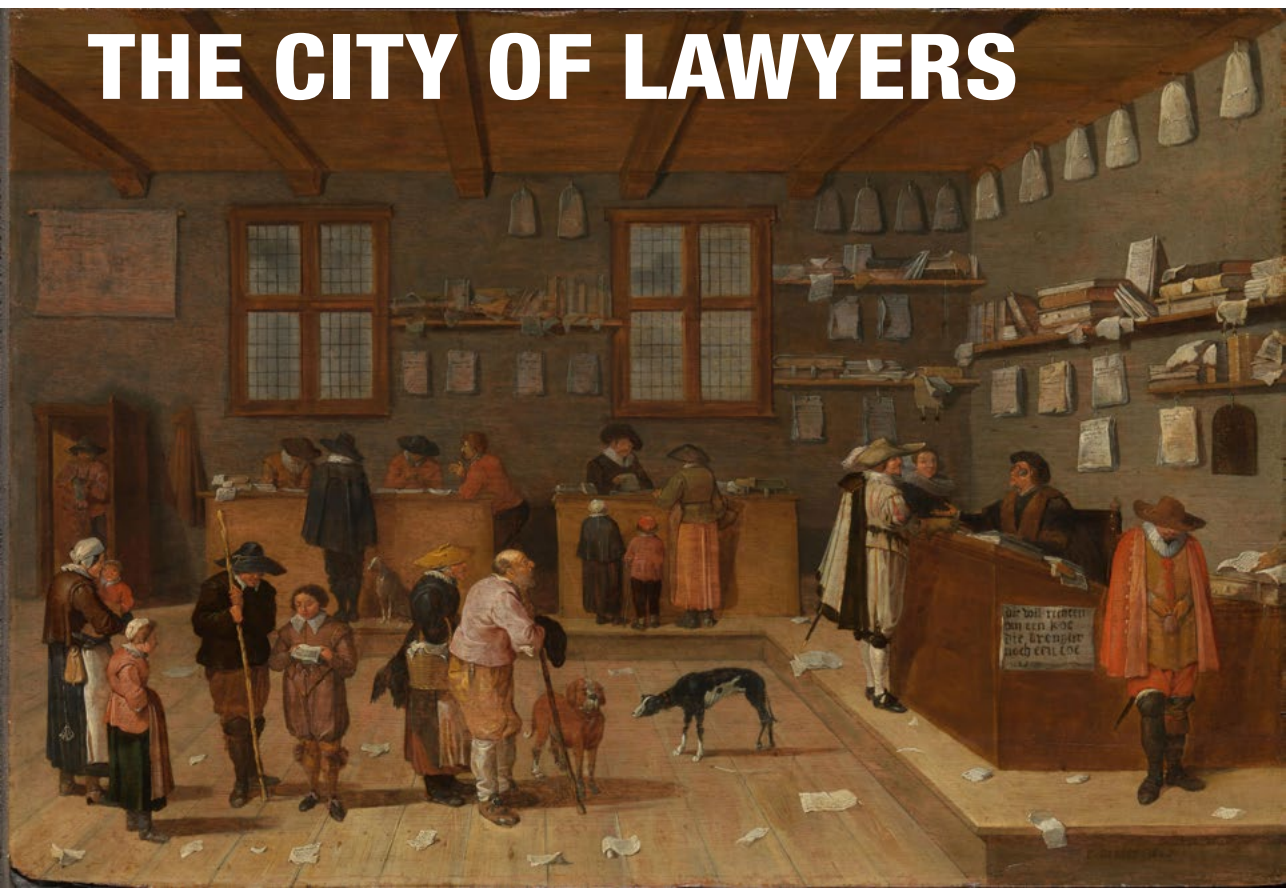


A

Aisu International
Associazione Italiana
di Storia Urbana

SU

LA CITTÀ DEI GIURISTI THE CITY OF LAWYERS



In copertina: Pieter de Bloot, *Wil rechten om een koe die brengter noch een toe*
[*La spesa non vale l'impresa*], 1628. Rijksmuseum, Amsterdam.

