù a garanzia della sicurezza – e "centrale" per gli immigrati – che qui vi hanno insediato molte attività commerciali –, un gruppo di genitori di una scuola multietnica romana si costituisce in una «associazione di proposta e non di protesta, che vuole preparare in maniera costruttiva la convivenza nella città» (come scrivono nel loro Statuto). Gli scantinati della scuola si trasformano in una "piazza" di incontro – ciò che la storica piazza centrale del quartiere non è più: prendono forma, negli orari dopo la scuola, attività variegata capaci di generare percorsi di cittadinanza partecipata che rivalorizzano lo spazio pubblico come bene comune, ricomprendono se stessi come membri di una società più ampia, globale e plurale, e rivisitano le identità e le appartenenze attraverso una intercultura in azione e in relazione.

In una delle tante aree semi-periferiche milanesi, dove un tempo risiedevano le grandi industrie metallurgiche del boom economico e la classe operaia e dalla quale sono partiti molti emigrati italiani alla volta delle Americhe, oggi appaiono evidenti, anche a occhio nudo, le molte stratificazioni storiche e sociali con mondi che vanno paralleli, senza forme di scambio e integrazione. Alcuni abitanti decidono di dar vita a un "laboratorio metropolitano" quale luogo di ascolto della realtà, di rielaborazione di vissuti spesso faticosi e marginali, di condivisione di significati e prospettive per una convivenza pacifica e rispettosa nella direzione di una *governance* urbana partecipata da individui, gruppi, istituzioni. A interagire tra loro sono le persone con la loro realtà, le loro storie narrate, e non le immagini e le rappresentazioni astratte dell'altro: il movimento che si innesca è quello del contagio, che va in direzione opposta rispetto all'atteggiamento immunitario che ha contraddistinto il progetto emancipativo della modernità. Vecchi e nuovi abitanti espongono le loro ferite che, a quel punto, divengono feritoie che consentono a un senso diverso di mettere in movimento il pensiero in una direzione che prima semplicemente non si riusciva a vedere: nella direzione di una città che

prende forma a cominciare dall'inclusione di coloro che ne sono "tecnicamente" esclusi.

6. *Alcune considerazioni conclusive*

I percorsi di rigenerazione urbana narrati in queste pagine si confrontano sia con la difficoltà di far fronte alla fragilità e frammentazione dei territori, delle relazioni, del tempo sia con il vuoto e l'abbandono (che interessa spazi e vissuti) così come con la complessità e la paura degli altri (nel quartiere e nella città) e del futuro: in tutti i casi si tratta, infatti, di esperienze che, al di là della vita urbana in senso stretto, inglobano le vite in generale. Esse divengono le interpellazioni di partenza da cui si innesca un movimento generativo che prende forma attraverso un nuovo legame dinamico con il territorio, con la comunità, con i contesti educativi e istituzionali, con gli individui²⁹.

In tale movimento si contribuisce a far dialogare tra loro funzioni e significati (anche mediante l'uso della rete che non viene decontestualizzata e nemmeno assolutizzata), particolare e universale (impedendo che il primo imploda in particolarismo e il secondo divenga una mera astrazione), interessi individuali e beni collettivi (ove gli uni non escludono gli altri, anzi, si realizzano solo dentro una correlazione i cui equilibri sono sempre dinamici).

Le azioni e le relazioni messe in campo da tali esperienze urbane valorizzano l'apertura – sottolineatura culturale preziosa del nostro tempo –, ma riconoscono che tale apertura non si dà nel vuoto, bensì sempre dentro un ambiente, una storia, in relazione a qualcuno, a qualcosa. Questo mette in discussione la retorica sviluppatasi attorno alla libera circolazione dei flussi a livello globale: in realtà, il mito dell'apertura incondizionata (intesa come indice di libertà) è debole, intanto perché solo un'esigua fascia degli abitanti della città contemporanea possiede le risorse necessarie per svincolarsi dalla materialità dei luoghi e aderire in toto alle logiche della mobilità contemporanea. Ma, poi, soprattutto perché tale mito si rivela illusorio e controproducente, come dimostrano gli studi sulle *élites*, i cui vissuti lamentano la mancanza di una base di appoggio per dare una forma e una direzione all'esistenza³⁰. La maggior parte degli individui e di coloro che si incrociano quotidianamente nelle strade del quartiere, nei suoi negozi e spazi pubblici, nelle sue scuole e nei giardini, ricerca ancoraggi, appartenenze di luogo per sentirsi "a casa" entro uno spazio che magari risulta problematico dal punto di vista logistico, ma affettivamente pregno di significati. Uno spazio non qualsiasi,

²⁹ Sono molteplici i percorsi di questo tipo tentati in diverse città: si veda P. CAPPELLETTI-M. MARTINELLI, *Animare la città*, Erickson, Trento, 2010.

³⁰ L. GHERARDI, *Mobilità ambigua: spazio, tempo e potere ai vertici della società contemporanea*, Mondadori, Milano, 2011.

ma quello in cui dimorare e da cui muoversi per sviluppare la consapevolezza della pluralità degli stili presenti nella città insieme alla coscienza che nelle costruzioni architettoniche sono sempre incrostate delle storie di vita.

Le esperienze narrate fanno in modo che queste tracce di vita né spariscano né siano solo delle ripetizioni sterili del passato: esse lavorano attorno alla loro ripresa e riproposizione creativa, in relazione alle sfide poste continuamente dalle trasformazioni sociali del tempo. Si vede qui in azione la dinamica della generatività sociale che fa leva sul legame e che, al contempo, alimenta tale legame abilitando ciascuno a sentirsi parte viva, muovendo dai bisogni degli abitanti e dei luoghi, nel prendere la parola per costruire – come suggeriva H. Arendt – uno spazio pubblico in cui cambiare le forme del vivere insieme nell’ottica di una cittadinanza non solo burocratica ma orientata a costruire beni aventi un valore condiviso. Il discorso sulla cittadinanza assume così la forma di un cantiere aperto nel quale il lessico, le logiche, i contenuti e le forme possono essere ripensati, valorizzando un “dentro” (un contesto con la sua storia e le sue peculiarità senza assolutizzazioni) in relazione a ciò che sta là “fuori”, un mondo più ampio.

Ed è nell’ottica del “cantiere aperto” o, propriamente, del laboratorio che queste esperienze si configurano come possibili risposte socialmente innovative a questioni cruciali, prese in considerazione mediante un metodo, a sua volta, eminentemente “sociale” dal momento che esse vanno a rinsaldare proprio quelle relazioni e a ritessere quei legami che – capaci di sostenere inclusione e integrazione – costruiscono le precondizioni necessarie per ripensare le nuove condizioni di vita dentro la *polis*. Le modalità *connette*, *inclusive* e *contributive* delle azioni messe in campo pongono, infatti, le premesse per la costruzione di reti relazionali fiduciarie mentre al contempo – in una circolarità feconda – sono alimentate a loro volta dalla fiducia.

E, nel momento in cui queste forme di agire generativo si radicano nelle coscienze individuali e si traducono in agire collettivo, esse producono anche nuove infrastrutture comunicative e istituzionali che divengono le condizioni per una città nella quale ciò che *connette* le persone tra loro è anzitutto la consapevolezza della natura relazionale della propria libertà insieme ad una *vision* che consente di andare oltre la logica del breve periodo. A contare non è solo il raggiungimento degli obiettivi prefissati (e tanto meno la loro moltiplicazione infinita), bensì soprattutto la modalità stessa di agire e le scelte strategiche adottate: percorsi di confronto, di valorizzazione dei contributi diversi, di co-costruzione progettuale, di comunicazione *del e sul* progetto pensato o avviato, di restituzione dei suoi esiti sono passaggi non meno cruciali del cambiamento auspicato. Il valore che viene prodotto è primariamente sociale e culturale: esso si muove nella direzione di generare senso, legame e bellezza attraverso forme di cooperazione multiple e multilivello, tra i diversi e i lontani, valorizzando il pluralismo dei soggetti e dei mondi sociali organizzati. E ciò può produrre, a sua volta, anche un valore economico, non individualistico ma inclusivo.

Uscendo da un'ottica autoreferenziale, tali esperienze provano a individuare parole comuni e terre di mezzo da abitare insieme. Il "valore condiviso" supera infatti l'idea di valore che lo ha fatto collassare sulla mera dimensione economico-finanziaria o sulle preferenze individuali³¹. Esso non si dà a prescindere dalla relazione tra gli attori nonché tra questi e l'ambiente. E non viene deciso sulla base della capacità dei sistemi tecnici di sfruttare indiscriminatamente le risorse disponibili, bensì sulla base della sua capacità di migliorare la vita personale e collettiva, di dar vita e mantenere dei legami, di condividere una conoscenza, nell'ottica della trasmissione ad altri – le future generazioni – di condizioni sostenibili di sviluppo e di forme di convivenza capaci di ospitare le esigenze della condizione umana nel susseguirsi del tempo.

Un tale valore si forma dentro relazioni che si qualificano nei termini della "alleanza" intesa come ristabilimento di legami, condivisione di priorità e significati tra apparati politico-istituzionali e soggettività sociali (imprese, associazioni, no-profit, famiglie) nonché singoli cittadini.

Le azioni connettive divengono così anche *inclusive* dal momento che, concretamente, innescano un atteggiamento positivo nei confronti dell'altro che abita lo stesso spazio e lo stesso tempo. Un atteggiamento di fiducia. Di fatti, il progettare insieme la città come luogo da abitare nasce dalla fiducia (non è possibile pensare di intervenire sul domani senza credere nel buon fine della propria azione); *si alimenta di fiducia* (un progetto urbano è realizzabile solo con l'adesione e il contributo di molti a cui si concede e dai quali si riceve fiducia); e infine *produce fiducia* (dare la parola e ascoltare questa parola data consente di superare pregiudizi e resistenze e di valorizzare le risorse).

Da questo punto si possono avviare, a vari livelli, processi di riconciliazione e di cooperazione indispensabili per rivitalizzare la partecipazione democratica di contro a quella «violenza della svalorizzazione» che E. Balibar definisce essere il tarlo delle democrazie occidentali³².

In quanto connettive e inclusive, le azioni generative sono *contributive*. A differenza delle tradizionali logiche *top-down* dell'ingegneria sociale e della progettazione di breve periodo, esse valorizzano il sapere esperienziale di quei gruppi spesso considerati solo come destinatari di interventi e servizi. Gli studenti di San Sepolcro così come gli alunni delle scuole nel quartiere di Verona o i migranti che vivono la città vengono considerati interlocutori preziosi che possono offrire un contributo nel mettere in campo azioni finalizzate alla ricostruzione di quel tessuto relazionale, istituzionale e culturale che appare fortemente compromesso dalle trasformazioni in atto. La valorizzazione del contributo che ciascuno può

³¹ Sul tema si veda M. PORTER-M. KRAMER, *Creating Shared Value*, in *Harvard Business Review*, 1-2, 2011: gli autori indicano nella creazione di valore condiviso la possibile risposta alla crisi di legittimazione del capitalismo globale.

³² E. BALIBAR, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, p. 147.

offrire – come mostra la Social Street di Via Fondazza – riconosce le potenzialità della libertà che accetta di evolvere per quello che essa è: una esperienza relazionale in cui percepirsi parte di qualcosa di più grande, dentro una continuità (quella della storia e di relazioni stratificatesi in un contesto e, infine della vita) in cui qualcuno è venuto prima e qualcuno verrà dopo di noi. La logica contributiva consente di affiancare alla rivendicazione di un diritto (importante ma rischiosa se assolutizzata) l'esercizio di una responsabilità, spostandosi dal piano del mero godimento perlopiù individualistico a quello della partecipazione attiva che prende forma concreta nell'agire secondo lo spirito della creazione di valore senza limitarsi a consumarlo.

In conclusione, tali esperienze mostrano in modo emblematico l'impossibilità dell'abitare (e del costruire) senza porsi la questione del senso, di una direzione cioè che configura una prospettiva. Se l'esperienza fondamentale è il nostro essere situati dentro un ambiente che ci interpella e al quale rispondiamo, possiamo affermare che il senso ha a che fare con il divenire del mondo un mondo umano, provando a individuare terre da abitare, coltivare e custodire insieme, in modo che il cielo non si chiuda e «*che la Luna nel suo viaggio*» possa continuare a «*posarsi ora sull'una ora sull'altra guglia, o dondolare appesa ai cavi delle gru*».

NELL'ABISSO DELLA CITTÀ. INCURSIONI PENALISTICHE TRA ANTICO E NUOVO REGIME

Marco Nicola Miletta

SOMMARIO: 1. Inquietudini urbane e criminalistica moderna. – 2. Appestati e privilegiati: gli strumenti del potere. – 3. L'«addensamento delle passioni» nell'illuminismo penale. – 4. «L'opinione di sicurezza» nell'Ottocento preunitario. – 5. Come l'onda al mare: le apprensioni dei liberali. – 6. Lupi e farfalle: delinquenti in città nella narrazione positivista. – 7. Riverberi urbani della questione meridionale. – 8. Civiltà immorale.

1. *Inquietudini urbane e criminalistica moderna*

«Prima furono le *selve*, dopo i *tugurj*, quindi i *villaggi*, appresso le *città*, finalmente l'*Accademie*». Così, nella *Scienza Nuova*, Giambattista Vico delineava «l'*ordine delle cose umane*». Nella *Conchiusione*, tuttavia, il filosofo napoletano avvertiva che la storia aveva imboccato il tragitto inverso: i popoli, intenti «alle *particolari proprie utilità*», vivevano ormai nella «folla dei *corpi* [...] come bestie immani, in una somma *solitudine d'animi*, e di *voleri*»; le guerre civili avevano fatto «*selve delle città*, e delle *selve covili d'uomini*»; alla primigenia «*barbarie del senso*», epifania d'una «*fierazza generosa*», era subentrata la «*barbarie della riflessione*», che celava una «*fierazza vile*»¹.

La suggestione vichiana della città quale *zenith* della parabola di civilizzazione si presta a descrivere i contrastanti sentimenti con i quali la cultura penalistica ha guardato nel tempo allo spazio urbano, intrigo di affari e perdizione, ozio e frenesia, potere e miserie.

¹G.B. VICO, *La Scienza nuova 1744*, a cura di P. Cristofolini e M. Sanna, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2013, lb. I, *Degnità*, LXV, p. 74 («ordine»); *ivi*, *Conchiusione dell'opera*, pp. 343-344 [csvv. dell'A.]. All'ambiguità semantica di *civitas* (città, civiltà) e alla contrapposizione città-foresta accenna A.A. CASSI, *Il "segno di Caino" e "i figliuoli di Bruto". I banditi nella (dalla) civitas dell'Italia comunale e signorile tra prassi statutaria e scientia juris*. In Appendice lo *Statuto dei Malesardi* di Brescia (1297), in *Ai margini della civitas. Figure giuridiche dell'altro tra medioevo e futuro*, a cura di A.A. Cassi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, p. 80.

Nel tardo medioevo la città assorbiva la comunità politica. Entro le mura, l'imperativo *ne crimina maneat impunita*, scolpito nella legislazione statutaria in funzione della *concordia civitatis*, originò la pubblicizzazione della giustizia criminale, ne affinò la fisionomia inquisitoria, repressiva, 'proattiva'; nel microcosmo del comune il controllo dell'ordine pubblico divenne la principale *ratio puniendi* e certificò la «credibilità» del sovrano².

Nello Stato moderno la *civitas* non s'identificava più con la *respublica*: ne incarnava il cuore pulsante e spesso sofferente. Pur martellata da carestie ed epidemie, essa conobbe, nell'Europa del XVI secolo, un vistoso incremento demografico, che ne rafforzò la vocazione parassitaria e ne alterò i connotati. Dalla terraferma e dallo Stato Pontificio Venezia importava malintenzionati in armi; greci e albanesi affollavano le calli e spronavano le mogli a prostituirsi; la laguna si orientalizzò³. Nella Roma dell'ultimo scorcio del Cinquecento gli sbandati non più aruolabili accrebbero il sottobosco di malviventi 'cittadini': bestemmiatori, adulteri, giocatori d'azzardo, eretici, contro i quali i pontefici dovettero assumere drastiche misure repressive⁴. Napoli, «sovrappopolata e inquietante», contava all'epoca 280 mila abitanti, il doppio di Venezia, il triplo di Roma, cifra senza equivalenti «nella cristianità»: l'assalto di ricchi e di straccioni travolgeva gli argini invano frapposti dal governo spagnolo⁵.

²M.R. DAMAŠKA, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, New Haven-London, 1986, trad. it. *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, il Mulino, Bologna, 1991; M. SBRICCOLI, «*Vidi communiter observari*». *L'emersione di un ordine penale pubblico nelle città italiane del secolo XIII*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 27, 1998, pp. 245-246, ora in M. SBRICCOLI, *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 87-88 (giustizia proattiva); ID., *Nox quia nocet. I giuristi, l'ordine e la normalizzazione dell'immaginario. Introduzione a La notte. Ordine, sicurezza e disciplinamento in età moderna*, a cura di M. Sbriccoli, Ponte alle Grazie, Firenze, 1991, p. 15, ora in M. SBRICCOLI, *Storia del diritto penale*, cit., p. 269 (*ratio puniendi* e credibilità).

³F. BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Colin, Paris, 1949, trad. it. *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, vol. I, Mondadori, Milano, 2011, pp. 345-351 (crescita demografica; carestie); *ivi*, vol. I, pp. 355-356 (Venezia); E.J. HOBBSAWM, *Primitive Rebels. Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries*, Manchester University Press, Manchester, 1959, trad. it. *I ribelli. Forme primitive di rivolta sociale*, Einaudi, Torino, 2002, p. 146 (parassitismo).

⁴Cfr. I. POLVERINI FOSI, *La società violenta. Il banditismo nello Stato pontificio nella seconda metà del Cinquecento*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1985; M. FORMICA, *Roma, Romae. Una capitale in Età moderna*, Laterza, Bari-Roma, 2019, pp. 87-88.

⁵F. BRAUDEL, *La Méditerranée*, cit., pp. 366 (abitanti di Napoli) e 368 («sovrappopolata e inquietante»). Celebre la raffigurazione di F. DE SALIGNAC DE LA MOTHE-FÉNELON, *De Télémaque fils d'Ulysse feu de Messire* (1699), Naples, de l'Imprimerie de Xavier Giordano, 1841, *liv.* XXII, p. 399: «Una grande ville fort peuplée d'artisans occupés a amollir les mœurs par les délices de la vie, quand'elle est entourée d'un royaume pauvre et mal cultivé, ressemble à un monstre dont la tête est d'une grosseur énorme, et dont tout le corps exténué et privé de nourriture, n'a aucune

L'abnorme elefantiasi e la finezza della criminalistica locale giustificano la scelta effettuata da chi scrive di erigere la capitale del *Regnum* a paradigma di gestione dell'*ordo* urbano d'antico regime. In particolare, la giurisprudenza napoletana era chiamata a valutare condotte che, normalmente lecite, erano perseguite ed energicamente punite dalla legislazione regia sol perché tenute in città e secondo modalità 'sospette'. Bàstino un paio di esempi.

A Napoli, come altrove, il buio scatenava fornicazioni, adulteri, sodomie, furti, assassini e latrocini, contrastati da chiusure, inibizioni, controlli⁶ e da una controversa legislazione statutaria sull'*ire de nocte*⁷. Don Pedro de Toledo, vigoroso viceré al tempo di Carlo V, emanò nel 1542 un bando in virtù del quale chi fosse stato rinvenuto di notte *cum scalis* sarebbe stato giustiziato seduta stante senza processo. La Gran Corte della Vicaria, temuto tribunale civile e criminale cittadino, non esitò ad applicare la severa regola ai danni d'un nobile che si era arrampicato – spinto, a suo dire, da pulsioni sentimentali – alle finestre d'una residenza nobiliare abitata da *virgines honestissimae*. Il drammatico epilogo di quel processo fu accolto con sgomento. Tommaso Grammatico, giurista organico all'*establishment* toledano, giustificò sia la condanna a morte sia il contenuto stesso del bando vicereale in considerazione della frequenza del reato: si erano, infatti, verificate in due mesi circa ventiquattro 'scalate' ad abitazioni, con annessi furti e attentati al pudore⁸. Al contrario, *iudicio totius Italiae* la sentenza

proportion avec cette tête». Per la trad. it. cfr. F. DE FÉNELON, *Le avventure di Telemaco* (1699), a cura di G. Marocco, Guida, Napoli, 1982, p. 344.

⁶ M. SBRICCOLI, Nox, cit., pp. 267 (reati notturni; notte come «tempo della *mala praesumptio*», che invertiva il senso del lecito) e 272 (provvedimenti restrittivi). A Napoli, osservava F. BRAUDEL, *La Méditerranée*, cit., p. 468, l'ordine non «regna[va] mai, e di notte il più forte, il più abile si fa[ceva] la legge».

⁷ M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 256-257 e 274, nt. 97, con particolare riguardo a Bartolo da Sassoferrato secondo cui *ire de nocte* costituiva *delictum, sed leve* (quest'ultima sarebbe stata anche la posizione di A. CONCIOLI, *Resolutiones criminales [...]*, Apud Nicolaum Pezzana, Venetiis, 1749 [I ed. 1667], vb. *Tortura, res. XI*, n. 7, p. 359). Cfr. anche M. SBRICCOLI, Nox, cit., p. 268. Indicazioni di statuti cittadini che vietavano il transito *per civitatem* dopo il rintocco serale delle campane erano fornite già da A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione [...]*, II ed. riveduta e migliorata, vol. V. *Storia del diritto penale*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1892, nt. 33. *Ivi*, pp. 664-66 l'A. esaminava altre misure statutarie preventive, che colpivano oziosi, mendicanti, zingari, vagabondi, ubriachi.

⁸ T. GRAMMATICO, *Decisiones, quas ex causis potissimum per eum in Sacro Regio Neapolitano Consilio relatis selegit [...]*, Apud Iuntas, Venetiis, 1551, dec. XXXVI, n. 1, f. 45ra (quesiti); *ivi*, nn. 2-12, ff. 45ra-vb (frequenza del reato e conseguente legittimazione del viceré a intervenire); *ivi*, n. 13, f. 46ra (giustificazione della severità della pena *causa violandae castitatis*; aggravante, nel caso di specie, del *tempus nocturnum*); *ivi*, nn. 14-24, f. 46ra-b (irrilevanza dell'ignoranza della legge). L'A. sottolineava altresì la conformità del provvedimento al diritto comune (*ivi*, n. 80, f. 48vb). E, in chiusura (*ivi*, n. 88, f. 49ra), liquidava i mormorii di dissenso verso la sentenza della Vicaria rammentando che il caso non era stato che il frutto dell'accecamento prodotto da una passione smodata. Sul bando toledano, non ricompreso nelle successive raccolte di prammatiche, cfr. P. GIANNONE, *Istoria civile del Regno di Napoli [...]*, vol. IX, Dalla Soc. Tipografica de' classici

napoletana fu considerata – lo riferiva Giulio Claro – troppo *severa et crudelis*, oltre che indifferente al movente dell'amore che, diversamente da quanto il Grammatico aveva perfidamente insinuato, spesso acceca anche uomini cauti. *Apud nos*, informava Claro, ossia nel Ducato di Milano, la *qualitas ascendendi cum scalis* costituiva, al più, una causa di inasprimento della pena⁹. Tempo dopo, nel 1560, sulla traccia del bando del Toledo una prammatica del viceré duca d'Alcalà vietò nuovamente di circolare «di notte con iscala» sotto pena di morte naturale e di altra sanzione 'arbitraria': anche questo provvedimento veniva motivato in base alla circostanza che «molti marioli, ed altri [andava]no la notte con iscale scalando le case, e rubando, e da qua nasce[va] alcuna sospezione della pudicizia delle donne onorate di questa Magnifica, e Fedelissima Città di Napoli»¹⁰. Da una pronuncia del Sacro Regio Consiglio, però, si apprende che il tribunale di vertice del Regno riuscì a risparmiare la pena di morte prevista dalla prammatica e ad infliggere soltanto l'esilio a due dottori in legge intrufolatisi in casa delle vicine: in quel caso l'assenza di violenza e anzi il consenso delle donne escludevano, ad avviso dei giudici supremi, l'applicabilità della legge vicereale, la cui *ratio* consisteva nel tutelare l'onore muliebre e frenare l'audace insolenza maschile¹¹.

Altro comportamento sanzionato dal *ius Regni* in quanto oggettivamente sospetto consisteva nel trasporto di armi *noctis tempore per Civitatem*. Una prammatica aragonese già lo proibiva *ipso facto*, quand'anche non si accompagnasse ad alcun reato¹². La norma, caso da manuale dell'attrito tra fonte statutaria e diritto comune¹³, fu modificata da una prammatica del viceré conte di Monterey

italiani, Milano, 1823, lb. XXXII, cap. I, pp. 275-276; la data del 1542 si evinceva da V. DE FRANCHIS, *Decisiones Sacri Regii Consilii Neapolitani [...]*, Apud Nicolaum Pezzana, Venetiis, 1747, II [I ed. 1588], dec. CCCXXXIII, pr., p. 176.

⁹G. CLARO, *Liber Quintus Receptarum Sententiarum [...]*, in ID., *Opera omnia; sive Practica civilis, atque criminalis: Cum doctissimis additionibus Perillustrum Iurisconsultorum, D. Ioannis Baptistae Baiardi Parmensis [...]*, Apud Baretium Baretium, Venetiis, 1640 [I ed. 1568], L. Fin., quaest. LVIII, n. 3, p. 566.

¹⁰L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, XIV, Nella Stamperia Simoniana, Napoli, 1803-1808, p. 30, *De scalarum prohibitione noctis tempore*, tit. CCLXI, pramm. I del 30 gennaio 1560.

¹¹V. DE FRANCHIS, *Decisiones*, cit., II, dec. CCCXXXIII, nn. 3-4, pp. 176-177. Ad avviso di G. ALESSI PALAZZOLO, *Furto e pena: aspetti del dibattito nel tardo diritto comune*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, 1973, p. 547, nt. 38 la *decisio* di de Franchis mostrava come il «carattere episodico ed esorbitante» della legislazione penale spagnola ne determinasse in pratica la disapplicazione.

¹²Così la pramm. I *de armis*, tit. XXV, di Ferrante I d'Aragona (18 luglio 1487): L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione*, cit., II, p. 291.

¹³La criminalistica si chiedeva se l'eventuale punizione, contenuta in uno statuto, del porto d'armi proibite potesse infliggersi anche al soggetto semplicemente *inventus* e non *deprehensus*. Il dubbio ruotava intorno all'*interpretatio* di C. 8.40.13 (l. *Si Barsagoram*), frammento d'una lettera

del 1634, la quale precisò che per la punibilità non era necessaria l'*apprensione*, ossia la cattura, del reo ma bastava una doppia deposizione testimoniale a suo carico. Dopo appena due anni e mezzo, tuttavia, lo stesso viceré fu indotto, *populo exclamante*, a una sospensione del provvedimento¹⁴.

La notizia del repentino ripensamento travalicò, ancora una volta, i confini del Regno e suscitò opposte valutazioni dottrinali. Per Donato Antonio De Marinis, futuro magistrato nella Napoli di metà Seicento, il soggetto sorpreso in possesso di armi proibite ma non catturato, così come l'esule avvistato in città, non era sanzionabile, qualsiasi cosa prevedesse un eventuale statuto: bisognava, infatti, da un lato rispettare la regola generale di diritto comune (in ogni caso prevalente sulle parole d'uno statuto) della non punibilità del delitto *notatum* che non constasse *in genere*, dall'altro porre il presunto armato al riparo dal rischio di vendette orchestrate da un ipotetico 'nemico' grazie a testimonianze compiacenti. A conforto della sua tesi, il giurista partenopeo segnalava, per l'apunto, come la seconda prammatica *de armis* (LII) del Monterey avesse saggiamente sospeso, a furor di popolo, la regola della doppia testimonianza quale prova sufficiente a punire l'armato. Al regnicolo De Marinis l'umbro Antonio Concioli obiettò di non comprendere per quale motivo l'*inquisitio* contro il porto illegittimo di armi meritasse una peculiare cautela probatoria, essendo la vendetta in agguato in qualsiasi e ben più grave processo: anzi, la soluzione prospettata dal suo contraddittore gli sembrava *perniciosa Reipublicae*, perché implici-

di Gordiano Augusto ad Assio, nel quale si ricordava come il decurione Lisania, affinché potesse asserire d'aver mantenuto la promessa di ritrovare un certo ladrone, avrebbe dovuto materialmente esibirlo: donde il commento ottocentesco secondo cui «non si dice trovata una cosa se non presa» (G. VIGNALI, *Corpo del diritto* [...]. *Codice*, vol. II, Presso Achille Morelli Editore, Napoli, 1861, p. 681). Per I. MARSILI, *Practica criminalis* [...] *Averolda nuncupata* [...], Apud Typographiam Bartholomaei Rubini, Venetiis, 1574, § *Pro complemento*, n. 24, f. 266r [la I ed. risaliva forse al 1526] l'armato *inventus* ma non *captus* non era assoggettabile alla pena statutaria (ma v. numerose precisazioni *ivi*, nn. 24-32, ff. 266r-267v). Sulla stessa linea, pur tra i consueti *distinguo*, P. FARINACCI, *Praxis, et Theoricae Criminalis Pars Tertia* [...], Sumptibus Iacobi Cardon, Lugduni, 1635, *quaest.* CXVIII, nn. 132 e 136, p. 492. T. DECIANI, *Tractatus criminalis* [...], tomo II, Apud Franciscum de Franciscis Senensem, Venetiis, 1590, lb. VIII, cap. IV, n. 5, f. 201va era invece dell'avviso che lo statuto ben potesse sanzionare il soggetto semplicemente *inventus* (ossia quand'anche non catturato) in possesso di armi illecite, sul presupposto che il *ius proprium* andasse interpretato ai sensi del *ius commune*.

¹⁴Per la pramm. LI *de armis*, tit. XXV, del viceré Monterey del 17 novembre 1634 cfr. L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione*, cit., II, p. 345. La regola della doppia testimonianza quale prova sufficiente a punire l'armato (a prescindere, quindi, dalla cattura) fu sospesa dalla pramm. LII *de armis*, tit. XXV, sempre a firma del Monterey, del 29 marzo 1637: *ivi*, n. 8, p. 347. La vicenda fu puntualmente ricostruita da Fr. MARADEI, *Annotationes, et Observationes ad Sing. XXXVIII* [...], in Fil. MARADEI, *Singularia rerum practicabilium, ac iudicatarum super Regiis Pragmaticis* [...], Typis Francisci Mollo, Neapoli, 1693, p. 28. Come segnalava lo stesso Maradei, l'espressione *populo exclamante* si leggeva incidentalmente in D.A. DE MARINIS, *Resolutionum Quotidianarum Iuris Pontificij, Caesaris, et Regni Neapolis Liber Primus* [...]. *Hac secunda editione* [...] *auctus*, Ex Typographia Iacobi Gaffari, Expensis Ioannis Dominici Bove, Neapoli, 1641, cap. CXVI, n. 2, p. 281.

tamente chiudeva un occhio sull'abuso di armi e di conseguenza – come recitava una massima di Francesco Maria II della Rovere, ultimo duca di Urbino – foraggiava l'incremento dei reati¹⁵.

Da queste schegge di casistica traspare l'incisivo contributo della criminalistica moderna alla costruzione d'una disciplina della delinquenza cittadina parzialmente autonoma da quella vigente in campagna¹⁶. Innestando gli statuti criminali nel quadro del diritto comune¹⁷ gli interpreti ne sfumavano l'intransigenza repressiva e le presunzioni *contra reum*.

2. *Appestati e privilegiati: gli strumenti del potere*

Un analogo gioco delle parti scattava nei confronti di oziosi e vagabondi¹⁸,

¹⁵ Rispettiv. D.A. DE MARINIS, *Resolutiones*, I, cit., cap. CXVI, n. 2, p. 281; A. CONCIOLI, *Resolutiones*, cit., vb. *Arma, res. XI, additio*, n. 1, p. 19.

¹⁶ M. SBRICCOLI, *Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione*, in *Annali dell'Istituto 'Alcide Cervi'*, 2, 1980, p. 378, ora in M. SBRICCOLI, *Storia*, cit., I, p. 426.

¹⁷ Non costituiva, dunque, una novità, se non in termini di consapevolezza culturale e di nitore concettuale, lo sforzo di A. MATTHES, *De Criminibus ad lib. XLVII et XLVIII Dig. Commentarius [...]*, Typis Ioannis à Waesberge, Trajecti ad Rhenum, 1644 di coordinare il diritto municipale – nella specie, gli statuti di Utrecht – con i *libri terribiles* del Digesto secondo una rigorosa *methodus* umanistica. Cfr. ad es. *ivi*, lb. XLVIII, tit. V, *Ad Legem Corneliam de sicariis, et Veneficiis*, cap. VII *De moribus*, pp. 560-575. Sul punto v. S. POLLORSI, *Recta ratione ductus. I Prolegomena al De Criminibus di Anton Matthaeus*, Pavia University Press, Pavia, 2015, p. 43 e *ivi*, *Introduzione*, p. XI.

¹⁸ Per limitarsi a qualche definizione di vagabondo nel diritto comune cfr. BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In primam Digesti veteris partem [...]*, Lugduni, s.t. 1581, lb. V, *lex XIX, § Proinde* [= D. 5.1.19.2], n. 4, f. 152vb (secondo la Glossa il *vagabundus* era colui che vagava *per mundum*); I. MARSILI, *Consilia. In quibus omnia fere continentur quae ad reorum defensiones, Hominumque a calumnijs innocentiam tuendam necessaria sunt [...]*, Ad signum Seminantis [Apud Bartholomaeum Rubinum], Venetiis, 1573, *cons. LXXXVI*, n. 13, p. 656 (vagabondi erano i soggetti privi di *firma habitatio* e vaganti da una città all'altra); E. BOSSI, *Tractatus varii, qui omnem fere Criminalem materiam excellenti doctrina complectuntur [...]*, Apud Ioan. Baptistam Hugolinum, et Hugolinum, fratres, Venetiis, 1584, tit. *De foro competenti*, n. 70, f. 44ra (termini pressoché identici a quelli di Bartolo); G. CLARO, *Liber Quintus*, cit., § *Fin., quaest. XXXIX*, versic. *Sed hoc quaero*, n. 7, p. 376 (oltre a citare Bartolo, ormai divenuto *communis opinio*, il giurista alessandrino aggiungeva che, ai fini della competenza, non bastava a qualificare il vagabondo il difetto di domicilio d'origine, perché se così fosse stato si sarebbe dovuto, per assurdo, classificare come tale anche chi provenisse da città distrutta). C. THOMASIIUS, *Tractatio iuridica de vagabundo, seu eo, qui est sine domicilio, Occasione l. 27 § 2 ad municip. olim mense Dec. MDCLXXIX Lipsiae habita. Editio tertia*, Halae Magdeburgicae, Sumptibus Ioannis Henrici Grunerti Acad. Typogr., 1739, cap. II, § 91, p. 34 restringeva la definizione di vagabondo a quella di *persona sine domicilio*; su questa posizione v. M. BERENGO, *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età moderna*, Einaudi, Torino, 1999, p. 597. Sulla paura dei mendicanti nelle metropoli europee e sul costante collegamento del vagabondaggio a latrocinio e truffa v. J. DELUMEAU, *La peur en Occident* (1978), trad. it. *La paura in Occidente. Storia della paura nell'età moderna*, il Saggiatore, Milano, 2018, pp. 249-253.

perturbatori per eccellenza dell'ordine urbano in un'epoca in cui qualsiasi movimento, per dirla con Bacone, era tacciato di *perturbatio*¹⁹. I dottori, sin dal Commento, vedevano in quelli che vagavano per le città lo stigma della cacciata dal paradiso terrestre²⁰; per loro, se *ribaldi*, ventilavano l'impiccagione ovunque si trovassero²¹, in deroga al criterio di competenza del *locus commissi delicti*; li tenevano distinti dai *banniti*, aperti 'nemici' e perciò solitamente alla larga dal perimetro delle mura²².

¹⁹F. BACONE, *La grande instaurazione. Parte seconda – Nuovo Organo*. Testo latino a fronte. Introduzione, traduzione, note e apparati di M. Marchetto, Bompiani, Milano, 2002/2016, lb. I, *aphor.* XC, pp. 174-175.

²⁰Il catalano L. DE PEGUERA (1540-1610), *Decisiones aureae, seu definitiones, quaestionum controversarum, in foro, ac praxi frequenter occurrentium: ex variis S. Regii Consilii Cathaloniae conclusionibus [...] collectae [...]*. Cura, et impendio Rulandiorum, Typis Matthiae Beckeri, Francofurti ad Moenum, 1609, dec. III, n. 1, p. 10 evinceva dal *Genesi* la riprovazione di vagabondi e oziosi (abbinamento contestatogli da C. THOMASIIUS, *Tractatio*, cit., cap. II, § 110, p. 39; *ivi*, cap. V, n. 2, nt. a, p. 78). A causa della maledizione divina, aggiungeva C. BESOLD, *Thesaurus Practicus [...]*, Apud Philibertum Brunnium, Tubingae, 1629, *lit. H*, n. 19, p. 387 proprio sulla scorta della *decisio* di Peguera, *magno odio laborant vagabundi*. Da notare che, poco dopo la pubblicazione dell'*editto princeps* del *Thesaurus*, Besold si sarebbe convertito al cattolicesimo: R. VON FRIEDEBURG, *Between Scylla and Charybdis? Evidence on the Conversion of Christoph Besold from his Letters and his Legal and Political Thought*, in *Between Scylla and Charybdis. Learned Letter Writers Navigating the Reefs of Religious and Political Controversy in Early Modern Europe*, edd. by Jeanine de Landtsheer and Henk J.M. Nellen, Leiden etc., Brill, 2011, pp. 409-426.

²¹BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In primam Digesti veteris partem*, cit., lb. V, *lex XIX*, § *Proinde* [= D. 5.1.19.2], n. 4, f. 152vb (il vagabondo poteva convenirsi ovunque; *multi ribaldi suspenduntur in civitatibus et castris, cum non habeant alicubi forum*); I. MARSILI, *Consilia*, cit., *cons. LXXXVI*, nn. 8-9, p. 655 (*Ubi te invenero ibi te iudicabo*, in base ad una costituzione severiana [C. 3.15.1]); *ivi*, n. 14, p. 656 (il vagabondo era punibile *ubique* avesse commesso il delitto); E. BOSSI, *Tractatus*, cit., tit. *De foro competenti*, n. 70, f. 44ra (nei confronti del *vagabundus* scattava una *prorogatio* della giurisdizione); T. GRAMMATICO, *Decisiones*, cit., dec. XXVI, n. 9, f. 29rb (il vagabondo costituiva un'eccezione alla regola dell'incompetenza sui delitti commessi *in alieno territorio*); G. CLARO, *Liber Quintus*, cit., § *Fin., quaest. XXXIX*, versic. *Sed hoc quaero*, n. 7, p. 376 (il vagabondo poteva esser convenuto e punito *ubicumque*); J. DAMHOUDER, *Praxis rerum criminalium*, Apud Ioannem Bellerum, sub insigni Falconis, Antuerpiae, 1555, cap. XXXIII, n. 15, p. 88 (a proposito di giurisdizione criminale); D. COVARRUBIAS, *Practicarum Quaestionum Liber Unus*, Apud Haeredes Melchioris Sessae, Venetiis, 1568, cap. XI, n. 7, p. 158.

²²G. CLARO, *Liber Quintus*, cit., § *Fin., quaest. XXXIX*, versic. *Fui interrogatus*, n. 9, p. 376 escludeva che la figura del vagabondo coincidesse con quella del bandito, a meno che quest'ultimo non fosse privo di abitazione. Secondo il giurista alessandrino (*ivi*, § *Homicidium*, n. 57, p. 123) il *bannitus*, che in base a taluni statuti poteva essere ucciso impunemente, era considerato, come in guerra, *hostis* dalla città che lo avesse bandito. C. BESOLD, *Thesaurus*, cit., *lit. H*, n. 19, p. 388 risolveva la *magna altercatio* tra i giuristi affermando, d'accordo con Alberico da Rosciate e Claro, che il *bannitus* non s'identificava con il *vagabundus*. Così anche P. FARINACCI, *Praxis, et Theoricae Criminalis Partis Primae Tomus Primus*, Sumptibus Iacobi Cardon, Lugduni, 1634, *quaest. VII*, n. 16, p. 62. Sui nessi tra bandito e vagabondo nel diritto comune 'classico' v. C. STORTI, *Motivi e forme di accoglienza dello straniero in età medievale*, in *Ai margini della civitas*, cit., pp. 72-73. Sul *bannum* come *electio a civitate* nella dottrina tardo-medievale cfr. A.A. CASSI, *Il "segno di Caino"*,

La legislazione moderna sui vagabondi era arcigna, specie in area asburgica²³. Il 27 luglio del 1559 il viceré di Napoli Pedro Afan de Ribera, duca d'Alcalá, prendeva atto «per lunga esperienza che la maggior parte delli delitti gravi, et enormi, come sono homicidij, assassinij, et altri malificij, che succedeno» nella capitale e nel Regno era causata dalla «moltitudine, et copia delle persone ociose, e vagabonde»: il bando vicereale intimava lo sfratto entro tre giorni a coloro che fossero privi di «arte, officio, o esercizio» e comminava ai contravventori cinque anni di galera «o altra pena ad arbitrio nostro»²⁴. Due anni dopo lo stesso Alcalá era costretto a puntualizzare che nel bando dovevano intendersi ricompresi anche i tanti, troppi «vagabondi Napolitani» disoccupati, ancorché sposati²⁵.