INSIGHTS
7

LA CITTÀ DEI GIURISTI

THE CITY OF LAWYERS

a cura di

Marco Folin
Sara Menzinger

COLLANA EDITORIALE / EDITORIAL SERIES
Insights

DIREZIONE / DIRECTION

Elena Svalduz (Presidente AISU / AISU President 2022-2026)

Massimiliano Savorra (Vice Presidente AISU / AISU Vice President 2022-2026)

COMITATO SCIENTIFICO DEL VOLUME / SCIENTIFIC BOARD OF THE VOLUME

Pelin Bolca, Alfredo Buccaro, Donatella Calabi, Giovanni Cristina, Cristina Cuneo, Marco Folin, Ludovica Galeazzo, Emanuela Garofalo, Paola Lanaro, Andrea Longhi, Andrea Maglio, Emma Maglio, Elena Manzo, Luca Mocarelli, Heleni Porfyriou, Marco Pretelli, Fulvio Rinaudo, Massimiliano Savorra, Donatella Strangio, Elena Svalduz, Rosa Tamborrino, Ines Tolic, Stefano Zaggia, Guido Zucconi (Organi di governo AISU / AISU Committees 2022-2026)

La città dei giuristi / The City of Lawyers

a cura di / edited by Marco Folin, Sara Menzinger

PROGETTO GRAFICO / GRAPHIC DESIGN

Luisa Montobbio

IMPAGINAZIONE TESTI / LAYOUT

Luisa Montobbio

Aisu International 2026

DIRETTRICE EDITORIALE / EDITORIAL DIRECTOR

Rosa Tamborrino



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale. Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> o spediisci una lettera a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Citare con link a: <https://aisuinternational.org/collana-insights/>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Please quote link: <https://aisuinternational.org/en/collana-insights/>

Prima edizione / First edition: Torino 2026

ISBN 978-88-31277-14-3

AISU international

c/o DIST (Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio)

Politecnico di Torino, viale Pier Andrea Mattioli n. 39, 10125 Torino

<https://aisuinternational.org/>

PREFAZIONE

FOREWORD

ELENA SVALDUZ – Presidente AISU

Nella sua dimensione fisica e materiale, ma anche nella sua natura politica, giuridica, economica e culturale, la città rappresenta un laboratorio straordinario per comprendere le trasformazioni e i mutamenti sociali. È proprio questa consapevolezza che anima, fin dalla sua fondazione, l'attività dell'Associazione Italiana di Storia Urbana, nata con l'obiettivo di promuovere il dialogo tra discipline diverse e di favorire una lettura della città capace di superare i tradizionali confini storiografici.

Il volume *La città dei giuristi* si inserisce pienamente in questo percorso. Esso nasce da un'iniziativa promossa da AISU presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre e rappresenta un esempio significativo della capacità dell'Associazione di creare occasioni di confronto tra studiosi e studiosi provenienti da ambiti disciplinari differenti, dalla storia del diritto alla storia dell'architettura, dalla storia economica all'urbanistica. In questo contesto, il diritto non costituisce soltanto una cornice normativa entro la quale si sviluppa la vita della città, ma rappresenta uno degli strumenti attraverso cui lo spazio urbano viene definito, organizzato, governato e continuamente

In its physical and material dimensions, as well as in its political, legal, economic, and cultural forms, the city has long constituted an exceptional laboratory for understanding the dynamics of social change. This conviction has guided the Italian Association of Urban History (AISU) since its foundation, inspiring its commitment to fostering dialogue across disciplinary boundaries and encouraging approaches to urban history that move beyond the limits of traditional historiographical frameworks.

The City of Jurists is firmly situated within this intellectual tradition. The volume stems from an initiative promoted by AISU at the Department of Law of Roma Tre University and offers a compelling example of the Association's ability to bring together scholars working in different fields, from legal history and architectural history to economic history and urban planning. Such encounters exemplify the interdisciplinary vocation that has always been central to AISU's activities.

Within this perspective, law is not simply the normative framework within which urban life takes place. Rather, it is one of the principal forces through which urban space is conceived, organized, governed, and continually reshaped. Legal norms, administrative practices, judicial decisions, planning instruments, and the many forms

ridefinito. Le norme, le pratiche amministrative, le decisioni giudiziarie, gli strumenti di pianificazione e le molteplici forme della regolazione incidono direttamente sulla costruzione della città, così come le trasformazioni urbane influenzano la produzione del diritto. Questo reciproco condizionamento apre prospettive di ricerca particolarmente feconde, che il presente volume esplora attraverso casi di studio estremamente diversificati per cronologia, geografia e approccio metodologico. Ne emerge una storia urbana profondamente aperta alla comparazione e all'interdisciplinarietà, capace di interrogare le fonti giuridiche non soltanto come testimonianze normative, ma come strumenti privilegiati per comprendere la costruzione materiale e sociale dello spazio urbano.