Mentre le leggi si risolvevano, per lo più, in velleitari proclami²⁶, la dottrina 'pubblicistica' cuciva addosso al sovrano le prerogative di controllo del territorio, esemplandole sulla legge ulpianèa *Congruit* (D. 1.18.13) secondo cui il proconsole avrebbe conservato la provincia *pacata atque quieta* se l'avesse ripulita dai *mali homines*. Occorreva, però, riempire questa cornice generica di contenuti concreti. Nel *De potestate Proregis* (1611) l'ex reggente napoletano del *Consejo de Ytalia* Giovan Francesco de Ponte, premesso che il *praecipuum officium* del viceré consisteva nel mantenere la *civitas* e il *Regnum in statu pacifico, et quieto*, riconosceva a lui e al Consiglio Collaterale il potere di ordinare trasferimenti coattivi: come durante le guerre civili del passato – argomentava il giurista – il principe disponeva la deportazione dei *Metroici*, soggetti ritenuti in grado di suscitare *scandala Civitatibus*, così al presente era possibile vietare il transito dinanzi a una certa abitazione *ex iusta causa* (una precedente rissa, ad esempio) ovvero al-

cit., pp. 87-88; C. ZENDRI, *Banniti nostri temporis. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 118 (anche per riferimenti bibliografici).

²³ In Catalogna i vagabondi erano sanzionati con la fustigazione e, in aggiunta o in alternativa, con la triremi per un quinquennio, salvo minorazioni dovute all'età o ad altre circostanze: L. DE PEGUERA, *Decisiones*, cit., dec. III, nn. 12-13, p. 12. J. DAMHOUDER, *Praxis*, cit., cap. CLIII, n. 49, p. 520 riportava la notizia di un diploma promulgato da Carlo V a Namur (Vallonia) il 13 settembre 1541 che comminava a vagabondi e malfattori la pena della forca. Un analogo provvedimento emanato a Bruxelles il 3 febbraio 1542 ordinava ai magistrati il massimo impegno nella cattura dei *facinorosi* (*ivi*, n. 50).

²⁴ *De vagabundis, seu erronibus* tit. CCLXXVIII, pramm. II, in L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione*, cit., XV, pp. 17-18. Entro lo stesso termine tutti coloro che fossero entrati «per negoziare» sarebbero dovuti comparire davanti al capitano o ufficiale di città per chiarire «chi è, et di dove è et di donde viene, et la causa perché è venuto a negoziare, et dove si ricetta». Il provvedimento puniva anche piuttosto severamente le false attestazioni di servizio. Il 20 marzo 1586 (*ivi*, pramm. I, p. 16) il viceré Ossuna correva ai ripari verso coloro che lavoravano saltuariamente a bottega per *fuggire* «il titolo di vagabondi».

²⁵ *De vagabundis, seu erronibus* tit. CCLXXVIII, pramm. II, in L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione*, cit., XV, p. 18 (28 settembre 1560). La norma fu reiterata, ed allargata all'intero Regno (ossia ai regnicoli vagabondi), da Ossuna con bando 22 aprile 1585: *ibidem*.

²⁶ D. LUONGO, *Vagabondi e "miserabiles personae": strategie di esclusione e di integrazione nella Napoli d'Antico Regime*, in *Ai margini della civitas*, cit., pp. 161-162.

lontanare le donne *inhonestae et scandalosae* che erano solite *Civitatem perturbare* e portare i giovani alla perdizione. Tali misure, avvertiva tuttavia De Ponte, erano *contra leges* e perciò andavano dispiegate come *extrema ratio* nelle contingenze eccezionali²⁷.

Il riferimento alle prostitute avvalorava la tesi secondo cui gruppi sociali subalterni ma, sino ad allora, accettati entro il tessuto urbano andassero ormai a infoltire il nòvero dei discriminati²⁸. Pronta, come di consueto, a intercettare le nuove sensibilità, la dottrina napoletana del Cinquecento raccomandava di collocare i postriboli *in ultimis partibus* della città se non addirittura all'esterno, giacché frequentati da soggetti *pestiferi e communes vastatores civitatis*; gli stessi giuristi ritenevano lecito espellere le meretrici rissose su richiesta dei vicini²⁹.

Agganciandosi proprio al De Ponte, il magistrato palermitano Garsia Mastrillo confermò in termini persino estensivi che il principe, o meglio *hodie* i supremi togati siciliani (previa consultazione del sovrano), avrebbero potuto cacciare dal Regno *sine causae cognitione* e *ex sola suspitione* sudditi di cattiva vita e fama e criminali *pro quieto et pacifico Reipublicae statu*; vietare il passaggio sotto casa del nemico, obbligare a cambiar domicilio, revocare il porto d'armi a *facinorosi, factiosi, rixosi*; allontanare dal vicinato meretrici e usurai *publici*. L'espulsione dei

²⁷ G.F. DE PONTE, *De potestate Proregis, Collateralis Consilii, et Regni regimine Tractatus [...]*, Ex Typographia Tarquinii Longi, Sumptibus Hectorsi Soldanelli, Neapoli, 1611 [I ed.], *De provisionibus fieri solitis [...]*, tit. I, n. 3, p. 3 (*praecipuum officium*; richiamo delle leggi ulpianee *Quies* [D. 1.12.1.12] e *Congruit* [D. 1.18.13]); *ivi*, n. 12, p. 5 (*Metroici* e guerre civili, deportazioni); *ivi*, n. 13 (divieto di transito); *ivi*, n. 16 (trasferimento di prostitute); *ivi*, nn. 14-15 (eccezionalità del rimedio; impossibilità di legittimarlo, in un eventuale *consilium* al principe, mediante semplice riferimento a precedenti). Già nella seconda metà del XIII secolo ANDREA BONELLO DA BARLETTA, *Commentaria super tribus postremis libris Codicis, nunc primum in lucem edita [...]*, Apud Sessas, Venetiis, 1601, l. *Certa* [= C. 10.1.4], pp. 5-6 si era occupato del trasferimento forzoso (*de mandato Principis*) dei *Metroici* (*metoecii*, secondo la costituzione di Diocleziano e Massimiano) con particolare riguardo alla confisca dei beni. I *metroici*, aveva spiegato BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In tres Codicis Libros [...]*, Venetiis, s.t. 1590, rb. *De iure fisci*, l. IV [= C. 10.1.4], n. 1, f. 4ra, erano gli uomini *fortes et armigeri* che l'imperatore costringeva a espatriare trasferendoli altrove.

²⁸ J. ROSSIAUD, *Amours vénales. La prostitution en Occident XII^e-XVI^e siècle*, Flammarion, Paris, 2010, trad. it. *Amori venali. La prostituzione nell'Europa medievale*, Laterza, Bari-Roma, 2019, pp. 261-262.

²⁹ T. GRAMMATICO, *In Constitutionibus, Capitulis, et Pragmaticis Regni Neap. et Ritibus Magnae Curiae Vicariae Additiones, et Apostillae [...]*. *Nunc primum in lucem aeditae [...]*, Impressum apud Ioannem Variscum, expensis D. Baptistae de Christophoro Bibliopolae Parthenopaei, Venetiis, 1562, lb. III, rb. *De submota conversatione inter bonos, foeminae quaestuosae*, cost. *Quae passim*, nn. 1-2, f. 109ra. Anche V. DE FRANCHIS, *Decisiones*, cit., II, dec. CCCXVI, n. 1, p. 147 confermava incidentalmente, sulla scorta di Sannazari della Ripa (su cui v. *infra*, nt. 31), che la *mulier inhonesta* era, per diritto comune, suscettibile di espulsione *a vicinia*. Con Grammatico e de Franchis concordava G. MASTRILLO, *Tractatus de Magistratibus, de eorum Imperio, et Iurisdictione [...]*. *Libri sex [...]*, Apud Paulum Balleonium, Venetiis, 1667 [I ed. 1616], lb. III, cap. IV *De iudicijs Principum*, n. 233, p. 142; *ivi*, n. 234 la preoccupazione per la 'perdizione' dei giovani ad opera delle meretrici.

perditissimi et mali homines, turbatori della *respublica*, era paragonata da Mastrillo all'eradicazione chirurgica d'un organo putrefatto. Un'analogia metafora clinica egli adoperava per legittimare il potere del sovrano di costringere gli oziosi a esercitare un'onesta attività³⁰.

Il parallelismo tra molestie urbane e infezioni organiche non era inusuale nella letteratura giuridica moderna. Il trattato sulla peste del pavese Gianfrancesco Sannazari della Ripa (1522) equiparava a portatori di contagio i lenoni e i devastatori della castità, le meretrici e i *mendicantes validi*, tutti meritevoli di allontanamento *extra urbem* alla stregua di appestati³¹. «Para extirpar los delitos de la Republica», insegnava Jerónimo Castillo de Bobadilla nelle istruzioni ai *Corregidores*, «la principal medicina» consisteva nell'«evitar la ociosidad de los moradores della», perché l'ozio, l'accattonaggio e il vagabondaggio corrompevano «las buenas costumbres»: sull'alto funzionario, secondo il giurista castigliano, gravava il dovere cristiano di 'purgare' la provincia dalla mala pianta³². Nel *Tractatus* sul governo di Valencia del 1654 il magistrato Lorenzo Matheu y Sanz, perfettamente al corrente delle teorie di De Ponte e Mastrillo, riteneva il viceré legittimato a *expellere* dal Regno qualsiasi soggetto nocivo alla pubblica tranquillità e

³⁰ G. MASTRILLO, *Tractatus*, cit., lb. III, cap. IV *De iudicijs Principum*, nn. 227-232, p. 142 (potere di espulsione; divieto di transito o di porto d'armi); *ivi*, n. 236 (*publici usurarii*); *ivi*, n. 233 (meretrici); *ivi*, nn. 237-238 (metafora chirurgica); *ivi*, nn. 216-218, p. 141 (lavoro coatto per gli oziosi). Per altre fonti meridionali coeve o di poco successive al De Ponte v. D. LUONGO, *Vagabondi*, cit., pp. 163-164.

³¹ G. SANNAZARI DELLA RIPA, *Illustris de Peste Tractatus iuridicus ac politicus [...]*, Sumptibus Iacobi Apelii, Lipsiae, 1598, *Ipotiposis* cap. IV, f. n.n. Il mero sospetto di contagio, precisava il giurista, legittimava l'espulsione delle meretrici, oltre che dei *mendicantes validi* i quali portavano in città la malattia e la alimentavano vagando, ingozzandosi e vivendovi turpemente. Sannazari avrebbe voluto scacciare tali soggetti anche a prescindere dalla peste in atto o costringerli almeno a pulire strade e piazze: a suo parere, chi chiedeva l'elemosina delinquere *non parum* perché la sottraeva ai veri bisognosi, mentre chi rifiutava di elargirla teneva un comportamento *forte meritorium* (*ivi*, *De remedijs praeservativis contra pestem* cap. IV, nn. 163-171, pp. 147-148). Nella parte 'privatistica' dell'opera (*ivi*, *De privilegij contractuum causa pestis* cap. I, n. 30, p. 22) Sannazari ammetteva che il locatore non potesse espellere le meretrici dalle abitazioni in affitto, poiché si presumeva che egli le avesse affittate *ad illum usum meretricandi*.

³² J. CASTILLO DE BOBADILLA, *Politica para corregidores y señores de vassallos, en tiempo de paz, y de guerra [...]*. Primer tomo [...], Por Luis Sanchez, En Madrid, 1597, lb. II, cap. XIII *Del cuydado y diligencia que deve tener el buen Corregidor en limpiar su provincia de hombres de mal bivar, y como deve seguir los delinquentes*, n. 3, p. 669 (citazione della l. *Congruit* di Ulpiano); *ivi*, n. 27, p. 677 (medicina); *ivi*, nn. 31-32, p. 681 (oziosi e ladroni); *ivi*, n. 33, p. 684 (vagabondaggio); *ivi*, nn. 36-41, pp. 687-688 (estirpazione della pianta cattiva); *ivi*, nn. 14-21, pp. 673-676 (gioco d'azzardo); *ivi*, nn. 22-23, p. 676 (l'A. consigliava ai *corregidores* di effettuare ronde notturne, ma non da soli, in modo da non incorrere nella triste sorte di Andrea d'Isernia assassinato *una noche* da un tale da lui in precedenza condannato). Sull'opera del giurista castigliano, laureatosi a Salamanca, *corregidor* a Guadalajara e fiscale dell'Udienza di Valladolid, cfr. O. DANWERTH, *Jerónimo Castillo de Bobadilla: Política para Corregidores [1597]*, in *The Formation and Transmission of Western Legal Culture. 150 Books that Made the Law in the Age of Printing*, edd. Serge Dauchy, Georges Martyn, Anthony Musson, Heikki Pihlajamäki, Alain Wijffels, Cham, Springer, 2016, pp. 144-148.

alla pace, sebbene non constasse a carico di costui alcuno specifico reato: tesi poggiante su passi del Digesto e, in particolare, sulla classica legge *Congruit*. Il giurista valenciano intravedeva una simmetria tra il padre che *potestate oeconomica* caccia di casa i figli ribelli e il sovrano che estromette i turbatori e *domo magna* della provincia o che estirpa *ex urbe* gli uomini perduti e malvagi³³.

Da questi rapidi riscontri si può forse intuire quale tenace pregiudizio sfidasse il giovane Christian Thomasius quando, nella *Tractatio iuridica de vagabundo* (1679), si permise di osservare che le leggi penali, in quanto *disiunctivae*, dovevano necessariamente lasciare ai sudditi un margine di scelta e che dunque il vagabondaggio andava ripensato nel rispetto della libertà di circolazione. Nel quinto e ultimo capitolo (*De Iure Vagabundorum circa delicta*) il giurista e filosofo sassone si dissociava dalla tendenza a punire i vagabondi, ritenendola effetto di ignoranza dei principi di diritto: a suo avviso, non esisteva alcun obbligo di disporre d'un domicilio, e suonava inappropriato, perché frutto d'un equivoco, il richiamo al *Genesis*³⁴.

Obbedendo a una costante delle dinamiche identitarie, le città, se da un lato erigevano barriere penali avverso le masse di indesiderati, dall'altro non lesinavano agli abitanti una gamma ragguardevole di privilegi giurisdizionali. I *cives neapolitani* godevano, almeno in teoria, dell'esonazione dalla tortura *ex processu informativo*, ossia dallo speciale potere della Gran Corte della Vicaria di irrogare tormenti sulla base di meri indizi³⁵. Un antico privilegio di Giovanna II

³³ L. MATHEU Y SANZ [1618-1680], *Tractatus de regimine Urbis et Regni Valentiae Sive selectarum interpretationum ad principaliores Foros eiusdem. Liber Primus* [...], Per Bernardum Nogues, Valentiae, 1654, cap. II, § I, n. 66, p. 52 (potere di espellere anche se il delitto non constasse *in specie*; fondamenti romanistici); *ivi*, n. 69 (parallelismo tra padre e sovrano); *ivi*, n. 71 (richiamo della metafora medica di Mastrillo); *ivi*, n. 71, p. 53 (eradicazione dall'*urbs*). L. CORRADI, *Templum omnium iudicum Pontificiae, Caesariae, Regiae, inferiorisque potestatis* [...], Apud Ioannem Baptistam Somaschum, Venetiis, 1574, lb. I, cap. VII, n. 16, f. 133^{va} interpretava la l. *Congruit* dando per scontato che essa si riferisse a delinquenti: sacrileghi, ladri e ladroni, plagari e rispettivi ricettatori.

³⁴ Ad avviso di C. THOMASIVS, *Tractatus*, cit., cap. II, §§ 121-122, pp. 42-43, laddove esistesse un'esplicita norma del principe i sudditi erano liberi di circolare: *leges enim poenales disiunctivae subditis electionis arbitrium relinquunt*; in assenza, invece, di espresse proibizioni o permessi, occorreva valutare l'esistenza di un *reipublicae interesse* al *discessus* di singoli o gruppi. *Ivi*, cap. V *De Iure Vagabundorum circa delicta*, n. 2, nt. a, pp. 78-79 il cenno all'ignoranza dei *principia iuris*; la considerazione per cui, come disporre di domicilio non costituiva, di per sé, *virtus*, così *domicilio carere* non era *delictum*; l'obiezione circa il richiamo al *Genesis*, effetto di confusione tra vagabondi e oziosi da un lato, zingari, soldati e mendicanti dall'altro. In un passo precedente (*ivi*, cap. II, § 160, p. 56) Thomasius respingeva la massima secondo cui *vagari sua sponte per se sit delictum*. A proposito di zingari, BAIARDI, *Additiones* a G. CLARO, *Liber Quintus*, cit., § V *Furtum*, n. 93, p. 78 li collocava in contesti rurali e li vedeva dediti a micro-furti.

³⁵ C. PAPA, *Ad arbitrium Magnae Curiae Vicariae quod vulgo praeceminentia appellatur. Atque ad Edictum Divi Augusti quod proponit Iulio Avito, et L. Apron. Coss. De quaestionibus, f. desideratis, dicta, ac considerata* [...], Ex Typographia Stelliolae ad Portam Regalem, Neapoli, 1594, cap. V,

d'Angiò, che secondo una congettura dei giuristi moderni era stato ispirato dal desiderio di irrobustire il *concursum gentium* verso la capitale, concedeva agli stessi residenti la prerogativa di non poter essere convenuti *extra Civitatem Neapolis* neanche per i processi criminali: diritto, si badi, non rinunciabile, in modo da non recare pregiudizio alla stessa Vicaria, giudice cittadino³⁶. Quest'ultima vantava nel recinto urbano una *praeeminentia* giurisdizionale privativa, segno di rispetto per la residenza del viceré: commettere reati nella Capitale equivaleva a offendere direttamente il sovrano³⁷.

n. 1, pp. 181-187 spiegava che, eccettuati i processi di lesa maestà, l'*arbitrium* della Vicaria, ossia la *praeeminentia* di procedere a tortura *ex processu informativo*, non aveva luogo contro i *cives Neapolitani* in virtù di reiterate grazie concesse alla Città, l'ultima delle quali risalente al 1554. L'eventualità che alla tortura dei napoletani provvedesse personalmente il viceré, su ordine del monarca e d'intesa con il Consiglio Collaterale, rischiava di privare i *cives* della facoltà di ricorrere al Sacro Regio Consiglio, come segnalato da V. DE FRANCHIS, *Decisiones*, cit., I [I ed. 1580], dec. CXLIII, nn. 3-5, p. 293. Al privilegio dei *cives* accennava G. CALÀ, *Tractatus de praeeminentia Magnae Curiae Vicariae Regni Neapolis, sive De recto eius usu, in tortura Reis inferenda ex processu informativo [...]*, Ex Typographia Ludovici Cavalli, Neapoli, 1680, cap. XVIII, n. 14, p. 62. Sull'estensione agli abitanti dei casali del privilegio relativo alla tortura cfr. V. DE FRANCHIS, *Decisiones*, cit., II, dec. CCCXVI, n. 3, p. 147. Sulle origini angioine della preminenza della Vicaria v. E. CORTESE, *Nicolaus de Ursone de Salerno. Un'opera ignota sulle lettere arbitrarie angioine nella tradizione dei trattati sulla tortura*, in *Per Francesco Calasso. Studi degli allievi*, Bulzoni, Roma, 1978, p. 245, ora in Ennio CORTESE, *Scritti*, a cura di I. Birocchi e U. Petronio, Centro Italiano di Studi sull'Alto Medioevo, Spoleto, 1999, I, pp. 370-375.

³⁶C. PETRA, *Commentaria luculenta, et absoluta, in Universos Ritus M.C.V. Regni Neapolitani [...]*, tomo IV, Typis Camilli Cavalli, Neapoli, 1693, *ritus* CCCI, n. 2, p. 403 (*ratio* del rito angioino); *ivi*, n. 48, p. 418 (era vietato *prorogare* la giurisdizione di altro giudice in danno del proprio). Cfr. già P. CARAVITA, *Commentaria super Ritibus Magnae Curiae Vicariae Regni Neapolis [...]*, Apud Valerium Bonellum, Expensis Iacobi Anielli Mariae, Bibliopolae Neapolitani, Venetiis, 1586, *ritus* CCCI, nn. 27-32, ff. 185^{rb}-va, il quale proponeva, sempre in tema di privilegio giurisdizionale, alcune (controverse) distinzioni lessicali tra *civis, incola, habitans, habitator*.

³⁷V. DE FRANCHIS, *Decisiones*, cit., I, dec. CXXIX, n. 2, p. 299. Il principio era, invece, contestato rispetto ai casali (*ivi*, n. 6). Da questa *decisio* Carlo TAPIA, *Ius Regni Neapolitani ex Constitutionibus, Capitulis, Ritibus, Pragmaticis, Neapolitanorum Privilegijs, tum impressis, tum etiam non adhuc typis traditis desumptum [...]*, Neapoli, Ex Typographia Io. Iacobi Carlini, et Costantini Vitali 1611, *Liber Tertius*, *pragm. I Ubi de delicto qui conveniri debeat, Annotationes*, n. 20, p. 38 avrebbe desunto che la regola del *locus delicti*, fissata da una prammatica di Ferrante d'Aragona del 1488, andava ampliata rispetto a chi delinquesse all'interno della città di Napoli: costui, infatti, non andava rimesso alle corti baronali, neppure se queste ultime disponessero d'una clausola privativa, e ciò perché l'aver commesso un reato nel luogo di residenza del viceré si configurava – stando, appunto, all'indicazione di de Franchis – come offesa diretta a quest'ultimo. In linea di massima, la dottrina moderna si orientava nel medesimo senso, a detrimento del *forum originis*: cfr. ad es. I. MARSILI, *Consilia*, cit., *cons.* CX, nn. 14-18, pp. 773-774.

3. «L'addensamento delle passioni» nell'illuminismo penale

Jean-Jacques Rousseau credeva che il contatto sociale costituisse fonte di corruzione: «Gli uomini non sono fatti per ammucchiarsi come formicai, ma sparsi sulla terra che devono coltivare. Quanto più si riuniscono tanto più si corrompono [...]. Le città sono l'abisso della specie umana»³⁸.

Meno catastrofista e più pragmatico, Cesare Beccaria catalogava tra le violazioni delle leggi a tutela «del ben pubblico» i delitti che turbavano «la pubblica tranquillità e la quiete de' cittadini, come gli strepiti e i bagordi nelle pubbliche vie destinate al commercio ed al passeggio [...], come i fanatici sermoni». Il *Dei delitti* suggeriva anche i «mezzi efficaci per prevenire il pericoloso addensamento delle popolari passioni»: l'illuminazione pubblica notturna, la distribuzione di guardie «ne' differenti quartieri delle città», operazioni da affidare, secondo Beccaria, alla *police* e da disciplinare con regole certe e codificate³⁹.

Nel Regno di Napoli l'onda lunga dell'ideologia produttivistica che aveva vivacizzato la prima stagione borbonica consigliava di mettere a profitto le presenze parassitarie nella Capitale e di combattere la diffusione dei fenomeni di *poltroneria*⁴⁰. Tra i delitti *contro la polizia pubblica*, ossia le azioni non nocive in sé bensì per le potenziali «conseguenze», Gaetano Filangieri includeva «la mendicizia e l'ozio»: a suo parere le leggi avrebbero dovuto «punire quell'uomo che perde nell'inazione la sua vigorosa gioventù e che stende con bassezza e viltà al ricco quella mano che potrebbe essere utile allo Stato». Da riformista convinto, però, l'illuminista napoletano raccomandava che, «prima di punir l'ozio e la mendicizia», la legge ne *estinguesse* «la sorgente», vale a dire eliminasse i vincoli

³⁸J.-J. ROUSSEAU, *Émile, ou de l'éducation* (1762), trad. it. *Emilio*, in ID., *Opere*, a cura di P. Rossi, Sansoni, Firenze, 1972, p. 369. Per converso, l'A. riteneva la campagna fonte di rigenerazione. La sofferta dicotomia tra corruzione cittadina e serena improduttività della vita arcadica era stata già tematizzata da Fénelon e Mandeville: G. CURCIO, *La città del Settecento*. Con la collaborazione di F. Lenzo, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 18-22; *ivi*, p. 28 per gli esiti rivoluzionari.

³⁹C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, a cura di G. Francioni con *Le edizioni italiane del «Dei delitti e delle pene»* di L. Firpo [Edizione nazionale delle opere di Cesare Beccaria diretta da L. Firpo, I], Mediobanca, Milano, 1984, § VIII *Divisione dei delitti*, p. 47 (il terzo tipo di delitto consisteva nelle azioni contrarie al «ben pubblico»); *ivi*, § XI *Della tranquillità pubblica*, p. 53 (esemplificazione dei reati e misure proposte). I sermoni «eccitano le facili passioni della curiosa moltitudine, le quali prendono forza dalla frequenza degli uditori e più dall'oscuro e misterioso entusiasmo che dalla chiara e tranquilla ragione, la quale mai non opera sopra una gran massa d'uomini» (*ibidem*). Sulla fiducia beccariana nella funzione preventiva della polizia v. G.P. MASSETTO, *Beccaria tra diritto penale ed economia pubblica*, in *L'illuminismo delle riforme civili: il contributo degli economisti lombardi*. Convegno internazionale, Milano, 13-14 dicembre 2011. Incontro di studio n. 64. Istituto Lombardo – Accademia di Scienze e Lettere, a cura di Pier Luigi Porta e Roberto Scazzieri, Istituto Lombardo di Scienze e Lettere, Milano, 2014, ora in *Scritti di storia giuridica di Gian Paolo Massetto*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1326-1327.

⁴⁰D. LUONGO, *Vagabondi*, cit., pp. 180-184, con particolare riguardo all'acuta analisi di Antonio Genovesi.

all'economia, fornisce a tutti un «discreto lavoro», «fa[cesse] passare nelle campagne una parte delle ricchezze e degli uomini che marciscono nelle città». Una volta raggiunti questi traguardi, avrebbe meritato la pena chi si fosse ostinato a preferire «l'umiliazione della mendicizia a' sudori della fatica»⁴¹.

Un vibrante passo della *Scienza della Legislazione* collegava idealmente il senso di appartenenza alla *civitas* e il sistema processuale accusatorio. Un tempo – rifletteva l'Autore – «l'accusa entrava nella somma de' diritti della cittadinanza. Oggi questa prerogativa si è tolta al cittadino» e attribuita ad «una persona pubblica». In dissenso da Montesquieu, Filangieri addebitava a ignoranza il «credere che la libertà di accusare [fosse] utile in una repubblica e pernicioso in una monarchia»: al contrario essa gli pareva preziosa sotto qualsiasi forma di governo, perché «stabili[va] una reciproca ispezione tra' cittadini, rende[va] più difficile l'occultazione de' reati, più rara l'impunità e meno frequenti i delitti»; per parafrasare Machiavelli, permetteva di *sfogare quegli umori che cresc[eva]no nelle cittadi, in qualunque modo, e contro qualunque cittadino*. Icastica la conclusione: «La libertà di accusare è una prerogativa che non si può separare dalla cittadinanza senza incorrere ne' più gravi disordini»⁴².

Dal suo canto Francesco Mario Pagano, nelle *Considerazioni sul processo criminale* del 1787, rileggeva alla luce di Vico e di Filangieri la dicotomia montesquieviana tra un accusatorio 'repubblicano' e un inquisitorio 'monarchico'. Ad avviso del criminalista di Brienza, il cittadino della repubblica che fosse fuggito per sottrarsi al dovere di accusare avrebbe meritato la più grave delle sanzioni, il «bando dalla patria, ov'egli [era] un elemento della sovranità»; nella monarchia invece «il diritto di cittadinanza equivale[va] soltanto a quello della proprietà» dei beni lì posseduti, tanto che il trasferimento degli averi comportava il cambiamento della «patria». Le parole di Pagano intendevano denunciare la decadenza del prestigio della Corona e dello spirito civico. Rovesciando il senso dell'osservazione di Montesquieu, il futuro martire del Novantanove era convinto che l'inquisitorio difettesse proprio di «zelo del pubblico bene», di quella «gloria» che invece, nella «libera repubblica», stimola i cittadini all'accusa⁴³. Di là a qual-

⁴¹ G. FILANGIERI, *La Scienza della Legislazione*, edizione critica, vol. IV, a cura di G. Tocchini e A. Trampus, Centro di Studi sull'Illuminismo europeo "G. Stiffoni", Venezia, 2004, lb. III *Delle leggi criminali*, pt. II *De' delitti e delle pene*, cap. XLVII *Terza classe di delitti. Di quelli che si commettono contro l'ordine pubblico*, tit. VII *De' delitti contro la polizia pubblica*, pp. 240-241. Per ulteriori dettagli sulla posizione filangieriana riguardo all'ozio v. D. LUONGO, *Vagabondi*, cit., p. 192.

⁴² G. FILANGIERI, *La Scienza della Legislazione*, edizione critica, vol. III, a cura di F. Toschi Vespasiani, Centro di Studi sull'Illuminismo europeo "G. Stiffoni", Venezia, 2003, lb. III *Delle leggi criminali*, pt. I *Della procedura*, capo III *Dell'accusa giudiziaria presso i moderni*, p. 25 (dal cittadino al pubblico accusatore); *ivi*, pp. 29-30 (critica a Montesquieu); *ivi*, capo IV, pp. 38-39 (utilità dell'accusa; sfogo degli umori). La citazione da Machiavelli era tratta (non alla lettera) dai *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, lb. VII.

⁴³ F.M. PAGANO, *Considerazioni sul processo criminale*, a cura di F.M. Paladini. Prefazione di

che anno, l'alto magistrato napoletano Francesco Canofari, a proposito dei requisiti previsti dal *Codice per lo Regno* (del quale era stato redattore) per l'attribuzione della qualifica di *vagabondo* e cioè il non possedere «beni di sorte alcuna» (*Parte II – Leggi penali*, art. 300), annotava lapidario: «La proprietà lega l'uomo alla patria. L'uomo che non possiede cosa, non tiene a cosa»⁴⁴. Nella logica individualistica post-napoleonica la crociata di Filangieri e Pagano contro la mercificazione della cittadinanza appariva, con ogni probabilità, patetica.

4. «L'opinione di sicurezza» nell'Ottocento preunitario

Il trauma della Rivoluzione francese acuì «la sensibilità dei governi ai disordini nelle capitali». L'urbanistica assecondò la separazione tra classi e l'esigenza del 'palazzo' di isolarsi⁴⁵. La nascita della polizia rafforzò un apparato preventivo capace di un controllo urbano più pervasivo, talora ripartito per 'quartieri', e nel contempo inaugurò quello sdoppiamento di binari (facenti capo l'uno al giudiziario, l'altro all'esecutivo) che avrebbe a lungo caratterizzato il penale contemporaneo, non solo in Italia⁴⁶.

Honoré-Antoine Frégier (1789-1860), impiegato francese di prefettura, nel 1838 vinse un premio bandito dall'*Académie des sciences morales et politiques* per un saggio sulla *classe dangereuse* nelle grandi città e sui mezzi per migliorarla. Ne sortirono due volumi che denunciavano i rischi di promiscuità tra la virtuosa *classe labourieuse* e le fasce di depravati e criminali, cui peraltro si andava

V. Ferrone, Centro di Studi sull'Illuminismo europeo "G. Stiffoni", Venezia, 2009, capo XVI, p. 80 (potere di accusare come essenziale alla repubblica; decadenza nella monarchia); *ivi*, capo XVII, p. 81 (difetto dell'inquisitorio). Il primo brano presentava più di un'affinità con G. FILANGIERI, *La Scienza*, vol. IV, cit., lb. III, pt. II, cap. XXXVI, p. 97, il quale aveva osservato come nella democrazia, a differenza che nell'aristocrazia e nella monarchia, l'esilio comportasse per il cittadino la privazione della «politica condizione», la decadenza «dalla sua sovranità», giacché nel governo democratico «ogni cittadino rappresenta una parte della sovranità». Nelle frasi di Pagano si può rinvenire anche, *a contrario*, un'eco di G.B. VICO, *De constantia iurisprudentis, Pars posterior* (1721), in ID., *Diritto universale*, a cura di Marco Veneziani, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2019, cap. XX, § *De poenis*, p. 308, per il quale l'esilio non costituiva, in origine, una pena bensì un *effugium* dalla stessa, tanto che *exul* in età repubblicana equivaleva a *profugus*.

⁴⁴ F. CANOFARI, *Comentario sulla parte seconda del Codice per lo Regno delle Due Sicilie ossia sulle leggi penali [...]*, vol. III, Dalla Tipografia di Angelo Trani, Napoli, 1819, p. 25.

⁴⁵ E.J. HOBBSAWM, *I ribelli*, cit., p. 159. «Alle soglie dell'Ottocento», osserva M. ROMANO, *Ascesa e declino della città europea*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010, pp. 189-190, la paura del *vagabondo*, sopita nel secolo XVIII, fu rinnovata dalla trasformazione delle folle di diseredati nella «massa oscura degli operai», componente sociale potenzialmente rivoluzionaria che la borghesia tendeva a emarginare.

⁴⁶ Sulla nascita delle strutture di polizia nel Mezzogiorno d'Italia cfr. G. ALESSI, *Giustizia e polizia*, vol. I, *Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803*, Jovene, Napoli, 1992; sul «duplice livello di legalità» cfr. *infra*, nt. 68.

avvicinando il proletariato operaio. Il testo additava nelle classi povere e viziose il pericoloso vivaio (*pépinière*) di ogni sorta di malfattori, soprattutto nel seno delle città dove la corruzione si propagava più facilmente. Frégier prestava particolare attenzione all'impatto sull'ordine pubblico cittadino delle misure di sorveglianza, spesso lesive della dignità personale⁴⁷. Opere come questa, sintòniche a tanta letteratura popolare, enfatizzavano, persino eroizzandolo, un «nuovo modello» di criminale, un soggetto fisicamente contiguo ai ceti benestanti e non più «il bandito di strada d'antico regime [...] dislocato in un altrove rurale»⁴⁸.

La coeva penalistica italiana, di contro, assegnava invero alla delinquenza di città un ruolo di complemento. Nella sistematica degli *Elementa* di Giovanni Carmignani, più volte editi nei primi decenni dell'Ottocento, la gamma dei reati prettamente urbani, non accorpata in una tipologia *ad hoc*, era distribuita tra le trasgressioni di polizia concernenti la sicurezza, la salute pubblica, gli spazi collettivi: esercizio del commercio, porto d'armi, contaminazioni idriche e alimentari, rifiuti e sversamenti, eccesso di velocità di carrozze circolanti di giorno *per urbem* o di notte *sine laternis*, abbandono di materiali di risulta o edificazione su suolo pubblico⁴⁹. Qualche squarcio in più sui contesti urbani, ma altrettanto disorganico, trapelava dal libro degli *Elementa* dedicato alla polizia *governativa* pre-

⁴⁷ H.A. FRÉGIER, *Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes et des moyens de les rendre meilleures. Ouvrage récompensé en 1838 par l'Institut de France (Académie des sciences morales et politiques) [...]*, tome I [- II], J.-B. Baillièrè, Paris, 1840, I, *Avant-propos*, p. VII dichiarava di rivolgersi ad amministratori e moralisti. *Ivi*, I, *Introduction*, p. 7 (poveri come vivaio); *ivi*, I, p. 14 (città); *ivi*, I, p. 15 (Parigi); *ivi*, II, pp. 439-443 (critica alla legge del 1832 che mitigava la disciplina del *code pénal* sull'obbligo di soggiorno); *ivi*, II, pp. 447-449 (continue violazioni ai principi umanitari; i sorvegliati 'giocattoli' nelle mani dell'amministrazione). L'A. auspicava l'abolizione della sorveglianza (*ivi*, II, pp. 453-454) o almeno l'esenzione dei condannati per mero vagabondaggio (*ivi*, II, p. 460). Sull'impianto complessivo dell'opera v. P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Éditions du Seuil, Paris, 2011, trad. it. *La società dell'uguaglianza*, Castelvecchi, Roma, 2013, p. 100; F. BENIGNO, *Ripensare le «classi pericolose» italiane: letteratura, politica e crimine nel XIX secolo*, in *Questione criminale e identità nazionale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di L. Lacchè e M. Stronati, Eum, Macerata, 2014, p. 61.

⁴⁸ F. BENIGNO, *Ripensare*, cit., p. 64.

⁴⁹ G. CARMIGNANI, *Juris criminalis Elementa Editio quinta caeteris auctior, et emendatior*, vol. II, Excud. Nistri Fratres eorumque socii, Pisis, 1834, lb. III *De delictis et poenis speciatim*, pt. II *De politiae delictis*, tit. II *De transgressionibus quoad securitatem*, n. I *De transgressionibus quoad publicam securitatem*, spec. §§ 1221-1223, pp. 212-213; *ivi*, tit. III *De transgressionibus quoad publicam prosperitatem*, n. I *De transgressionibus contra salutem publicam*, § 1227, pp. 214-215; *ivi*, tit. III, n. IV *De transgressionibus contra liberum publicorum locorum usum*, § 1235, pp. 217-218. Per i corrispondenti passi dell'ed. italiana cfr. G. CARMIGNANI, *Elementi di diritto criminale [...]*, Traduzione italiana sulla V edizione di Pisa del prof. Caruana Dingli [1833]. I edizione milanese riveduta e annotata da F. Ambrosoli, Francesco Sanvito Editore, Milano, 1863, lb. III *Dei delitti e delle pene in particolare*, pt. II *Dei delitti di polizia*, tit. II n. I *Delle trasgressioni relative alla sicurezza pubblica*, §§ 1221-1223, pp. 456-457; *ivi*, tit. III *Delle trasgressioni contro la pubblica prosperità*, n. I *Delle trasgressioni contro la pubblica salute*, § 1227, pp. 457-458; *ivi*, tit. III n. IV *Delle trasgressioni contro il libero uso dei luoghi pubblici*, § 1235, pp. 460-461.

ventiva e, per l'esattezza, dalla sezione sui delitti politico-civili: di questi ultimi l'Autore individuava almeno due cause (le «prave abitudini» e l'«indigenza») potenzialmente interferenti con l'ordine cittadino⁵⁰. Nulla di epico, insomma.

Nella *Teoria delle leggi della sicurezza sociale* Carmignani elevava invece a fondamento della repressione l'*offesa* che turba «l'ordine della città»: lemma, quest'ultimo, da lui sistematicamente adoperato come sinonimo di comunità politica. L'Autore auspicava che un sistema penale moderato, a prescindere dalla forma di governo, infondesse nelle «masse sociali» escluse dal «potere politico nella città [...] un'abituale, e costante opinione di sicurezza»: opinione che rappresentava «la vera *civil liberta*, si spesso, e si male a proposito confusa colla *politica*»⁵¹. Il ragionamento, di chiaro segno conservatore, non solo rivendicava la priorità della tranquillità *civile* rispetto all'esercizio dei diritti *politici*, ma conferiva alla prima una dimensione schiettamente municipale. Del resto, a riprova di come il suo impianto dogmatico ruotasse intorno a questo perno, Carmignani spiegava che, mentre il delitto *vero e proprio* incideva sulla «sicurezza» della città e quindi ne metteva a repentaglio l'esistenza, il delitto *di polizia* le avrebbe soltanto impedito di perfezionare la propria «prosperità»⁵².

⁵⁰ G. CARMIGNANI, *Elementi*, cit., lb. IV *De' modi di prevenire direttamente i delitti*, capo II *Della polizia detta economica [...]*, tit. II *Degli uffici della polizia economica [...]*, sez. II *Degli uffici della polizia governativa rispetto alla prevenzione dei delitti*, n. III *Dei delitti politico-civili*, p. 479, § 1289 (le «prave abitudini» spingevano «gli oziosi, i vagabondi, e gl'improbi mendici» ai furti e alle rapine); § 1291 (l'«indigenza» era provocata «nelle città» dalle carestie o da altre ragioni e andava combattuta mediante l'impiego dei poveri nei lavori pubblici). Per le corrispondenze nell'ed. in latino cfr. G. CARMIGNANI, *Juris criminalis Elementa Editio quinta caeteris auctior, et emendatior*. vol. II, Excud. Nistri Fratres eorumque socii, Pisis, 1834, lb. IV *De criminibus directim praecavendis*, cap. II *De politia quae oeconomica dicitur [...]*, tit. II *De politiae oeconomicae officiiis speciatim [...]*, sect. II *De politiae gubernatricis officiiis quoad crimina avertenda*, n. III *De delictis politico-civilibus*, §§ 1289-1291, p. 239.

⁵¹ G. CARMIGNANI, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale [...]*, tomo I, Presso i Fratelli Nistri & Co., Pisa, 1831, cap. X, pp. 161-163. *Ivi*, nt. 1, p. 163 l'A. si confrontava con le teorie di Bentham e (criticamente) di Rousseau e Pagano. *Ivi*, pp. 163-164 invitava a ragionare «pacatamente», per quanto fosse arduo «in tempi di effervescenze politiche», sul fatto che la libertà *politica* consisteva nella convinzione di non obbedire ad altra legge se non a quella «consentita liberamente» da sé o per mezzo di propri rappresentanti: una condizione che la storia dimostrava non sufficiente a evitare «delittuosi disordini» e «leggi sanguinarie», mentre all'inverso potevano darsi governi di singoli o di oligarchi «guidati dalla giustizia». *Ivi*, cap. IX, p. 138; *ivi*, cap. X, pp. 157 e 159 i passi nei quali l'A. utilizzava il termine *città* come equivalente di entità politica sovrana.