Per AISU, che considera il sostegno alle nuove generazioni di studiosi/i uno dei propri compiti fondamentali, questo volume assume anche un ulteriore significato. Esso testimonia la vitalità di una comunità scientifica che continua a rinnovarsi attraverso il contributo di giovani, capaci di proporre nuove domande, nuovi metodi e nuove prospettive di analisi.

Desidero pertanto rivolgere un sincero ringraziamento ai curatori, alle autrici e agli autori dei saggi e a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo volume. Il loro lavoro dimostra come la storia urbana continui a essere un terreno privilegiato di confronto tra discipline e come il dialogo tra città e diritto possa offrire strumenti preziosi non solo per comprendere il passato, ma anche per interpretare criticamente le trasformazioni delle città contemporanee.

of regulation all contribute directly to the making of the city, just as the evolution of urban societies profoundly influences the development of legal systems. This reciprocal relationship opens particularly fertile avenues for research, and the essays collected here explore them through case studies that span different historical periods, geographical contexts, and methodological approaches.

The volume thus presents an understanding of urban history that is inherently comparative and interdisciplinary. It demonstrates how legal sources can be read not merely as expressions of normative authority but also as privileged evidence for investigating the material, institutional, and social construction of urban space.

For AISU, whose mission includes supporting the work of emerging scholars, this volume has an additional significance. It testifies to the vitality of a scholarly community that continues to renew itself through the contributions of a new generation of researchers, whose work introduces fresh questions, innovative methodologies, and original perspectives on the study of the city.

I would therefore like to express my sincere gratitude to the editors, the contributors, and all those who have made this publication possible. Their work demonstrates that urban history remains a uniquely productive arena for interdisciplinary exchange and that the dialogue between the city and the law offers valuable insights not only into the past but also into the critical interpretation of the challenges facing contemporary cities.

STORIA DEL DIRITTO, STORIA DELLA CITTÀ: UN DIALOGO APERTO

URBAN HISTORY AND LEGAL HISTORY: AN OPEN DIALOGUE

MARCO FOLIN, SARA MENZINGER

Il ruolo straordinario assunto dalle città nell'ultimo secolo e le nuove metamorfosi che hanno investito tutti i contesti urbani nei decenni finali del Novecento sotto la spinta della globalizzazione, dei più recenti flussi migratori e della digitalizzazione – solo per citare i fenomeni più macroscopici – pongono agli storici del diritto e ai giuristi positivi moltissimi interrogativi che sollecitano scambi interdisciplinari. L'incontro tra storici, architetti, urbanisti, archivisti e giuristi intesi in tutte le accezioni, promosso dall'AI-SU nel Dipartimento di Giurisprudenza di 'Roma Tre' nel maggio 2025, ha rappresentato una preziosa opportunità di scambio per giovani ricercatrici e ricercatori, chiamati a riflettere da prospettive molto diverse sull'intersezione tra città, diritto e giuristi. I 17 contributi raccolti in questo volume uniscono, all'eterogenea provenienza disciplinare, una varietà eccezionale di contesti analizzati, che spaziano da Asmara a Los Angeles, da Lima a Città del Messico, passando per le città piemontesi, andaluse, siciliane e venete, e atterrando, in più di un caso, sul suolo unico della città di Roma.

Si tratta di una varietà cercata dai curatori, che lanciando una call volutamente

The extraordinary role assumed by cities over the past century, together with the profound transformations that have reshaped urban environments in the closing decades of the twentieth century under the combined impact of globalization, new migratory flows, and digitalization – to mention only the most conspicuous phenomena – raise a host of questions for legal historians and legal scholars alike, calling for sustained interdisciplinary exchange. The meeting between historians, architects, urban planners, archivists, and jurists in the broadest sense of the term, organized by the Italian Association for Urban History (AISU) at the Department of Law of Roma Tre University in May 2025, provided a valuable opportunity for early-career researchers to reflect, from widely differing perspectives, on the intersections between cities, law, and legal actors. The seventeen essays collected in this volume combine a remarkable diversity of disciplinary backgrounds with an equally exceptional variety of geographical settings, ranging from Asmara to Los Angeles and from Lima to Mexico City, while also encompassing cities in Piedmont, Andalusia, Sicily, and the Veneto, and, in more than one instance, returning to the singular urban landscape of Rome.