⁵² G. CARMIGNANI, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale [...]*, tomo III, Presso i Fratelli Nistri & Co., Pisa, 1832, lb. III *Della difesa della sicurezza sociale*, pt. III *Della difesa preventiva*, cap. II *Ragioni della legge nel creare il delitto di polizia*, p. 285. I motivi di preferenza per il termine *offesa* in luogo di *delitto* erano illustrati dallo stesso G. CARMIGNANI, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale [...]*, tomo II, Presso i Fratelli Nistri & Co., Pisa, 1831, cap. I *Ragioni della nomenclatura*, p. 16. *Ivi*, cap. VI *Della classazione*, p. 111 l'A. chiariva l'opportunità, percepita da Beccaria e sviluppata dal legislatore granducale, di differenziare in due «separati *ordini*» le offese rivolte alla *sicurezza* e quelle indirizzate alla *prosperità* del corpo politico: di qui la distinzione tra «*proprij*, e

Il giurista pisano distingueva, altresì, polizia *urbana* (che fungeva, non a caso, da «legge generale di polizia») e polizia *rurale* («legge speciale») in base non già al *luogo* nel quale si trovava l'oggetto da disciplinare, bensì alla *funzione* dell'oggetto stesso⁵³. Egli si era già pronunciato in tal senso nella recensione (1824) al *Droit rural* di J.-F. Vaudoré. A suo giudizio quel testo aveva sprecato una buona occasione: l'autore, un avvocato francese, anziché progettare un provvido *codice rurale* quale legge d'eccezione, lo aveva banalmente ridotto ad «applicazione del diritto civile ad oggetti» solo per un caso dislocati in campagna; adottando la medesima logica – ironizzava la caustica stroncatura – sarebbero dovuti appartenere al diritto commerciale «le torri, e i campanili d'una città interamente addetta al commercio»⁵⁴.

Le pagine della *Teoria* relative alla mendicizia, «speculazione dell'ozio», erano probabilmente debitrice delle fonti di diritto comune. «L'avversione al lavoro» e il parassitismo, rifletteva Carmignani, creavano una «sfera di contagio» entro la quale avrebbe «presto o tardi [...] allign[ato] un fomite, un incentivo di offesa dell'ordine»⁵⁵. Anche Giandomenico Romagnosi riteneva oziosità e vagabondaggio «sorgenti perpetue di molti maggiori mali», tanto più in quanto nello «sviluppo incivilimento industriale [...] le varie classi si condensa[va]no e si mescola[va]no»: da qui il corto circuito tra una classe *operosa* e «il germe dell'oziosità», «in istato abituale di *guerra* contro tutti gli altri possessori di beni». Per l'intellettuale emiliano le leggi avrebbero dovuto «erigere in *formale delitto* politico l'oziosità ed il vagabondaggio» degli indigenti *colpevoli* e *inescusabili*, vale a dire privi di quelle provvidenze retributive o assistenziali che egli invocava dalla mano pubblica⁵⁶.

veri delitti sovversivi di *sicurezza*» e «*delitti di polizia* sovversivi di *prosperità*». Poco probante, ai fini del presente lavoro, il rinvio di G. CARMIGNANI, *Teoria*, tomo III, cit., p. 285, nt. 1 a due autori, Matthes e Cremani, che a suo avviso avevano intuito solo confusamente la differenza tra delitti che «offendono Dio, la natura, la morale, o il gius delle genti», e altri «che offendono il dritto particolare d'una città». In realtà entrambi gli autori citati alludevano più al *ius civile* in senso classico che a un *ius civitatis*. MATTHES, *De Criminibus* (1644), cit. (nt. 17), lb. XLVIII, tit. XIX, cap. V, n. 2, p. 930 si era riferito al *ius civile*, in contrapposizione al *divinum*, per circoscrivere il potere d'indulto del sovrano. L. CREMANI, *De iure criminali libri tres*. [...], vol. I, Apud Haeredes Petri Galeatii, Ticini, 1791, lb. I, *pars* I, cap. III, § IX, p. 65 aveva riconosciuto come causa di attenuazione dell'imputabilità l'ignoranza, da parte del *peregrinus* o della donna, rispettivamente, degli *iura propria nostrae civitatis* o del *ius civile* matrimoniale: attenuazione che non scattava in caso di violazione del *ius gentium*.

⁵³ G. CARMIGNANI, *Teoria*, tomo III, cit., pt. III, cap. III *Differenze della polizia della prosperità pubblica, e della polizia della sicurezza pubblica*, pp. 293-294.

⁵⁴ C. [= Giovanni CARMIGNANI], Recensione a J.-F. VAUDORÉ, *Le droit rural français ou analyse des lois [...]*, Alexis Eymery [...] et Marre [...], Paris, 1823, in *Nuovo giornale de' letterati*, 9 (1824), n. 17, pt. I, pp. 3-17 e in partic. pp. 6-7, 12.

⁵⁵ G. CARMIGNANI, *Teoria*, tomo III, cit., pt. III, cap. VI *Polizia delle passioni d'indole razionale considerate come cause d'offesa*, pp. 345 (contagio, fomite) e 346 («speculazione dell'ozio»).

⁵⁶ G.D. ROMAGNOSI, *Genesi del diritto penale [...]*. V edizione in tutto conforme alla precedente, Per Ranieri Guasti, Prato, 1833, pt. V *Del prevenire le cagioni dei delitti*, capo II *Della sanzione*

La più qualificata criminalistica italiana della Restaurazione si districava, insomma, tra i due prevalenti modelli codicistici europei accogliendo dal *code pénal* napoleonico la punibilità del vagabondaggio⁵⁷ e dai codici asburgici la collocazione delle trasgressioni tipicamente urbane nel fitto reticolo dei delitti di polizia⁵⁸.

5. Come l'onda al mare: le apprensioni dei liberali

Nella letteratura criminologica e medico-legale di fine Ottocento circolava un aforisma dell'alienista Paul Jacoby, secondo cui le campagne versavano alle

politica considerata rispetto alle cause provocanti ai delitti, art. III *Delle sanzioni politiche sulla vigilanza e la giustizia, in relazione all'avvenimento dei delitti*, § 1093, p. 344 (società industriale, germe, guerra); *ivi*, § 1094 (formalizzazione del delitto; eccezione per gli *incolpevoli*); *ivi*, § 1095 (punibile solo la mendicizia *colpabile*; l'incolpevole meritava il soccorso benefico); *ivi*, § 1097, p. 345 («sorgenti perpetue»); *ivi*, §§ 1098-1099 (inescusabilità, sostentamento). Anche F. CANOFARI, *Comentario*, cit., III, p. 24 definiva la *vagabondità* «il germe de' misfatti», l'«elemento ordinario delle comitive di malfattori», «il soggetto di periglio e d'inquietudine nella società» e dunque la riteneva giustamente punita dal *Codice per lo Regno*. Per questo A. (*ivi*, p. 26) anche l'*improba mendicizia* era «sorgente di azioni malefiche».

⁵⁷ Cfr. M. DA PASSANO, *Il vagabondaggio nell'Italia dell'Ottocento*, in *Acta Histriae*, 12, 2004, n. 1, pp. 54-56. *Ivi*, pp. 57-61 una panoramica delle soluzioni adottate dai codici italiani preunitari in materia di vagabondaggio. Sull'inasprimento operato dal *Codice per lo Regno, Parte seconda – Delle leggi penali* rispetto al *code pénal* v. V. CALABRÒ, *In difesa dell'ordine sociale e delle istituzioni: i provvedimenti contro vagabondaggio e mendicizia nel Regno di Sicilia*, in *Acta Histriae*, 15, 2007, 2, *Retoriche della devianza. Criminali, fuorilegge e devianti nella storia*, pp. 571-574.

⁵⁸ Il *Codice generale austriaco dei delitti e delle pene* (1787). Ristampa anastatica con scritti [...] raccolti da S. Vinciguerra, Cedam, Padova, 2005, che non puniva il vagabondaggio, includeva tra i *delitti politici* sporadiche figure di reato tipicamente urbane (cfr. ad es. *ivi*, pt. II, § 24, p. 81: incidenti provocati dalla velocità di cavalli o carrozze); esso affrontava organicamente il tema della salute pubblica (sul punto mi permetto di rinviare a M.N. MILETTI, *Polizia della salute. I delitti contro la sanità pubblica nel codice penale austriaco del 1787*, *ivi*, pp. CLXXI-CXCVI). Il *Codice penale universale austriaco* (1803). Ristampa anastatica con scritti [...] raccolti da S. Vinciguerra, Cedam, Padova, 1997, sez. I, cap. VIII *Delle gravi Trasgressioni di polizia contro la sicurezza della vita*, § 96, p. 30 puniva con l'arresto per omicidio colposo l'investimento con vettura o a cavallo (l'eccesso di velocità costituiva aggravante: *ivi*, § 97); multava il proprietario (*ivi*, § 134, p. 42) per omessa «precauzione» in caso di rovina degli edifici (*ivi*, § 135 l'inasprimento di pena in presenza di danni gravi a persone); prevedeva parimenti una multa per l'abbandono in strade o piazze, «di nottetempo», di oggetti ingombranti (*ivi*, sez. I, cap. X *Delle altre gravi Trasgressioni di polizia, che offendono o minacciano la sicurezza corporale*, § 174, p. 54), per la caduta di oggetti dai davanzali (*ivi*, § 178, p. 55), per «il correre rapidamente, ed inconsideratamente sia a cavallo, sia in vettura nelle città, od in altri luoghi molto abitati» (*ivi*, § 179, p. 56); «il mendicare» malgrado la presenza di strutture assistenziali comportava sanzioni severe (l'arresto) perché rivelava «inclinazione all'ozio» (*ivi*, sez. I, cap. XIII *Delle gravi Trasgressioni di polizia contro la scostumatezza pubblica*, § 261, p. 80; *ivi*, § 262, p. 81): l'eventuale *contraffazione* di «imperfezioni nel corpo» e la minorità (*ivi*, §§ 263-264) costavano ulteriori incrementi di pena.

città il loro sangue più puro e nutrivano il Minotauro della civiltà⁵⁹. Parole che, come già quelle di Vico e di Rousseau, sottintendevano il mito d'una ruralità corrotta dal mostro urbano.

Nel giovane Regno d'Italia, per la verità, i primi censimenti restituivano il ritratto d'un paese ancora largamente agricolo⁶⁰. Ma la penalistica, ammaliata dalle sirene della criminologia europea⁶¹, comprese che per conoscere la frontiera avanzata della delinquenza avrebbe dovuto calarsi nella voragine della città.

All'inizio lo fece con metodi impressionistici. Il corposo volume di Giovanni Bolis su *La polizia e le classi pericolose* (1871) raccontava di classi *operaie* che, «condensate nelle grandi città», offrivano «il maggior contingente alle carceri»; di «turbe affamate» provenienti dal mondo bracciantile e dall'industria in crisi che «mal sent[ivano] il vincolo delle leggi» e ingrossavano la «classe pericolosa di proletari». «Come l'onda – rifletteva Bolis – corre al mare, così nelle grandi città affluisce tutta questa gente perversa ed errabonda», avvoltoi richiamati dall'«odor della preda»: «luoghi infami, cloache infette e sudiciume» (Vicaria, Porto

⁵⁹ P. JACOBY, *Études sur la sélection dans ses rapports avec l'hérédité chez l'homme [...]*, Librairie Germer Baillière et C.^{ie}, Paris, 1881, p. 508. La massima, insieme con quella di Rousseau (su cui v. *supra*, § 3 e *ivi*, nt. 38), era citata, tra gli altri, da A. LACASSAGNE, *La criminalità nelle città e nelle campagne [...]*, trad. dell'Avv. Bertolini (con una tavola), in *Archivio di Psichiatria*, III, 1882, p. 315; S. SIGHELE, *La delinquenza delle grandi città*, in *Cronaca giudiziaria*, poi in *Rivista di discipline carcerarie*, XXXII (1898), pt. I, n. 6 (1° giu.), p. 306; A. NICEFORO-S. SIGHELE, *La mala vita a Roma*, Roux, Frassati & Co., Torino, 1898, p. 13. Tuttavia A. NICEFORO, *Italiani del nord e italiani del sud*, con 133 tavole numeriche e 31 tavole grafiche, Fratelli Bocca, Torino, 1901, pp. 550-551 riteneva solo parzialmente fondata la metafora del dissanguamento utilizzata da Jacoby: a suo parere, le campagne inviavano, sì, «a quelle grandi fornaci che sono le città il combustibile», ma le città restituivano alle campagne la fiamma e il calore della «civiltà».

⁶⁰ Nell'Italia dei primi anni '70 dell'Ottocento la popolazione residente nei comuni rurali ammontava a oltre due terzi del totale (18 milioni e mezzo su quasi 27 milioni): CENSIMENTO 31 DICEMBRE 1871, *Popolazione presente ed assente per comuni, centri e frazioni di comune*, Prefazione al vol. I, Stamperia Reale, Roma, 1874, p. XXVII. La percentuale era invariata rispetto a quella, parzialmente disomogenea, del 1861 (*ivi*, p. XXVIII). Ancora nel 1901 i *cittadini* (ossia residenti in città superiori a 100mila abitanti) erano al nord il 12,1% della popolazione, al sud appena il 6,3%: A. NICEFORO, *Italiani*, cit., p. 553. I dati, secondo l'A. (*ivi*, p. 554), rivelavano che a nord l'«influenza civilizzatrice dell'urbanismo» era più forte rispetto al sud (la *zona barbara*), tanto più in quanto le città meridionali conducevano, in realtà, la vita di «grossi borghi». Cfr. *ivi*, p. 577 (*Appendice – La zona barbara*); e ID., *Italia barbara contemporanea (Studi e appunti)*, Sandron, Milano-Palermo, 1898.

⁶¹ Cfr. ad es. G. MAYR, *La statistica e la vita sociale*. Versione dal tedesco, approvata dall'Autore, con introduzione storica, aggiunte e note del Dott. Giovanni Battista Salvioni [...], Loescher, Roma, 1879, pp. 187-188; *ivi*, p. 413. Sulle origini della c.d. scuola cartografica, risalente a Quetelet e a Guerry (anni '30 del secolo XIX), cfr. L. RADZINOWICZ, *Ideology and Crime. A Study of Crime in its social and historical context*, Columbia University Press, New York, 1966, trad. it. *Ideologia e criminalità. Uno studio del delitto nel suo contesto storico e sociale*. Traduzione a cura di F. Ferracuti, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 30-32 (che riconduceva ai due autori il «netto passaggio» dal liberalismo al determinismo); G. FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000, p. 393.

e Mercato a Napoli, la città vecchia a Parigi, St. Giles a Londra) promettevano impunità e solidarietà⁶².

Altrettanto manieristica la descrizione della malavita urbana proposta da Giuseppe Orano, esponente della scuola 'classica'. La sua originale monografia (1882) sui nessi tra criminalità e clima, intessuta di dati statistici, insisteva sulle cause *sociali* della delinquenza soprattutto per contestare il determinismo naturalistico della prima scuola positiva. Tuttavia l'analisi dell'ambiente metropolitano, per quanto informata e ad ampio spettro comparatistico, restava alquanto superficiale: Orano si accontentava di segnalare che la città offriva «maggiori [...] occasioni a delinquere» (ad esempio, a commettere reati di corruzione), che «la frequenza degli incesti» dipendeva dai «fitti elevati delle case» e dalla conseguente promiscuità, ecc.⁶³.

Nei due lavori appena citati è percepibile la preoccupazione della borghesia verso le incognite dell'urbanizzazione selvaggia. Una diffidenza cui la penalistica non era, ovviamente, impermeabile e che nella trattazione della mendicizia raggiungeva il parossismo. La «voce dell'umanità» – scriveva il magistrato napoletano Enrico Criscuolo in una monografia del 1870 sul profilo penale del vagabondaggio e dell'accattonaggio – reclamava severe misure di «sicurezza pubblica», onde evitare che la miseria *apparente* sottraesse risorse ai «veri bisognosi». Senza imbarazzi l'Autore distingueva un «ozio delle ricchezze accumulate dall'industria, o dai redditi delle antiche famiglie», virtuoso perché promuoveva la circolazione delle risorse; e un «ozio politico», sul quale lo Stato era chiamato a

⁶² G. BOLIS, *La polizia e le classi pericolose della società. Studii*, Presso Nicola Zingarelli e C., Bologna, 1871, pp. 392-394 (classi operaie); p. 459 (classi pericolose); p. 461 (onda del mare); p. 462 (luoghi di aggregazione); pp. 465-468 (descrizione di Parigi e Londra). *Ivi*, p. 548 l'A. ribadiva che non vi era «paese al mondo in cui la miseria [fosse] così grande, così profonda e spaventevole come a Londra». Su Giovanni Bolis, direttore generale dei servizi di pubblica sicurezza e fautore della prevenzione, cfr. da ultimo S. MORI, «La parte più nobile e più utile». *Note sulla polizia giudiziaria nell'Italia dell'Ottocento*, in *Dagli esecutori alla polizia giudiziaria: un lungo percorso*, a cura di L. Antonielli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019, p. 177.

⁶³ G. ORANO, *La criminalità nelle sue relazioni col clima. Studio statistico-sociale*, Tipografia Eredi Botta, Roma, 1882, pp. 21 («il sangue cittadino» si spargeva per «rivalità», «gelosia», «vendetta»; erano frequenti l'accoltellamento ad opera dell'ubriaco o la rapina da parte del vagabondo), 103 (le cause *sociali* spiegavano la maggiore diffusione della corruzione «nei grandi centri»), 102 (incesti). *Ivi*, *Prefazione*, p. 15 l'A. prendeva esplicitamente le distanze dal determinismo integrale della scuola positiva: ad es. smentiva (*ibidem*) la connessione lombrosiana tra criminalità e clima (o meteorie) proprio osservando lo «spettacolo quotidiano» della delinquenza nelle città italiane. Orano credeva (*ivi*, p. 101) nella «prevalenza delle cause morali e sociali sulle fisiche nella criminalità». Il testo si apriva (*ivi*, pp. 5-8) fornendo le riprove del fiorire della statistica: dal 1870 si pubblicava la *Statistica giudiziaria penale del Regno*; la Direzione generale delle carceri stampava dallo stesso anno la *Statistica delle carceri*, a cura di Martino Beltrani-Scalia; si susseguivano le relazioni annuali dei procuratori generali; nel 1879 vedevano la luce *La statistica della criminalità* di A. MESSEDAGLIA e *La riforma penitenziaria in Italia. Studi e proposte* di BELTRANI-SCALIA; a tre anni prima risaliva la I ed. de *L'uomo delinquente* di LOMBROSO; intanto restava operoso il cantiere del codice penale.

vigilare affinché non degenerasse «in delitto: l'ozioso d'ordinario divien povero prima, malfattore dappoi, quindi od accattono o ladro»⁶⁴. «La mendicizia», rifletteva ancora il questore Bolis nel 1871, «è una delle piaghe della società civile più ributtante e fastidiosa [...]: sotto i cenci del questuante, anziché la sventura si copre spesso il vagabondaggio e l'infingardaggine»; i legislatori avevano tentato di frenarla affinché «svergognata e prepotente non si rivers[asse] nelle città a contristare il cittadino e ad usufruttare immeritamente un sentimento di compassione e di carità»⁶⁵.

Neppure il codice Zanardelli, che pure depenalizzò ozio e vagabondaggio (lasciandoli, però, in balia degli ingranaggi sanzionatori predisposti dalla legge Crispi di pubblica sicurezza)⁶⁶, rinunciò a punire la *mendicizia* (Libro III *Delle contravvenzioni*, Titolo I *Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico*, Ca-

⁶⁴E. CRISCUOLO, *Il vagabondaggio e la mendicizia secondo la legislazione penale italiana. Studi critico-legali*, Stabilimento Tipografico dell'Anora, Napoli, 1870, pp. 70 («voce dell'umanità»); 6-7 (due tipi di ozio). Sul probabile travaso dalle schiere degli accattoni a quella dei delinquenti v. anche L. FERRIANI, *Delinquenti Scaltri e Fortunati. Studio di psicologia criminale e sociale*, II ed., Omarini Vittorio-Longatti Romeo, Como, 1897, p. 518. Per il belga A. PRINS, *Criminalité et répression. Essai de science pénale*, Librairie Européenne C. Muquardt, Bruxelles, 1886, p. 16 gli sbandati che si riversavano in città costituivano «le foyer naturel et fatal de la criminalité»; *ivi*, p. 65 l'A. definiva il vagabondaggio «la salle d'attente de la criminalité». La tesi di Prins era ora corroborata dalle statistiche, a detta di E. FLORIAN-G. CAVAGLIERI, *I vagabondi*, in *La Scuola positiva*, IV (1894), n. 9-10 (15-31 maggio), p. 408. G. CURCIO, *Delle persone sospette in Italia* [Estr. dall'opera premiata dal Ministero dell'Istruzione Pubblica: *Delle colonie e dell'emigrazione* per L. Carpi], Tipografia Editrice Lombarda, Milano, 1874, p. 9, pur condividendo l'insofferenza 'filangieriana' nei riguardi delle classi oziose, esortava a bilanciare – con particolare riferimento ai mendicanti – il dovere «incontrastabile» di ciascuno di contribuire alle esigenze sociali e gli obblighi di soccorso dettati dalla «religione» e dall'«umanità».