This diversity was deliberately sought by the editors. Rather than imposing a predefined thematic

ampia hanno organizzato le sezioni del volume a partire dai temi proposti dai tanti giovani studiosi e studiose che hanno aderito. Dalla lettura complessiva dei loro contributi, si intende far emergere, in queste pagine introduttive, alcuni percorsi interpretativi che, al di là delle partizioni tematiche, sembrano maggiormente ricorrere sotto sembianze mutevoli, nell'ambito di ricerche che si snodano su una storia urbana di lunghissimo periodo, che va dal XIV al XXI secolo. Il fine è quello di proporre al lettore un grande esercizio di elasticità, che valorizzi a posteriori la creatività di un momento di confronto tra tante ricerche diverse nel tempo e nello spazio.

I percorsi che si tenterà di seguire e mettere in evidenza all'interno dei singoli contributi sono orientativamente i seguenti: la funzione 'informativa' che il diritto svolge in taluni contesti come preziosa fonte di conoscenza delle società urbane del passato, per esempio attraverso la documentazione giudiziaria o le legislazioni municipali; gli intrecci che il diritto instaura frequentemente con la religiosità urbana sul piano normativo, con finalità spesso legittimanti di alcune sfere della vita cittadina, quali ad esempio gli spazi abitativi, commerciali e cimiteriali; la dialettica tra un'identificazione personale o materiale dello spazio urbano, e la conseguente assimilazione della città, alternativamente, a insiemi di cose o insiemi di persone; il diritto urbano come legittimazione di pratiche informali dal basso o viceversa come esito di una normatività che proviene da un potere superiore; infine, la qualificazione giuridica dello spazio quale operazione che può essere condotta sia per via normativa, che giurisprudenziale, con scopi diversi: preclusione dell'accesso ad aree del suolo urbano per determinate fette della popolazione; o viceversa, estensione della fruizione di aree o beni privati all'uso pubblico; o ancora, sottrazione di spazi urbani all'esercizio della giurisdizione.

Vediamo dunque come queste linee interpretative generali sono declinate nei contesti

structure, the call for papers was intentionally broad, allowing the volume's sections to emerge from the interests and research agendas of the many young scholars who responded. Reading these contributions as a whole reveals a number of interpretative trajectories that cut across the thematic organization of the book and recur, in constantly changing forms, throughout studies spanning more than seven centuries of urban history, from the fourteenth to the twenty-first century. The aim of this introduction is therefore to invite readers to undertake an exercise in interpretative flexibility, retrospectively appreciating the intellectual creativity generated by a dialogue among research projects that differ widely in chronology, geography, and methodology.

The interpretative paths that will guide the following pages may be summarized as follows. First, law often performs an *informative* function, serving as a privileged source for reconstructing past urban societies through judicial records, municipal legislation, and other legal documentation. Secondly, legal norms frequently intersect with urban religiosity, legitimizing particular spheres of civic life, including residential, commercial, and funerary spaces. A third recurring theme concerns the tension between understanding the city primarily as a community of persons or, alternatively, as an assemblage of material things – a dialectic that has long shaped legal conceptions of urban space. Further contributions examine urban law either as the legal recognition of informal practices emerging from below or, conversely, as the expression of normative authority imposed from above. Finally, several essays explore the legal qualification of urban space as a process that may develop through legislation as well as through judicial interpretation, pursuing different objectives: restricting access to specific urban areas for particular sectors of the population; extending the public use of private property; or removing portions of the city from the ordinary exercise of jurisdiction.

Let us now consider how these broad interpretative trajectories are articulated in the different contexts explored by the individual contributions. In the essays devoted to the earlier centuries, law

affrontati all'interno dei singoli saggi. Nei contributi dedicati ai secoli più risalenti, il diritto appare in primo luogo come strumento di conoscenza delle realtà urbane del passato, svolgendo una funzione informativa di natura persino 'archeologica' nell'ambito di centri urbani stravolti o devastati da calamità naturali. È il caso della Catania analizzata da Luigi Gennaro, distrutta dal terremoto del 1693, ricostruita e immaginata a tavolino nei secoli seguenti, grazie alle preziose descrizioni fornite da documenti di natura giuridica che, non di rado, indulgono in fondamentali dettagli non solo materiali, ma relativi anche a forme di vita associata del passato. In questa meticolosa ricostruzione di una memoria storico-giuridica, il diritto sembra consentire il dispiegarsi di una cittadinanza verticale nel tempo, fatta di *concives* che, anziché condividere sincronicamente uno spazio, dando vita a una tradizionale comunità urbana orizzontale, sono legati da un senso di appartenenza per surrogazione, lungo secoli in cui la *civitas*, intesa in senso concreto, può essere andata incontro a una smaterializzazione integrale delle sue parti costitutive, divenendo un mero concetto ideale (Gennaro, pp. 3-10).

Questo carattere astratto, immateriale, ideologico della città si trovava già al centro delle riflessioni dei grandi giuristi umanisti italiani del XVI secolo, che alimentati dal confronto con le fonti giuridiche e letterarie classiche, si chiesero con insistenza: cosa sono le città? Insieme di cose o di persone? Come mostra l'interessante analisi del pensiero di Francesco Giovannetti (m. 1586), condotta da Andrea Bertaccini, la risposta nel Cinquecento sembra piuttosto univoca. Le città sono "uomini, non solitudini", e la prevalenza della persona sulla cosa, della concezione ideale sul carattere materiale, trasmessa al Rinascimento dalla dottrina giuridica medievale, consente ormai agevolmente di trascendere dalla frammentazione concreta del paesaggio urbano e approdare al concetto unitario di *universitas* come una sola persona, astrazione soggettiva della

emerge first and foremost as a means of reconstructing the urban realities of the past, performing an informative function that is, in some respects, almost *archaeological*, particularly in relation to cities transformed or devastated by natural disasters. This is the case of Catania, examined by Luigi Gennaro, a city destroyed by the earthquake of 1693, subsequently rebuilt and conceptually reimagined over the following centuries through the invaluable descriptions contained in legal documents. Such sources frequently preserve essential information not only about the material fabric of the city but also about past forms of collective life. Through this painstaking reconstruction of a historical and legal memory, law appears to enable the emergence of a form of citizenship extending vertically through time, composed of *concives* who, rather than sharing the same urban space synchronically as members of a conventional horizontal community, are bound together by a mediated sense of belonging across centuries during which the *civitas*, understood in its concrete, physical dimension, may have undergone the complete disappearance of its constituent parts, surviving only as an ideal construct (Gennaro, pp. 3-10).

This abstract, immaterial, and ideological conception of the city already lay at the heart of the reflections of the great Italian humanist jurists of the sixteenth century. Drawing upon both classical legal sources and ancient literature, they repeatedly asked a fundamental question: *What is a city?* Is it an assemblage of things or a community of persons? As Andrea Bertaccini's insightful analysis of the thought of Francesco Giovannetti (d. 1586) demonstrates, the sixteenth-century answer was remarkably unequivocal. Cities are «men, not solitudes». The primacy of persons over things, and of the ideal conception over the material one – a principle transmitted to the Renaissance through medieval legal doctrine – made it possible to transcend the physical fragmentation of the urban landscape and arrive at the unified notion of the *universitas* as a single legal person, embodying the community as a juridical abstraction. Freed from the constraints of space and time, the city could

comunità. Sganciata dall'insistenza concreta di spazio e tempo, la città può così divenire metafora di convivenza universale, come la concezione di *urbs/orbis* dell'umanista bolognese Giovannetti, che – ispirato dalla maestosa *Roma communis patria* veicolata dai testi giustiniani – fa della Città eterna un modello dell'ecumene, genere della specie 'città', vale a dire di tutti i centri urbani disseminati sull'orbe che Roma globalmente include e rappresenta.