⁶⁵G. BOLIS, *La polizia*, cit., pp. 547-548. E. SALVI, *Prevenzioni contro i pericolosi alla società*, Gius. Laterza & Figli, Bari, 1905, p. 64 si professava ancora ostile ai nullafacenti che «preferi[va]no stendere la mano a mendicare» e porsi così «all'avanguardia dei delinquenti per muovere all'assalto dei beni altrui». Anche Salvi pensava che la legge dovesse infierire sui «falsi mendicanti» e mostrarsi invece «mite e pietosa verso i veri poveri».

⁶⁶Nella *Relazione* del 1887 al c.p. il guardasigilli Zanardelli spiegava la scelta di abolire i reati di ozio e vagabondaggio con la «difficoltà di definirne con criterii positivi gli elementi, come per il bisogno di subordinare il trattamento degli oziosi e dei vagabondi alle peculiari esigenze dell'ambiente sociale, e per la convenienza di coordinarle a quelle stabilite per altri fatti congeneri»: G. ZANARDELLI, *Relazione*, in CAMERA DEI DEPUTATI, n. 28, *Progetto del codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Zanardelli)*. Seduta del 22 novembre 1887 [Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione 1886 – Documenti – Disegni di legge e relazioni], vol. I, *Relazione Ministeriale (libro primo)*, Stamperia Reale D. Ripamonti, Roma, 1887, p. 435. Sull'ambivalenza del codice Zanardelli in materia v. F. COLAO, *La legalità «diversa» per la prevenzione. Una vicenda italiana dall'Unità a oggi*, in *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche di sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di E. De Cristofaro, Bonanno, Acireale-Roma, 2015, pp. 35-36. Sulla disciplina di oziosi e vagabondi nella legge Crispi, e in particolare sullo *stritolamento* provocato dall'ammonizione, cfr. G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, p. 160.

po VII). L'art. 454 prescriveva, quasi con acredine, l'arresto sino a 6 mesi per i mendicanti recidivi che agissero «in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante». La legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144 classificava i mendicanti tra le *classi pericolose della società*.

Insomma, durante la prima industrializzazione «il disagio sociale e la povertà» venivano puniti come «presunte forme di pericolosità»⁶⁷. La risposta dello Stato liberale si attestò, com'è noto, su un «doppio livello di legalità»: le garanzie della riserva di legge e della presunzione d'innocenza coesistevano con le ben più invasive, e disinvolte, misure di polizia⁶⁸, anzi ne erano talora fagocitate. Nella prolusione pisana del 1872, incentrata sul carcere preventivo, Francesco Carrara, nel confrontare le leggi del rito toscano con quelle italiane («tutte benignità e larghezza per i gravi delinquenti», «oppressive ed inesorabili verso i piccoli falli»), protestava contro il divieto (*ex art.* 206 c.p.p. 1865) di concedere ad *oziosi, vagabondi, mendicanti* la libertà provvisoria: l'eccezione, «insulsa» se colpiva soggetti che già avevano scontato la condanna, «ingiusta» se serviva solo a mettere incensurati sotto custodia, determinava a suo parere un'«orrenda confusione» tra «vessazioni della polizia» e «operazioni della giustizia». In nota Carrara si lasciava andare a divagazioni ancor più *tranchant*: «Schiettamente si dica che si carcerava per misura di polizia: non si prostituisca la giustizia», a meno di non riconoscere che, «mentre il regime liberale si è vantato di restringere entro i dovuti limiti i poteri della polizia, questa si è fatta signora della giustizia aggiogandola come ancella»; «i Magistrati che fanno della polizia – confidava il professore – mi destano orrore»⁶⁹.

Particolare repulsione suscitava nei penalisti liberali l'istituto dell'ammoni-

⁶⁷ L. BENADUSI, *Il domicilio coatto contro oziosi, vagabondi e omosessuali*, in *Il domicilio coatto*, cit., pp. 192-193. L'A. (*ivi*, p. 195) riconduce il nesso tra emarginazione urbana e criminalità sia all'alluvionale elaborazione criminologica della scuola positiva sia al fortunato filone letterario ambientato nei bassifondi: egli cita F. MASTRIANI, *I misteri di Napoli. Studi storico-sociali* (Napoli 1869-70); superfluo rammentare che l'ideal-tipo del genere restava V. HUGO, *Les misérables*, Paris, 1862.

⁶⁸ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Prefazione di N. Bobbio, IX ed., Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 795-843 definisce le misure di sicurezza dell'Italia liberale «sottosistema penale di polizia». Le misure di prevenzione, osservano G. NEPPI MODONA-L. VIOLANTE, *Poteri dello Stato e sistema penale. Corso di lezioni universitarie*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1978, p. 491, si ponevano come *sussidiarie* rispetto al codice penale, nel senso che lo integravano schivando l'intralcio delle formalità processuali. Sul doppio livello di legalità v. M. SBRICCOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali 14 – Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante in collaborazione con L. Minervini, Einaudi, Torino, 1998, pp. 489-492, ora in M. SBRICCOLI, *Storia*, cit., I, pp. 592-597.

⁶⁹ F. CARRARA, *Difesa sociale e tutela giuridica. Empirismo e ragione. Prolusione al corso accademico di Diritto penale dell'anno 1872-73* [Pisa, 17 novembre 1872], Tipografia Giusti, Lucca, 1872, pp. 41 (confronto tra leggi toscane e italiane); 65 (oziosi come «paria»); 69 («odio» per gli oziosi; norma «ingiusta» e «insulsa»); 70 (carcere crudelmente utilizzato come *custodia* per gli oziosi); 70-71, nt. 1 (indebita confusione tra giustizia e polizia).

zione, battezzato da Lucchini «il semenzaio dei delitti»⁷⁰. Nel 1882 Vittorio Lolli, giovane avvocato socialista, definiva ammonizione e domicilio coatto «ingiusti, illiberali e nocivi» e deplorava che «il nostro sistema di prevenzione» si situava «troppo al di sotto di quella civiltà» della quale agli italiani piaceva «far pompa»⁷¹. Dopo qualche lustro, il socialismo giuridico avrebbe ingaggiato una franca battaglia contro le misure di polizia preventiva, denunciando la strumentalizzazione, a beneficio delle classi dominanti, di reati quali l'associazione a delinquere, il vagabondaggio, l'alcolismo, la prostituzione⁷².

6. Lupi e farfalle: delinquenti in città nella narrazione positivista

La scuola positiva approfondì il solco tipologico tra delinquenti di città e di campagna⁷³. Ne *L'uomo delinquente* Cesare Lombroso classificava l'*addensa-*

⁷⁰ L. LUCCHINI, *Gli istituti di polizia preventiva. Relazione della commissione [...]*, in *Atti del II Congresso giuridico italiano internazionale tenuto in Torino l'Anno 1880*, Tipografia Eredi Botta, Torino, 1881, *Terza tesi*, pp. 69 e 71. L'A., tuttavia, registrava da un lato il tendenziale incremento statistico della criminalità urbana, dall'altro il ricorso di gran lunga più frequente all'ammonizione «fra la popolazione rurale». «Infesto istituto» definivano l'ammonizione E. FLORIAN-G. CAVAGLIERI, *I vagabondi*, cit., p. 421. L'ammonizione era stata prevista dalla legge di p.s. 20 marzo 1865 all. B per oziosi e vagabondi, per varie categorie di «sospetti», per mafiosi e camorristi; le classi furono ampliate da leggi successive.

⁷¹ V. LOLLINI, *L'ammonizione e il domicilio coatto*, Fratelli Treves, Bologna, 1882, p. 14. Il domicilio coatto fu introdotto dalla legge Pica (1863) contro il brigantaggio meridionale: E. DE CRISTOFARO, *Introduzione. Il domicilio coatto e la biografia di una nazione*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 15. L'istituto fu reso «strumento preventivo ordinario» dalla legge di p.s. 1865. La nuova legge di p.s. Crispi (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144) disciplinò in forme più definite ammonizione e domicilio coatto: essa innestava oziosità e vagabondaggio entro una «spirale sanzionatoria» imperniata sul «sistema del sospetto» (M. DA PASSANO, *Il vagabondaggio*, cit., p. 65; l'espressione «sistema del sospetto» è di L. MARTONE, *La difesa dell'ordine. Il dibattito parlamentare del 1888 sulla legge di pubblica sicurezza*, in *Giustizia penale e ordine in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di L. Martone, Istituto Universitario Orientale, Napoli, 1996, p. 188). I provvedimenti eccezionali Crispi di p.s. (1894) autorizzarono l'utilizzo del domicilio coatto contro gli anarchici e i socialisti: D. FOZZI, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2010, p. 13; *ivi*, pp. 157 e 159 la legge del 1889; G. ASTUTO, *La politica dell'ordine pubblico. Da Cavour a Crispi*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 69.

⁷² C. POESIO, *La questione criminale e il domicilio coatto nel giudizio dei socialisti*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 120. Già la scuola positiva, osserva E. DE CRISTOFARO, *Le critiche del positivismo criminologico al domicilio coatto e i progetti di abolizione tra Otto e Novecento*, *ivi*, p. 235, aveva contrastato le misure preventive di polizia più perché dis-funzionali o in quanto minacciose verso il dissenso politico che per motivi di principio; Ferri (*ivi*, pp. 242-243) definiva il domicilio coatto «tumore maligno».

⁷³ A. LACASSAGNE, *La criminalità*, cit., p. 314 dichiarava in termini elementari che i centri «urbani» e quelli «rurali» avevano «delitti [...] proprii» e che variava, di conseguenza, anche la «fisionomia» dei delinquenti. *Ivi*, p. 315 la citazione dei noti brani di Rousseau e Jacoby (sui quali v.

mento e la scarsità dei residenti tra i fattori sociali rientranti nell'eziologia del delitto. Egli reputava «l'agglomerato della popolazione in una grande città [...] sicuro eccitante a commettere delitti»: a suo parere, la rapidità delle comunicazioni, le «concentrazioni burocratiche», le attività commerciali e industriali tendevano «a far diminuire i delitti di sangue per gli impacci della reciproca sorveglianza, ed aumenta[vano] straordinariamente invece i delitti di furto, di truffa e le associazioni a delinquere»; l'«onesto e pudico [...] tra le pareti domestiche» si trasformava in «licenzioso e perfino immorale in mezzo alla folla». «Nelle grandi città – proseguiva il celebre scienziato – gli asili notturni, le *lodginghouse*, [era]no i covi preferiti del delitto. E così le città e le campagne [aveva]no una criminalità propria e diversa: i delitti delle campagne [era]no selvaggi, feroci, di vendetta o di cupidigia; nelle città preval[eva]no i reati di falso e i sessuali». Alla causa criminogena dell'*addensamento* Lombroso affiancava quella dell'*imitazione*: «Nefasta influenza hanno poi nelle città le pubblicazioni e la diffusione con ogni dettaglio dei delitti commessi per mezzo dei giornali e la loro riproduzione per mezzo dei cinematografi»⁷⁴. Riguardo a quest'ultimo fattore, è appena il caso di notare come, di lì a poco (1890), Gabriel Tarde avrebbe confermato che l'imitazione si esaltava nelle metropoli dove conferiva alle mode e ai vizi pubblici connotati *epidemici* e *contagiosi*⁷⁵.

La lezione lombrosiana sull'*agglomerato* lievitò nel positivismo socio-antropologico, e trovò una peculiare sponda nelle simpatie evoluzioniste di numerosi adepti. Nel capitolo sui *pazzi* contenuto ne *Le degenerazioni umane* (1889) Giuseppe Sergi notava come «l'agglomeramento della popolazione» rendesse le città «meno sane delle borgate»: il «tessuto nervoso» dei cittadini si presentava, infatti, «più eccitabile, irritabile», incline alla «nevrastenia». Alcuni, riassumeva lo studioso messinese, imputavano la patologia alla «mancanza di aria sana, di luce sufficiente, di movimento muscolare», di alimentazione corretta; altri agli «sforzi superiori alla media», non compensati dalla nutrizione né dalle «utili ricreazioni dello spirito», salvo quelle «deleterie» dell'alcool. Sta di fatto – proseguiva Sergi – che nella classe media, «la più esposta», le accennate condizioni *fisiche* di disagio rischiavano di sommarsi a quelle *sociali*, vale a dire l'inadeguatezza rispetto

supra, § 3 e § 5). Lacassagne, medico legale e antropologo di Lione, avrebbe fondato nel 1886 le *Archives de l'anthropologie criminelle*.

⁷⁴ C. LOMBROSO, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, giurisprudenza e alle discipline carcerarie*, vol. III, Fratelli Bocca, Roma, 1878, pt. IX *Eziologia del delitto*, cap. III *Fattori sociali*, pp. 265-267. *Ivi*, p. 267, a proposito di effetto emulativo, l'A. citava alcuni recenti casi di cronaca: abbandono di fanciulli a Marsiglia, omicidio d'un preside, assassinio d'un anarchico a Livorno.

⁷⁵ G. TARDE, *Les lois de l'imitation. Étude sociologique*, Félix Alcan, Éditeur, Paris, 1890, p. 266. L'A. traeva spunto dal testo dell'antropologo A. BORDIER, *La vie des sociétés*, C. Reinwald, Libraire-Éditeur, Paris, 1887, spec. pp. 76-79. Ad avviso di G. TARDE, *Le lois*, cit., p. 271 l'effetto emulativo, all'interno delle comunità urbane, era accentuato rispetto a quelle rurali perché nelle prime erano ben conservate *la plasticité* e *l'impressionnabilité nerveuse*.

al ceto d'appartenenza, il rifiuto di «piegarsi a lavori manuali», i «pregiudizi di classe», l'emulazione dei gruppi agiati. «Una specie di vertigine psichica» *assaliva* così il soggetto «tormentato da impulsi inconciliabili» con i propri mezzi, lo faceva oscillare tra «esaltazione e abbattimento» e ne alterava le funzioni organiche. Chi superava le difficoltà – concludeva il noto antropologo – era «il veramente forte, lo scelto della lotta per l'esistenza»⁷⁶.

Ricalcando le medesime orme, Scipio Sighele individuava in un breve articolo del 1898 due matrici comuni a tutti i fenomeni di delinquenza urbana: l'*agglomerato, fermento in sé* «criminogeno» al pari della *folla* e della *setta* e in grado di corrompere soprattutto operai e intellettuali; e il *magnetismo* esercitato sui *suggestionabili*, vale a dire su quei *tipi estremi* (pazzi o geni) che, anziché indulgere alla rassegnazione del «tipo medio», abbandonavano la «beata e tranquilla mediocrità» della provincia, «fatta di salute fisica e quindi di equilibrio morale e intellettuale», e si dirigevano verso la «capitale, quasi farfalle che lasciano la sfera di oscurità in cui volavano, per accostarsi alla luce da cui [sarebbero state] illuminate e... forse bruciate». Allineandosi all'evoluzionismo più crudo, Sighele constatava come le grandi città «sviluppa[ssero] i germi» più che crearli; erano «nutrici, non madri»; *serre* in cui il «calore artificiale della civiltà» *fecondava* semi esterni; *prova del fuoco* che selezionava i temperamenti adatti alla lotta a discapito di quelli deboli o corruttibili⁷⁷.

Che all'interno delle aree urbane lo scontro per la sopravvivenza forgiasse i più spregevoli dei malfattori divenne tra i positivisti *vulgata* persino stucchevole. Nell'ambiziosa monografia sulla delinquenza *nascosta*, ossia quella che restava latente o che per meri motivi processuali o casuali non risultava perseguibile, il magistrato Lino Ferriani rilevava che «l'agglomeramento delle popolazioni nei grandi centri sviluppa[va] la corruzione [...], tanto [...] che vi [era]no località dove [era] difficile trovare una fanciulla di dodici anni non deflorata»⁷⁸.

Seppur non *ex professo*, anche Enrico Ferri ebbe più volte occasione di rimarcare l'attrattiva esercitata dalla conurbazione sulle frange criminali più sprejudicate. Nella celebre pre-lezione bolognese del dicembre 1880 il giovane docente prendeva spunto dall'inflazionato ricorso alle grazie e alle amnistie per ripetere con Bentham che «i malfattori, in codesti giubilei del delitto, irrompono nelle città come lupi tra un gregge, dopo lungo digiuno»⁷⁹. Il penalista manto-

⁷⁶ G. SERGI, *Le degenerazioni umane*, Fratelli Dumolard Editori, Milano, 1889, pp. 68-69.

⁷⁷ S. SIGHELE, *La delinquenza*, cit., pp. 305-308. Cfr. anche A. NICEFORO-S. SIGHELE, *La mala vita*, cit., pp. 12-16. La metafora luminosa tornava in A. NICEFORO, *Italiani*, cit., p. 547, il quale considerava le città «degli enormi produttori e riflettori di luce che proiettano intorno la loro aureola di raggi».

⁷⁸ L. FERRIANI, *Delinquenti*, cit., *Introduzione*, p. 22. *Ivi*, *Prefazione*, pp. XXXVI-XXXVIII l'A. illustrava l'insolito trittico di tipi delinquenti (latenti, scaltri, fortunati) giustapposti nel titolo del volume.

⁷⁹ E. FERRI, *I nuovi orizzonti del diritto e della procedura penale*, Zanichelli, Bologna, 1881, p. 124. L'A. si riferiva a J. BENTHAM, *Traité de législation civile et pénale [...]*, tome II, Bossange,

vano inoltre riteneva esponenti tipici, anzi maggioritari, della categoria dei «delinquenti d'abitudine acquisita» gli accattoni e i vagabondi, «educati al furto nella tenera infanzia» e pronti a trasformarsi in «impresari e maestri del delitto», «i veri beduini delle grandi città»⁸⁰.

Contro gli inattivi e gli sbandati aggirantisi per i centri urbani la criminologia positivista, che non si faceva scrupolo di sacrificare le garanzie formali sull'altare della sicurezza collettiva, sfoderava toni persino più agguerriti di quelli usati dai carrariani. Basti scorrere le prime battute della voce *Oziosi e vagabondi* firmata dall'avvocato lombrosiano Mario Rèbora per l'*Enciclopedia giuridica italiana* (1915): «Accanto alle classi socialmente organizzate, laboriose, produttive di beni, partecipanti alla vita intellettuale», «legioni di individui» improduttivi e senza dimora, «esseri avidi, pigri, ingordi», fornivano manovalanza alla delinquenza. Soffermandosi, in particolare, su oziosi e vagabondi di città, Rèbora ne deprecava i raggiri escogitati ai danni dei veri bisognosi: «Li trovate ciechi sui gradini delle chiese col cagnolino ammaestrato [...] impassibile e incolpevole; le vedete donne vecchie lerce e cenciose»; «li trovate a frotte» con in mano cartoline o «foglietti di una canzonetta oscena o stupida [...], gobbi, storpi, guerci, mutilati, piagati, mostri senza braccia e senza gambe, assillare spesso aiutati da un gemebondo organetto delinquente»⁸¹.

Non mancarono tuttavia, nelle schiere della *nuova scuola*, approcci più problematici. La meticolosa indagine statistica sul vagabondaggio avviata nel 1894 da Eugenio Florian e Guido Cavaglieri, interrogandosi sui tradizionali requisiti codicistici del reato (assenza di domicilio e di onesta occupazione), teneva distinto il classico vagare *patologico* da quello «temporaneo» degli operai, costretti

Masson et Besson, Paris, 1802, parte XIII, chap. IX, p. 428: «Ces malfaiteurs, dans le jubilé du crime, se ruent sur cette grande ville comme des loups, qui, après un long jeûne, se trouvent placés dans une bergerie: et jusqu'à ce que tous ces brigads aient été ressaisis pour de nouveaux délits, il n'y a point de sûreté dans les grandes routes, ni même la nuit dans les rues de la Métropole».

⁸⁰ E. FERRI, *I nuovi orizzonti*, cit., p. 51; ID., *Sociologia criminale*, III ed. completamente rifatta dei *Nuovi orizzonti del diritto e della procedura penale*, Fratelli Bocca, Torino, 1892, p. 170; ID., *Sociologia criminale*, IV ed., con due tavole grafiche, Fratelli Bocca, Torino, 1900, p. 228 (nelle ultime due edd. l'A. rafforzava il concetto con l'inciso «massime nelle grandi città»).

⁸¹ M. RÈBORA, *Oziosi e vagabondi*, in *Enciclopedia giuridica italiana* [...], vol. XII, parte II, Società Editrice Libraria, Milano, 1915, pp. 1292-1293. Con gli oziosi, vagabondi e mendicanti non andavano confuse le vittime di rovesci economici (*ivi*, p. 1292). L'A. (*ivi*, p. 1299) se la prendeva con le signore «troppo sorridenti, troppo belle, troppo profumate» che si vantavano di sfamare *una tantum* singoli fanciulli al di fuori dei circuiti ufficiali, e che non si accorgevano che un giorno quei bambini, divenuti «adulti», avrebbero potuto derubarle dei gioielli. D. MARUCCO, *Previdenza e beneficenza tra Crispi e Giolitti. Il contributo dell'Enciclopedia giuridica italiana*, in *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana*, a cura di A. Mazzacane e P. Schiera, il Mulino, Bologna, 1990, p. 302 sostiene che Rèbora proponesse un aggiornamento, a tratti «meno fosc[hi]», delle tradizionali figure di oziosi e vagabondi: tanto da invocare (*ivi*, pp. 303-304) il ricorso alla beneficenza a fronte dell'insufficienza delle misure repressive e preventive.

a girare «per le grandi città, come i proletarii delle campagne»: fenomeno, quest'ultimo, fisiologico nell'«odierno organismo economico», figlio della «forma capitalistica» e non certo meritevole di misure preventive. Col gusto del paradossale, i due studiosi facevano notare come anche i vagabondi *patologici* disponessero, in fondo, di un'«organizzazione potente e sapiente» che rendeva il «mestiere lucroso»: esistevano insomma – questo il messaggio dei due Autori – vagabondi sfruttatori e vagabondi vittime del nascente capitalismo⁸².