Come mostra il contributo di Roberto Ragione, le sollecitazioni ideali veicolate dalla Città eterna non si arrestano con l'Umanesimo. In piena dominazione napoleonica, l'antica Roma trasmuta in capitale francese, fulcro urbano nuovamente imperiale, ma di un altro Impero che deve cambiarne i connotati perché il dato materiale si adatti alla proiezione ideologica, incoraggiata dai testi giuridici antichi. Il ricorso al diritto non è funzionale solo alla perpetuazione. Con l'editto di Saint Cloud, del 1804, Napoleone proibisce le sepolture *intra moenia* e avvia la costruzione di una novella necropoli con il cimitero del Verano, al fine di applicare alla città dei morti gli stessi principi che si tenta contestualmente di imporre a quella dei vivi: l'abolizione delle disuguaglianze, l'igiene, la razionalizzazione delle sepolture. La legge qui è strumento del potere sovrano, non accoglie istanze preesistenti, ma è piuttosto il mezzo che consente di introdurre cambiamenti radicali, in conflitto però con consuetudini millenarie e credenze religiose. La sottrazione dei morti ai familiari e il divieto di proiettare nell'aldilà logiche di cittadinanza osteggiate in questo mondo dai nuovi dominatori toccano punti nevralgici dell'organizzazione urbanistica della Roma ottocentesca, che non incarna solo un nuovo modello imperiale, ma si identifica anche con la Città Santa dei pontefici e del culto cattolico. E il diritto ha bisogno del crisma sacrale, quanto la chiesa della legittimazione giuridica. L'eredità napoleonica sarà perciò rifiutata, anche se poi metabolizzata e riproposta

thus become a metaphor for universal coexistence. Such is the *urbs/orbis* conception developed by the Bolognese humanist Giovannetti who, inspired by the majestic image of Rome as the *communis patria* conveyed through Justinian's legal texts, transformed the Eternal City into a model of the *oecumene*: the genus of which every individual city constituted a species – that is, the archetype encompassing and representing all urban centres scattered across the inhabited world.

As Roberto Ragione's contribution demonstrates, the symbolic and ideological impulses conveyed by the Eternal City did not come to an end with Humanism. During the Napoleonic occupation, ancient Rome was transformed into a French capital, once again becoming the urban centre of an empire – but this time of a different empire, one that sought to reshape the city's physical fabric so that it might conform to a new ideological vision, itself nourished by the authority of ancient legal texts. Yet recourse to law served purposes beyond the mere perpetuation of imperial ideals. Through the Edict of Saint-Cloud (1804), Napoleon prohibited burials *intra moenia* and initiated the construction of a new necropolis at the Verano Cemetery, with the aim of applying to the city of the dead the very principles that his regime was simultaneously seeking to impose upon the city of the living: the abolition of social distinctions, improved sanitary conditions, and the rationalization of burial practices. Here, law functioned as an instrument of sovereign authority. Rather than giving legal form to existing social practices, it became the means through which radical reforms were introduced, often in direct conflict with centuries-old customs and deeply rooted religious beliefs. Removing the dead from the care of their families and prohibiting the projection into the afterlife of forms of civic distinction that the new rulers sought to eradicate in this world touched upon some of the most sensitive aspects of nineteenth-century Rome's urban organization. The city embodied not only a renewed imperial model but also the Holy City of the papacy and of Catholic devotion. Law, in this context, required religious sanction no less than the Church

dai pontefici, sebbene in forma differente (Ragione, pp. 86-104).

A un diverso tornante dell'Ottocento rimanda il contributo di Martina Volpato, dedicato ai primi tentativi dello Stato unitario di costruire un sistema organico di tutela e catalogazione del patrimonio edilizio. L'assenza di una legge nazionale, la sopravvivenza disomogenea delle normative preunitarie e le resistenze opposte dal diritto di proprietà privata resero la conoscenza dei monumenti un processo lento, affidato a commissioni, elenchi, inventari e organi periferici. Il caso veronese consente così di osservare in concreto il passaggio dalla retorica del monumento come "gloria nazionale" alla catalogazione come pratica amministrativa di governo del costruito: non solo strumento conoscitivo, ma dispositivo preliminare di selezione, classificazione e possibile tutela giuridica degli edifici storici (Volpato, pp. 115-131).

Su questo sfondo, la proiezione delle forme di potere nello spazio urbano rappresenta per Roma un tema particolarmente ricorrente, come emerge dalla tortuosa storia di Piazza Venezia. Durante la costruzione del Monumento a Vittorio Emanuele II, a cavallo tra Otto e Novecento, Piazza Venezia fu oggetto di estensivi smantellamenti, riprogettazioni e spostamento materiale di edifici antichi in aree diverse da quelle originarie. È la storia contorta del Palazzetto di San Marco, sede dell'ambasciata di Austria e Ungheria presso la Santa Sede, ricomposta da Michela Iori. Proprio lo status giuridico di extraterritorialità della dimora sembra consentire, alle soglie del XX secolo, la letterale smaterializzazione dell'edificio e l'inusuale ricollocamento, a seguito di un complesso iter diplomatico e amministrativo tra burocrazia asburgica, sabauda e fragili istanze del recente Regno d'Italia nei primi decenni di vita (Iori, pp. 200-217).

Le articolate regolamentazioni del mondo mercantile di Siviglia e Valencia, che emergono dagli atti giudiziari conservati

depended upon legal legitimacy. The Napoleonic legacy was therefore initially rejected, although it was later absorbed and reintroduced by the papacy in a different form (Ragione, pp. 86-104).

A different moment in the nineteenth century is explored in Martina Volpato's contribution, devoted to the first attempts made by the newly unified Italian state to establish a coherent system for the protection and cataloguing of the built heritage. The absence of national legislation, the uneven survival of pre-unification legal frameworks, and the resistance posed by private property rights made the documentation of monuments a slow and fragmented process, entrusted to commissions, inventories, catalogues, and local administrative bodies. The case of Verona thus offers a valuable opportunity to observe the transition from the rhetoric of the monument as a symbol of "national glory" to cataloguing as an administrative practice for governing the built environment: not merely an instrument of knowledge, but a preliminary mechanism for selecting, classifying, and potentially extending legal protection to historic buildings (Volpato, pp. 115-131).

Against this background, the inscription of political power onto urban space emerges as a recurring theme in the case of Rome, as illustrated by the complex history of Piazza Venezia. During the construction of the Monument to Victor Emmanuel II, between the late nineteenth and early twentieth centuries, the square underwent extensive demolition, redesign, and even the physical relocation of historic buildings to entirely new sites. Michela Iori reconstructs the intricate history of the *Palazzetto di San Marco*, which housed the Austro-Hungarian Embassy to the Holy See. Its peculiar status of diplomatic extraterritoriality appears to have made possible, on the eve of the twentieth century, the building's literal dismantling and extraordinary reconstruction elsewhere, following a complex sequence of diplomatic negotiations and administrative procedures involving the Habsburg and Savoy bureaucracies, together with the still fragile institutions of the recently established Kingdom of Italy (Iori, pp. 200-217).

dai tribunali commerciali dei rispettivi Consolati, come anche il *corpus* di decisioni municipali documentate dai preziosi *Actas del Cabildo* di Città del Messico e di Lima per la seconda metà del Cinquecento, rappresentano anch'essi fondamentali strumenti di informazione sullo svolgimento della vita (non solo) commerciale di queste città. Come sottolineano, in forma diversa, Ana Belém Fernández Castro e Daniela Nunes Pereira, siamo in questi casi di fronte a 'fonti vive' di un diritto che, prima di divenire strumento normativo sovrano, e prima ancora persino di passare per le penne dei giuristi, è espressione della vitalità di quel *ius mercatorum* tipicamente urbano che, tra Basso Medioevo e prima Età moderna, rappresenta l'esito di forme di negoziazione dal basso di spazi e merci, e di interazioni tra uomini.

Le disposizioni municipali delle città sudamericane, alle quali solo in un secondo momento si sovrapporrà la normativa sovrana, imprimendo al commercio direttive dettate da esigenze politiche verticistiche, traducono in regole forme di auto-organizzazione di fiorenti mercati urbani coloniali ispano-americani, fondate sull'accordo e la contrattazione quotidiana. Non è il diritto che crea il mercato, ma sono le forme che il mercato assume ad entrare gradualmente nella regolamentazione di pratiche urbane concrete e di lungo corso. Le piazze esprimono così tipologie diverse di autogoverno cittadino che, all'insegna dell'informalità e delle rapidità degli scambi mercantili, sono regolate da accordi in cui lo spazio urbano diviene espressione di diritti e doveri della popolazione autoctona e forestiera. Tanto in Spagna, quanto nelle città coloniali del Nuovo Mondo, improntate al modello urbanistico europeo, i mercati divengono così straordinari catalizzatori dell'intera vita commerciale urbana, dove non solo si acquista e si vende, ma si vive, ci si informa, si è tassati e si viene persino giudicati in tribunali aperti e informali che esercitano una giustizia improntata a meri criteri