Florian e Cavaglieri avrebbero convogliato e potenziato le ricerche nei due volumi *I vagabondi* (1896-1900). Dalla loro analisi statistica emergeva un'Italia in condizioni non più critiche di altri paesi, con l'eccezione di Roma, presa d'assalto perché «popolosa e, in certo senso, raffinata, in mezzo ad un'immensa campagna semideserta e quasi barbara». Avallando le impressioni di altri studiosi, tra cui Frégier, i due autori restavano comunque persuasi che le grandi città (e soprattutto Napoli, Roma, Genova) fossero albergo di vagabondi⁸³.

7. Riverberi urbani della questione meridionale

Il trauma del brigantaggio e l'irrompere della questione meridionale imposero ai cultori del penale un'ulteriore declinazione della dicotomia città – campagna. Durante i lavori preparatori dei *Provvedimenti eccezionali di pubblica sicurezza* (legge 3 luglio 1875, n. 2580) una pregevole relazione di Agostino Depretis, stilata a nome d'una commissione parlamentare da lui presieduta e presentata alla Camera il 25 maggio 1875, richiamava l'attenzione sull'osmosi tra serbatoi urbani e rurali della nascente criminalità organizzata: «La miseria d'una parte della plebe come nelle provincie napoletane fornisce alla camorra ed ha fornito ai briganti le reclute nei cafoni, e negli infelici abitatori dei *fondaci*, delle grotte degli *spagari*, e dei *bassi* di Napoli, così il malandrinnaggio e la mafia di Sicilia le trova in quella parte, pur troppo numerosa della popolazione della città che non vive di lavoro e che sta come a carico altrui, nei lavoratori delle zolfare, e nei poverissimi contadini che stanno nell'interno dell'isola»⁸⁴. La diagnosi pare-

⁸² E. FLORIAN-G. CAVAGLIERI, *I vagabondi*, cit., p. 387, nt. 1 (vagabondaggio «temporaneo» degli operai); *ivi*, p. 407 (capitalismo). *Ivi*, pp. 410-411 i rimedi proposti per vagabondi *cronici* e *accidentali*. Non va dunque generalizzato il pregiudizio positivista (cui accenna L. BENADUSI, *Il domicilio coatto*, cit., p. 194) d'un vagabondaggio effetto non solo di condizioni economico-sociali ma anche di «predisposizioni somatiche» e ataviche. Qualche anno fa, G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 258 osservava come l'analisi positivista dei «caratteri psico-fisici» differenziali di oziosi, vagabondi e mendicanti fosse stata distorta a fini di emarginazione politica delle categorie potenzialmente sovversive: un cambio di passo, quest'ultimo, risalente alla legge Crispi di p.s. del 1889 (*ivi*, p. 255).

⁸³ E. FLORIAN-G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico [...]*, vol. II, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1900, pp. 96-104; *ivi*, 102-103; *ivi*, p. 136 (città-albergo).

⁸⁴ [A. DEPRETIS], *Relazione della Commissione Depretis presidente e relatore, La Porta segreta-*

va anticipare talune intuizioni di Pasquale Villari (1878) sull'«abbrutimento» della plebe napoletana quale *naturale* terreno di coltura della camorra: l'insigne meridionalista, peraltro, teorizzava che la mafia «stende[sse] le sue più profonde radici nella campagna, mentre la camorra le stende[va] nella città»⁸⁵.

Di fronte alla tenaglia malavitoso che andava stringendosi su ampie regioni del paese, la penalistica liberale, geneticamente unitaria e centralista, palesò una colpevole carenza di strumenti di lettura socio-economica differenziale⁸⁶. Era soprattutto l'illusione di preservare l'ex Granducato dall'omologazione legislativa 'sabauda' a spingere Carrara, nella prolusione del 1865, a rintuzzare la retorica dell'unificazione del *giure penale* in nome del policentrismo delle città: vocabolo, quest'ultimo, utilizzato dal maestro lucchese à la Carmignani (v. *supra*, par. 4) per designare quei molteplici ordinamenti autonomi (la sua Toscana, *in primis*) che avrebbero serenamente potuto continuare a valersi di leggi penali proprie, senza adagiarsi nel «letto di Procuste» né appiattirsi sulla «formula mistica» dell'*unità*⁸⁷.

rio, Abignente, Donati, Castagnola Stefano, Maiorana-Caltabiano, Giacomelli Giuseppe, Piccoli, di San Donato sul progetto di legge presentato dal ministro dell'Interno di concerto col ministro di grazia e giustizia nella tornata del 5 dicembre 1874, Applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza – Tornata del 25 maggio 1875, in ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, Sessione del 1874-75 – Documenti – Progetti di legge e relazioni, N. 24-A, pp. 1-42, e spec. pp. 22-23. Sull'importanza cruciale del dibattito che precedette la legge del 1875 cfr. E.G. FARACI, *La legge di pubblica sicurezza del 1875: magistratura e politica in Sicilia*, in *Amministrazione*, fasc. 1, supplem. 2014, pp. 133-134; EAD., *La magistratura e il domicilio coatto sotto il governo della Destra storica*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 98; G. ASTUTO, *La politica*, cit., p. 60; e già L. MASCILLI MIGLIORINI, *Il mondo politico meridionale di fronte alla legge di pubblica sicurezza del 1875*, in *Rivista Storica Italiana*, XCI (1979), fasc. 4, pp. 724-752 e in partic. pp. 724-725; v. anche F. BENIGNO, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra. 1859-1878*, Einaudi, Torino, 2015, p. 325.

⁸⁵ P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Successori Le Monnier, Firenze, 1878, p. 6 (conseguenzialità *naturale* tra degrado e camorra); *ivi*, p. 8 (fondaci e spagari di Napoli); *ivi*, p. 28 (differenza tra mafia e camorra). Dopo il colera del 1884, la diagnosi fu ribadita da P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia [...]*, II ed., riveduta e molto accresciuta dall'Autore, Fratelli Bocca, Torino, 1885, pp. 4, 6, 25. Sulla differenza tra mafia e camorra tracciata da Villari v. G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*. II ed. aggiornata, Giuffrè, Milano, 2008, p. 66; per inquadrare l'analisi delle *Lettere* villariane v. F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 39-42. Sul carattere urbano del modello criminale che la camorra ottocentesca tendeva a riproporre anche in altre località campane v. M. MARMO, *Il coltello e il mercato. La camorra prima e dopo l'unità d'Italia*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli-Roma, 2011, p. 17. Nell'immagine colta della Napoli di metà sec. XIX i *lazzaroni* cedevano il passo ai *camorristi*, equivalenti alle *classes dangereuses* francesi e parimenti alternativi alla città laboriosa e onesta: F. BENIGNO, *La mala setta*, cit., pp. XI e XXI.

⁸⁶ Tale il severo giudizio (incentrato specificamente sul Carrara) formulato da L. RADZINOWICZ, *Ideologia*, cit., p. 26. Sembra aderirvi G. FORTI, *L'immane concretezza*, cit., p. 209.

⁸⁷ F. CARRARA, *Prolusione letta il 20 novembre 1865 [...]. Se l'unità sia condizione del giure penale*, Tipografia di B. Canovetti, Lucca, 1865, p. 50.

I *desiderata* carrariani avrebbero, paradossalmente, ricevuto un conforto postumo, e con ogni probabilità non gradito, da quel filone dell'antropologia positivista che avrebbe enfatizzato, non senza punte di rozzezza, il divario penalistico tra le due Italie. Ne *L'Italia barbara contemporanea* (1898) Alfredo Niceforo inchiodava implacabilmente il sud, e in particolare Napoli, a una presunta inferiorità etnica, della quale la malavita non era che epifenomeno⁸⁸. Scipio Sighele accennava ai fattori «locali e particolari», quali la razza, il clima, la storia, l'ambiente, l'educazione, che facevano «fiorire a Palermo la *maffia*, a Napoli la *camorra*, a Roma il *bagarinaggio*»⁸⁹. Nel volume a quattro mani *La mala vita a Roma* (1898), che assemblava gli scritti di entrambi, Niceforo e Sighele si ripromettevano di avviare anche per le città italiane analisi degne di quelle già disponibili per altre metropoli europee. I due studiosi erano convinti che, salvo l'ampia letteratura sedimentatasi su Napoli e Palermo 'grazie' alla camorra e alla mafia, Roma, capitale poco conosciuta di un'Italia «unita» ma «non unificata», presentasse anch'essa un «suo mondo sotterraneo [...], un tessuto di esistenze logore dal carcere e dalla sorveglianza speciale». Chiedendosi, in *Conclusioni*, «come difendersi da questo mondo tenebroso della *Mala Vita*», gli Autori ammettevano talune responsabilità della polizia, troppo impegnata a «perseguire il cappello a cencio del socialista o il cravattono rosso del repubblicano»; ma puntavano l'indice soprattutto contro un codice penale che lasciava «germogliare e moltiplicarsi nel fango e nella putredine delle grandi città» la delinquenza abituale e il parassitismo. La «radice» del male risiedeva, a loro parere, in una «legge penale [...] anemica», blanda con gli incorreggibili e, per contro, troppo solerte nell'abbandonare i correggibili alla scuola del carcere⁹⁰.

8. *Civiltà immorale*

Il persistente determinismo naturalistico impediva ai positivisti di cogliere appieno la metamorfosi della criminalità urbana *fin-de-siècle*. Gabriel Tarde, che non a caso stigmatizzava la disattenzione dei lombrosiani per i fattori sociali della delinquenza⁹¹, era convinto che, rispetto al 'collega' *rural*, il *criminal urban*

⁸⁸ A. NICEFORO, *L'Italia barbara contemporanea*, cit., pp. 57-70 si soffermava sull'atavismo barbaro e feudale della camorra e (*ivi*, p. 83) sullo scandalo del lotto clandestino camorristico; descriveva Napoli (*ivi*, p. 233) come «città sudicia per eccellenza», espressione (*ivi*, p. 226) d'una civiltà non del tutto primitiva né pienamente evoluta. Il criminologo siciliano (*ivi*, p. 292) calcava le differenze antropologico-razziali tra le *due Italie*.

⁸⁹ S. SIGHELE, *La delinquenza*, cit., p. 305.

⁹⁰ A. NICEFORO-S. SIGHELE, *La mala vita*, cit., p. 19 (confronto, «non senza un certo senso di vergogna», con gli studi sulle città di altri paesi più sviluppati); *ivi*, pp. 26 e 33-34 (Roma); *ivi*, p. 27 (Napoli e Palermo); *ivi*, *Conclusioni*, pp. 213-215 (proposte di riforma).

⁹¹ G. TARDE, *Le deuxième Congrès international d'anthropologie criminelle*, in *Revue Scientifi-*

segnasse un salto di qualità, una sorta di affinamento: più vanitoso che orgoglioso, più vizioso che ambizioso, costui non aspirava che a soddisfare i bisogni di lusso e di orgia inoculatigli dalla *civilisation*. Alla delittuosità relativamente veniale della campagna, cui guardava con nostalgica tenerezza, Tarde contrapponeva la fioritura urbana, davvero lussureggiante e continuamente cangiante, di truffe, frodi, abusi di fiducia. Quando le *grandes villes*, a causa della densità e dell'estensione, divenivano *forêts d'hommes* – esagerava lo studioso transalpino – permettevano ai malfattori di ritrovare, sotto le sembianze d'un caffè o di case ombreggiate, le loro antiche caverne⁹².

Le caverne di Tarde come i tuguri di Vico. Dietro la patina sfolgorante, i luoghi-simbolo della civilizzazione europea incubavano i nuovi selvaggi, più fiacchi e più spregevoli. Aveva ragione Hegel – chiosava Alfredo Niceforo nel 1901, a margine di un'analisi della delinquenza nelle metropoli americane – quando scriveva «che le città più sono civili e più sono immorali»⁹³. La prima industrializzazione⁹⁴, l'immigrazione di massa, l'ingresso di forze lavorative medio-borghesi

que, tomo 44 (1889), n. 22, pp. 11 e 14, allora giudice istruttore a Sarlat, aveva contestato a Ferri d'aver sovradimensionato i fattori antropologici e fisici della delinquenza (il clima, l'atavismo, i tratti somatici) rispetto a quelli sociali. Per l'accento posto da Tarde sulle cause sociali, anziché naturalistiche, del crimine v. V. PETRUCCI, *Dalla sociologia alla interpsicologia: il diritto in Gabriel Tarde*, in *Folla e politica. Cultura filosofica, ideologia, scienze sociali in Italia e Francia a fine Ottocento*, a cura di M. Donzelli, Liguori, Napoli, 1995, pp. 122-123.

⁹²G. TARDE, *La philosophie pénale*, A. Storck-G. Masson, Lyon-Paris, 1890, pp. 266-267 (distinzione tra le psicologie delle due categorie criminali); *ivi*, p. 282 (comparazione tra reati urbani e rurali); *ivi*, p. 284 (fioritura dei reati urbani); *ivi*, p. 379 (città come foreste). *Ivi*, p. 288 l'A., con particolare riguardo agli attentati alla morale, ribadiva che i dati sulla ripartizione geografica rivelavano inequivocabilmente la preponderante influenza delle *causes sociales* su quelle fisiche: sovraccitati dalla facilità di realizzazione, i desideri dei sensi acquisivano presso le popolazioni *agglomérées* una morbilità acuta. Sull'ossessione di Tarde per la dicotomia tra *homme de la ville e paysan* cfr. V. PETRUCCI, *Dalla sociologia*, cit., p. 125. Altri spunti potrebbero trarsi da G. TARDE, *L'opinion et la foule*, Felix Alcan, Paris, 1901, trad. it. *L'opinione e la folla*, a cura di R. Conforti, La Città del Sole, Napoli, 2005, pp. 80-81, testo nel quale la polarità città-campagna veniva in rilievo nel confronto tra furia devastatrice della folla rurale e politicità volubile della folla urbana.

⁹³A. NICEFORO, *Italiani*, cit., pp. 301 (città americane: l'A. si avvaleva della letteratura di viaggio in lingua francese) e 305 (Hegel). Probabilmente Niceforo si riferiva a G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio* con le *Aggiunte* di Eduard Gans, a cura di G. Marini, Laterza, Bari-Roma, 1999, *Aggiunta* (1833) di GANS al § 195, p. 344: «Ove da un lato il lusso si trova alla sua altezza, là sono d'altro lato altrettanto grandi anche necessità e depravazione». Il brano figurava come § 191 nelle traduzioni ottocentesche delle *Grundlinien*: cfr. ad es. G.W.F. HEGEL, *Filosofia del diritto tradotta dall'originale tedesco da Antonio Torchiariulo*, Stamperia e Cartiere del Fibreno, Napoli, 1848, tit. *I bisogni, ed il modo di soddisfarli*, § CXCI, p. 232.

⁹⁴E. FERRI, *Studi sulla criminalità in Francia dal 1826 al 1878 secondo i dati contenuti nei «Comptes généraux de l'administration de la justice criminelle»*, in MINISTERO D'AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO – Direzione di Statistica, *Annali di Statistica*, Serie 2^a, vol. 21, 1881, Tipografia Eredi Botta, Roma, 1881, p. 177 era convinto che «lo sviluppo delle ricchezze mobili» e «dei rapporti sociali» avrebbe diminuito «l'intensità e la violenza» del crimine, ma aumentato in «compenso

nella burocrazia e nella finanza offrivano, per così dire, la *chance* di delinquere a figure inedite, distanti persino sul piano iconografico dal malvivente efferato e impresentabile che per secoli aveva monopolizzato l'immaginario collettivo.

Nel corso del XX secolo il tecnicismo giuridico, la consacrazione costituzionale dell'eguaglianza, la tendenziale omogeneizzazione culturale e tecnologica delle condizioni ambientali hanno probabilmente dissuaso la penalistica dal forzare le supposte specificità criminologiche del contesto urbano. Certo, suonerebbe oggi anacronistico riesumare uno statuto penale del *civis* consistente di privilegi, sanzioni, procedure e riservato a residenti asserragliati entro un'ideale cinta muraria. Né un'eventuale eziologia del reato di città e una connessa stratigrafia sociale potrebbero tuttora credibilmente basarsi sui pregiudizi mono-classe dei liberali o sugli stereotipi positivistic. Non meritano, tuttavia, l'oblio quei tanti studiosi del penale che, seppur sollecitati da cointeressenze col potere o dalle paure dei *galantuomini*, si calarono, spesso con attrezzi artigianali, negli abissi dell'emarginazione; che s'imbattono in vagabondi e accattoni, ladruncoli notturni e «plebi reclamanti»⁹⁵; che provarono insomma, se non a redimere l'umanità dolente e fuorilegge, almeno a guardarla in volto.

[...] l'estensione e la frequenza»; cfr. anche *ivi*, p. 183. Il saggio ferriano pronosticava l'inesorabile moto «ascensionale» della criminalità (*ivi*, p. 176): previsione rovesciata da F. POLETTI, *Il sentimento nel diritto penale* (1882), in ID., *Il sentimento e la persona giuridica nella scienza del diritto penale. Due appunti critici [...]*. II ed., Paolo Gambierasi Libraio Editore, Udine, 1887, pp. 82-83 e 93. Ad avviso del Poletti, le statistiche sulla criminalità, condotte specialmente da Messedaglia, avevano finalmente attribuito la dovuta rilevanza ai «fattori [...] antropologici, fisici e sociali»: tra questi, anche ai «luoghi di dimora», sicché si era cominciato a differenziare la delinquenza di grandi e piccoli centri, città e campagna (*ivi*, pp. 72-73). L'industrializzazione, osservava L. RADZINOWICZ, *Ideologia*, cit., pp. 88-90 (ove si citava Poletti e Ferri), comportò il superamento della società coesa e cooperativa (di cui aveva parlato Durkheim) a favore dell'egoismo competitivo.

⁹⁵ L'espressione «plebi reclamanti» era stata utilizzata da Pietro Ellero al Senato, come ricordava l'allievo Enrico FERRI, in ATTI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Legislatura XXI – 2ª sessione, *Discussioni*, CXLI – Tornata di sabato 14 febbraio 1903, p. 5528. P. ELLERO, *La questione sociale*, Tipografia Fava e Garagnani, Bologna, 1877, p. 410 aveva anche scritto di «plebi furanti e sitibonde di sangue».

PREVENZIONE PUNITIVA E NUOVI SPAZI DI SICUREZZA URBANA *

Marco Pelissero

SOMMARIO: 1. Diritto penale come cogestore della sicurezza urbana. – 2. La prevenzione negativa nel d.l. n. 14/2017. – 3. Nuove sanzioni amministrative punitive. – 4. La prevenzione amministrativa “negativa”. – 5. Le nuove prescrizioni nella sospensione condizionale della pena. – 6. Un modello di prevenzione urbana escludente.

1. Diritto penale come cogestore della sicurezza urbana

La sicurezza urbana viene gestita attraverso diversi sistemi di controllo che interessano primariamente il diritto amministrativo, con norme che operano sul fronte preventivo e repressivo. In questo contesto anche il diritto penale svolge un ruolo centrale nella gestione della sicurezza urbana per diverse ragioni relative all’oggetto, ai soggetti ed ai costi del controllo penale.

a) Quanto all’*oggetto della tutela*, è stato tradizionalmente l’ordine pubblico ad essere oggetto di tutela penale e nella sua versione più ristretta di *ordre dans le rue* la sicurezza urbana ha rappresentato il contesto principale del controllo penale. Tuttavia, più recentemente, il legislatore ha preferito al termine ordine pubblico quello di sicurezza pubblica che ha avviato una più marcata giustificazione dell’intervento penale: la sicurezza, da condizione necessaria per l’esercizio dei diritti individuali, è assurta a diritto meritevole di tutela, divenendo strumento di ampliamento del controllo penale e di limitazione dei diritti individuali. Così, i fattori di insicurezza sociale sono diventati il motore delle strategie di potenziamento dell’intervento penale lungo tre direttrici.

La prima è l’effetto del mutamento del contesto dalla dimensione interna a quella internazionale, nel quale si collocano le offese e le scelte di politica criminale: le condizioni globali di insicurezza indotte dal terrorismo internazionale e la necessità

* Il presente contributo tiene conto della disciplina vigente al tempo del convegno, in parte modificata successivamente dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. in legge 1° dicembre 2018, n. 132 e dal d.l. 14 giugno 2019, n. 53 conv. in legge 8 agosto 2019, n. 77.

di contrastare un fenomeno che presenta una struttura a rete, lontana dalle più tradizionali forme associative, hanno indotto la proliferazione di fattispecie connotate da forte anticipazione della tutela penale e collaterali alle strutture associative.

Una seconda direzione di intervento, sempre sul terreno delle scelte di incriminazione, vede l'ingresso di norme a contenuto puramente simbolico, perdenti sul terreno dell'efficacia preventiva: l'esempio forse più eclatante è costituito dal reato di immigrazione clandestina (art. 10-*bis* T.U. immigrazione), norma del tutto incapace di offrire il benché minimo contributo ad affrontare i problemi che i flussi migratori pongono, costituendo, anzi, un elemento di ulteriore aggravio della gestione giudiziaria dell'immigrazione.

La terza direzione di intervento va incontro ai bisogni emotivi di rassicurazione collettiva attraverso l'aumento dei livelli di pena, come evidenziano due ambiti nei quali più forte è l'insicurezza percepita: da un lato, la criminalità predatoria (delitti contro il patrimonio *in primis*); dall'altro i reati commessi da stranieri, rispetto ai quali fu introdotta la circostanza aggravante della c.d. clandestinità (art. 61, n. 11-*bis* c.p.), caduta sotto la scure della Corte costituzionale, non trovando tale norma alcuna giustificazione alla luce dei principi di uguaglianza e del diritto penale del fatto, trattandosi di un'aggravante che aveva un fondamento discriminatorio per ragioni d'autore. Al diritto penale formalmente inteso si affiancano strumenti di controllo amministrativo strettamente connessi al diritto penale, vuoi per i beni sui quali incidono (si pensi alla detenzione amministrativa degli stranieri irregolari), vuoi per l'esito finale a cui conduce il controllo amministrativo attraverso la criminalizzazione della trasgressione a prescrizioni amministrative.

b) Il ricorso al diritto penale nel controllo della sicurezza urbana presenta specificità anche con riferimento ai *soggetti* che sono coinvolti: i *gestori della sicurezza*, ossia gli apparati che costituiscono le agenzie di controllo; i *fruitori della sicurezza*, ossia i consociati, *destinatari ultimi* delle politiche di controllo; i *perturbatori della sicurezza*, rispetto ai quali scattano i meccanismi di controllo.

Quanto al rapporto tra gestori e fruitori della sicurezza, la politica penale è sempre ai confini del cortocircuito: è indubbio che alle richieste di sicurezza non possano rimanere sordi legislatore e amministratori locali, ma è anche vero che il diritto penale presenta un elevato livello di politicità a causa della stretta vicinanza tra gestori e fruitori della sicurezza, tra chi dovrebbe garantirne le condizioni e chi la richiede. Questo spiega perché, da quando il diritto penale è entrato prepotentemente nelle agende politiche di Governo e Parlamento, la sicurezza urbana abbia attinto – più sensibilmente – all'arsenale penalistico, con tutti i limiti in cui incorrono le scelte condizionate dal potenziale simbolico dell'arma penale e della ricerca di consenso sociale.

Quanto ai soggetti perturbatori della sicurezza urbana, il diritto penale opera in chiave di prevenzione speciale negativa e di esclusione: le fattispecie penali segnano confini, definiscono gli spazi di liceità e nel contesto urbano non fanno che rimarcare sul piano normativo le differenze sociali, tracciando solchi sempre più profondi tra destinatari e perturbatori della sicurezza. Siamo agli antipodi delle strategie di integrazione e coesione sociale.

c) Infine, le politiche sulla sicurezza urbana guardano al diritto penale anche in ragione dei *costi*, perché il diritto penale è a costo zero e in quanto tale entra nell'arsenale del populismo penale, sempre alla ricerca di consenso sociale che si alimenta di nuove incriminazioni e di più ampi poteri di polizia, in parte delegati ai privati attraverso l'allargamento della legittima difesa domiciliare. La prevenzione della sicurezza urbana è invece costosa, non compatibile con le clausole di invarianza finanziaria che chiudono i testi di legge, mettendo una pietra tombale sulla effettività della prevenzione.

2. La prevenzione negativa nel d.l. n. 14/2017

Gli elementi di tipo descrittivo succintamente esposti relativi all'oggetto, ai soggetti ed ai costi del diritto penale nella gestione della sicurezza urbana connotano anche le scelte fatte dal legislatore con il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 (c.d. decreto Minniti).

Gli interventi normativi ivi contenuti non si collocano nella direzione dell'espansione del diritto penale, che innanzi ho indicato come uno dei possibili sviluppi delle politiche securitarie: non introducono nuove norme penali, limitandosi, come indicherò, ad intervenire sulla sospensione condizionale della pena. Peraltro, sui reati di tipo predatorio è intervenuta pochi mesi dopo la legge n. 103/2017, che ripropone un ulteriore aumento delle pene per i delitti di furto e rapina: per il furto in abitazione (art. 624-*bis* c.p.) sono aumentati i limiti minimi edittali sia della fattispecie base che di quella aggravata (che passano, rispettivamente, da uno a tre anni e da tre a quattro anni di reclusione) e viene blindato il meccanismo di computo delle circostanze; anche per il furto aggravato (art. 625 c.p.) si dispone l'aumento del minimo edittale (da uno a due anni); la rapina vede aumentato il minimo edittale sia nella fattispecie base (da tre a quattro) che in quella pluriaggravata (sei anni di reclusione a cui si affianca, al comma 4 dell'art. 628 c.p. un meccanismo di limitazione del giudizio di bilanciamento in funzione di limitazione della discrezionalità giudiziale); anche il minimo edittale dell'estorsione ha subito un rialzo verso l'alto (da sei a sette anni di reclusione).

Gli aumenti dei limiti minimi – ben più che i limiti massimi – segnalano la politica penale della prevenzione negativa, perché si traducono in ostacoli nell'accesso alla sospensione condizionale della pena, al patteggiamento e, in fase esecutiva, anche alle misure alternative alla detenzione.

Il d.l. n. 14/2017 presenta una corposa parte dedicata alla prevenzione integrata che merita apprezzamento, anche se poi la sua effettività ed efficacia è compromessa dalla clausola di invarianza finanziaria.

Sul terreno più specificatamente punitivo vanno considerati due tipi di intervento: la repressione punitiva amministrativa e la prevenzione punitiva delle misure di prevenzione. Si tratta di due ambiti che, pur muovendosi ai limiti del nocciolo duro delle norme penali formalmente intese, toccano le garanzie penali: da

un lato, le sanzioni amministrative, quando hanno carattere punitivo, rientrano nelle garanzie che l'art. 7 CEDU assicura alla "materia penale", alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; dall'altro lato, le misure di prevenzione costituiscono lo strumento più invasivo delle politiche preventive. Attraverso questi due strumenti, il d.l. n. 14/2017 delinea un diritto punitivo e preventivo fortemente divisivo nelle politiche di sicurezza urbana.

3. Nuove sanzioni amministrative punitive

L'art. 16-*bis*, introdotto in sede di conversione del decreto legge, prevede una sanzione pecuniaria amministrativa elevata (da euro 1.000 a euro 3.500) per «coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine»; si applica la confisca delle somme percepite e, se nell'attività sono impiegati minori, o nei casi di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata.

La riforma potenzia i poteri di ordinanza dei sindaci quale rappresentante della comunità locale e del governo (artt. 50 e 54 d.lgs. n. 267/2000).

Nella prima veste il sindaco può emanare ordinanze contingibili e urgenti oltre che in presenza di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, anche «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». È stato altresì ampliato il potere di emanare ordinanze ordinarie sui limiti negli orari di vendita e somministrazione di bevande alcoliche, «con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti» (potere di ordinanza che alcuni sindaci hanno iniziato prontamente ad esercitare, con effetti non sempre favorevoli alla tutela dell'ordine pubblico).

Quanto al sindaco quale rappresentante del governo, i poteri di ordinanza *ex* art. 54, d.lgs. n. 267/2000 possono essere esercitati «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Il d.l. n. 14/2017 ha specificato che i provvedimenti «concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti». In relazione a questo potere di ordinanza, la nozione di sicurezza urbana è limitata al profilo della prevenzione e del contrasto all'insorgere di fenomeni criminosi o, più ampiamente, di illegalità.

È necessario chiedersi se l'ampliamento dei poteri di ordinanza sindacale *ex art. 54, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267* abbia anche effetti riflessi sul terreno penale.

La norma supera le obiezioni a cui era andata incontro la riforma approvata con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, che aveva previsto il potere di ordinanza anche in casi non contingibili e urgenti: la Corte costituzionale aveva, infatti, dichiarato illegittima la disciplina nella parte in cui prevedeva un potere di ordinanza ordinario in violazione del principio di riserva di legge. L'art. 54 cit. oggi prevede un potere sempre contingibile e urgente e rispettoso della riserva di legge, in quanto gli ambiti di intervento sono definiti da una fonte primaria. La trasgressione al contenuto delle ordinanze è sanzionata solo con una sanzione pecuniaria amministrativa (art. 7-*bis*, comma 1, d.lgs. n. 267/2000), mentre l'applicazione dell'art. 650 c.p. è ostacolata da diversi limiti.

Anzitutto, in forza del principio di specialità, valido anche nel rapporto tra illecito penale ed illecito amministrativo di fonte statale (art. 9, legge n. 689/1981), prevale sulla contravvenzione l'illecito amministrativo di cui al citato art. 7-*bis*.

In secondo luogo, l'applicazione dell'art. 650 è limitata ai casi di ordinanze a destinatario specifico, dirette ad una o più persone determinate o determinabili. Lo si può indirettamente argomentare anche dall'art. 54, comma 7, d.lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale «se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, *senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi*». Pertanto, la trasgressione ad ordinanze a destinatario generale integra soltanto un illecito amministrativo in caso di mancata ottemperanza alle ordinanze sindacali finalizzate alla sicurezza urbana, trattandosi di ordinanze a contenuto generale.

In ogni caso, l'applicazione dell'art. 650 c.p. richiede che l'ordinanza abbia ad oggetto una delle materie di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico e sanità: ora, per quanto la sicurezza pubblica sia una nozione onnivora (tanto più se affiancata al termine ordine pubblico) inclusiva anche della sicurezza urbana, il d.l. n. 14/2017 dà di quest'ultima una nozione riferita alla vivibilità ed al decoro, applicabile (per espressa indicazione dell'art. 4) solo ai fini dell'applicazione dello stesso decreto: pertanto, qualora l'ordinanza sia finalizzata a garantire il "decoro" della città, non vi sono spazi comunque per rendere operativo il meccanismo sanzionatorio previsto dall'illecito contravvenzionale.

4. *La prevenzione amministrativa "negativa"*

Più significativo è l'intervento del decreto-legge sulle misure di prevenzione personali attraverso la previsione di nuove misure consistente nell'ordine di allontanamento e nel divieto di accesso a determinati luoghi, con una disciplina che prende a modello quella del Daspo finalizzato a prevenire la violenza nel corso di manifestazioni sportive (art. 6, legge n. 401/1989).

Viene anzitutto previsto l'ordine di allontanamento da determinati luoghi al fine di preservarne il decoro (art. 9 che individua determinate aree urbane che possono essere ulteriormente ampliate dai regolamenti di polizia urbana, specie quando si tratta di aree interessate da consistenti flussi turistici ovvero adibite a verde pubblico).

Chi impedisce l'accessibilità e la fruizione di questi luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300 ed è destinatario dell'ordine sindacale di allontanamento dal luogo in cui è stata tenuta la condotta. Analogo provvedimento di allontanamento può essere disposto nei confronti di coloro che, in quelle stesse aree, abbiano commesso gli illeciti amministrativi di ubriachezza (art. 688 c.p.), atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p.), esercizio abusivo del commercio (art. 29, d.lgs. n. 114/1998) o del parcheggio (art. 7, comma 15-*bis*, d.lgs. n. 285/1992).

I possibili destinatari dell'ordine appaiono sociologicamente definiti (occupatori abusiva di spazi, clochard, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio, nomadi) e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli oziosi e vagabondi e dei soggetti dediti ad attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume che nella legge n. 1423/1956 costituivano, prima della riforma del 1988, le tradizionali figure di pericolosità soggettiva destinate a misure di prevenzione.

La tutela del decoro è perseguita attraverso il temporaneo divieto di accesso a determinate zone, secondo la logica della dislocazione, peraltro con efficacia temporanea anche se a progressione scalare (quarantotto ore; sei mesi in caso di reiterazione; sino a due anni, qualora le condotte siano commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o anche solo confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio: art. 10, comma 3). Si tratta di una misura indeterminata in relazione al presupposto applicativo del pericolo per la sicurezza pubblica che lascia carta bianca alle forze di polizia ed appare di dubbia efficacia, considerato che i problemi non sono risolti, ma più banalmente spostati nello spazio urbano.

Il controllo giurisdizionale, sul modello della disciplina del Daspo (art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, legge 13 dicembre 1989, n. 401), è limitato ai casi in cui il divieto di accesso impartito dal questore ha una durata da sei mesi a due anni ed ha come destinatari i condannati, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio; sarebbe stato preferibile prevedere il controllo giurisdizionale anche per i divieti che possono raggiungere la durata di sei mesi.

L'art. 13, d.l. n. 14/2017 attribuisce al questore il potere di disporre una misura di prevenzione con prescrizioni ancora più stringenti, nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, per fatti commessi in determinati luoghi o nelle loro immediate vicinanze

(scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, pubblici esercizi di vendita e somministrazione di cibi e bevande): in questi casi può essere disposto il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi analoghi, specificamente indicati, qualora il questore lo ritenga necessario «per ragioni di sicurezza». Il provvedimento può avere in concreto un ambito di applicazione molto ampio, potendo includere, a discrezione del questore, un numero imprecisato di locali ed esercizi, analoghi a quello nel quale (o presso il quale) sono state tenute le condotte di vendita e spaccio. La misura può estendersi anche a vietare il mero «stazionamento [...] nelle immediate vicinanze» dei predetti luoghi. Ne consegue che il grado di incidenza della misura sulla libertà di circolazione sarà definito dalla concreta ampiezza del divieto e dalla sua durata (da uno anno a cinque anni), l'una e l'altra affidate alla discrezionalità del questore.

Qualora si tratti di soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, il questore può imporre, per la durata massima di due anni, altre misure che si aggiungono al divieto di accesso e stazionamento: obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; divieto di allontanarsi dal comune di residenza; obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

La violazione del divieto di accesso o delle prescrizioni imposte è sanzionata solo in via amministrativa con una sanzione pecuniaria particolarmente elevata (da 10.000 a 40.000 euro) e con la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno. In ragione del prevedibile *screening* sociologico dei soggetti destinatari del divieto, è pronosticabile la scarsa efficacia deterrente dalla minaccia della sanzione pecuniaria.

È necessario chiedersi se la misura di prevenzione del divieto di accesso rispetti le esigenze di determinatezza richiesta dal IV protocollo addizionale alla CEDU che richiede che la libertà di circolazione non sia «oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui» (art. 2, comma 3). Lo scrutinio non investe la norma in astratto, ma il contenuto del provvedimento adottato dal questore, rispetto al quale va verificato il rispetto dei requisiti di legalità e proporzione. I principi affermati dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso de *Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017 potrebbero avere effetti in relazione non tanto alla disciplina legale sul divieto di accesso, quanto allo specifico contenuto del provvedimento che impone il divieto di accesso ed eventuali altre misure accessorie. Di conseguenza, potrebbe profilarsi anche la violazione del principio di legalità *ex art. 7 CEDU* in relazione all'illecito amministrativo consistente nella trasgressione al divieto imposto *ex art. 13* del decreto-legge in esame: trattasi, in-

fatti, di sanzione amministrativa a contenuto punitivo che mi sembra difficile sottrarre alla “materia penale” di cui alla garanzia convenzionale. L’incertezza sui limiti del divieto di accesso si tradurrebbe nel vizio di indeterminatezza (imprevedibilità) del precetto consistente nella trasgressione del divieto (in linea con gli argomenti sviluppati dalla citata sentenza De Tommaso).

Il sistema delle misure di prevenzione è stato ulteriormente rafforzato dall’ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. n. 159/2011: in relazione a «coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l’integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica» (art. 1, lett. c), si è specificato che gli elementi di fatto comprendono anche «le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all’articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa». Il riferimento alle reiterate violazioni dei divieti di frequentazione attribuisce alla violazione degli ordini di allontanamento del sindaco e del questore valore di elementi sintomatici della commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l’integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. La nuova disciplina stabilisce così un ponte tra la disciplina preventiva di cui al d.l. n. 14/2017 ed il sistema preventivo tradizionale che permette l’applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, le cui prescrizioni, in caso di violazione, integrano la fattispecie penale di cui all’art. 75, d.lgs. n. 159/2011.

5. *Le nuove prescrizioni nella sospensione condizionale della pena*

Da tempo la dottrina ha sottolineato la necessità di rafforzare la disciplina delle prescrizioni nella sospensione condizionale della pena entro un progetto di revisione delle pene principali; l’unica apertura in tal senso si deve alla riforma del 2004 che in effetti ha dato maggior peso alle prescrizioni giudiziali. Venuta meno la capacità del legislatore di mettere mano ad una riforma organica del sistema sanzionatorio, si è assistito all’approvazione di interventi parcellizzati in relazione a specifici settori, come nei reati ambientali e nella disciplina della corruzione. Anche il d.l. n. 14/2017 si muove nella stessa direzione. In caso di condanna per il reato di cui all’art. 639 c.p. commesso su beni pubblici, il giudice può disporre «l’obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l’obbligo di sostenerne le spese o di rimborsare quelle a tal fine sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate nella sentenza di condanna» (art. 639, comma 5 c.p., inserito dall’art. 16, d.l. n. 14/2017). Considerata la tipologia sociologica degli autori di *writing*, che difficilmente disporranno dei mezzi finanziari per ripristinare lo stato dei luoghi o per il pagamento delle spese sostenute dall’amministrazione pubblica, è

prevedibile che sarà la prestazione non retribuita in favore della collettività ad arricchire il contenuto della sospensione condizionale della pena.

Costituisce novità più interessante aver inserito tra le prescrizioni il divieto di accesso a determinati luoghi che devono essere puntualmente individuati dal giudice, per non inficiare la necessaria determinatezza del presupposto della misura: pur conservando carattere sanzionatorio, è accentuato il profilo preventivo, in quanto il provvedimento è finalizzato ad impedire l'accesso a luoghi che sono stati l'occasione o lo stimolo per la commissione del reato.

6. Un modello di prevenzione urbana escludente

La tutela della sicurezza urbana dovrebbe essere *in primis* perseguita attraverso interventi sul terreno degli spazi urbani e del recupero del loro degrado, nonché attraverso politiche sociali inclusive finalizzate al superamento delle condizioni di marginalità sociale. Il d.l. n. 14/2017 si è indubbiamente mosso in una prospettiva preventiva più ampia, inclusiva della prevenzione integrata come strumento di inclusione e coesione sociale, anche attraverso strumenti di coordinamento tra le istituzioni preposte alla prevenzione amministrativa. Tuttavia, come ricordavo all'inizio, pesa il limite della clausola di invarianza finanziaria (art. 17), incompatibile con la prevenzione che comporta consistenti impegni di spesa.

Altrettanto indubbio è anche il potenziamento dell'arsenale punitivo e preventivo che si sviluppa attraverso sanzioni formalmente amministrative, ma sostanzialmente punitive, e attraverso nuove misure di prevenzione connotate dallo scopo di neutralizzazione del pericolo per la sicurezza pubblica perseguito attraverso ordini di allontanamento, divieti di accesso e di stazionamento. Ci troviamo di fronte ad una nuova stagione di riscoperta della prevenzione personale che sembrava dover essere recessiva, a fronte dell'importanza riconosciuta alle misure di prevenzione patrimoniali nel contrasto alla criminalità organizzata.

La prevenzione personale ripropone il tema del rapporto tra soggetto destinatario del controllo e spazio in cui si esercita il controllo: era lo spazio chiuso e di esclusione totale del confino fascista; è lo spazio della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno, fallace baluardo contro la criminalità organizzata; ora è la perimetrazione all'interno dello spazio urbano attraverso divieti di accesso e di stazionamento nelle immediate vicinanze di determinati luoghi. Attraverso questa mappatura dei confini di accesso, le norme rimarcano i confini sociali entro il coteresto urbano. È una falsa prevenzione, perché semplicemente allontana i problemi dagli spazi occupati dalla gente per bene. Forse si rassicura la percezione soggettiva del decoro urbano, alterata da una umanità varia che è difficile integrare, mentre i problemi rimangono, semplicemente sono altrove. Spostiamo i perturbatori della sicurezza urbana e le *broken windows* saranno solo più lontane.

Finito di stampare nel mese di giugno 2020
nella Stampatre s.r.l. di Torino – Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96.^{bis} *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.
107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.

109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoncisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.
132. *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
133. Palmina Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96.^{bis} *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.
107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.

109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoncisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.
132. *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
133. Palmina Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.