The sophisticated regulatory frameworks governing the mercantile worlds of Seville and Valencia, reconstructed from the judicial records preserved in the commercial courts of their respective *Consulados*, together with the body of municipal ordinances documented in the invaluable *Actas del Cabildo* of Mexico City and Lima for the second half of the sixteenth century, likewise constitute fundamental sources for understanding the commercial – and more broadly urban – life of these cities. As Ana Belém Fernández Castro and Daniela Nunes Pereira show from different perspectives, these records may be regarded as "living sources" of a legal order which, before becoming an instrument of sovereign legislation – and indeed even before being systematized by jurists – was an expression of the vitality of the distinctly urban *ius mercatorum*. Between the late Middle Ages and the early modern period, this body of law emerged from negotiated practices governing spaces, goods, and the interactions among those who inhabited and traversed the city.

The municipal regulations of the South American cities – only subsequently overlaid by royal legislation that sought to direct commerce according to the political priorities of the Crown – translated into legal rules forms of self-organization that had developed within the flourishing colonial markets of Spanish America through everyday negotiation and mutual agreement. Law did not create the market; rather, the evolving practices of the market gradually found expression in the regulation of concrete and long-established urban activities. Market squares thus embodied distinctive forms of urban self-government which, characterized by informality and the rapidity of commercial exchange, were governed by agreements through which urban space itself became the expression of the rights and obligations of both local inhabitants and outsiders. In both Spain and the colonial cities of the New World, whose urban layouts consciously followed European models, marketplaces became extraordinary focal points of urban commercial life. They were places not only of buying and selling, but also of social interaction, information exchange, taxation, and even the administration

di equità (Fernández Castro, pp. 28-43). Lo scopo principale della giustizia mercantile è quello di assegnare a mercanti (non giudici) il compito di accertare e rendere pubblica all'interno del mercato stesso la reputazione economica di chi si muove in quello spazio, la sua affidabilità commerciale, la capacità di rispettare accordi e la parola data.

Criteri di valutazione economica si legano a fondamentali tratti spirituali di cui l'economia dei secoli XIV-XVI è profondamente innervata. La prossimità fisica delle chiese ai mercati non solo contribuisce a quella sovrascrittura teologica della dialettica dello scambio messa a fuoco in tanti lavori da Giacomo Todeschini, con la reciproca influenza dei valori cristiani sulle dinamiche economiche e delle logiche di mercato sull'economia della salvezza; ma segna concretamente l'edilizia urbana, con l'edificazione di sedi monumentali quali la *Lonja* di Valencia, alle soglie del Rinascimento, letteralmente un *tempio* del commercio, dominato dalla stessa verticalità gotica di tante cattedrali basso-medievali (Fernández Castro, pp. 28-43). Nel giro di qualche decennio, l'alto potenziale di interessi economici generati dagli scambi mercantili attrae però, quasi ovunque, l'intervento di giuristi di professione e di una normativa dall'alto per garantire, da un lato, la realizzazione di operazioni commerciali sempre più complesse ed astratte, dall'altro, l'incanalamento di flussi di denaro ogni giorno più ingenti verso le autorità urbane e superiori. E come per magia il diritto trasforma segmenti materiali dello spazio urbano in unità di insediamento, fonti di diritti e obblighi fiscali. Classici elementi decorativi urbani, quali i portici di Città del Messico, cessano di esaurirsi nella loro funzione ornamentale e divengono entità fiscali e unità di delimitazione dell'attività commerciale, con annessi diritti di sfruttamento del suolo (Nunes Pereira, pp. 44-63).

La giuridificazione del suolo urbano e la capacità del diritto di risemantizzare elementi

of justice through open and informal tribunals dispensing decisions based primarily on principles of equity (Fernández Castro, pp. 28-43). The principal purpose of this system of commercial justice was to entrust merchants – rather than professional judges – with the task of assessing and publicly certifying, within the marketplace itself, the economic reputation of those operating in that space: their commercial reliability, their capacity to honour agreements, and their trustworthiness in keeping their word.

Economic criteria of evaluation were closely intertwined with the spiritual values that profoundly permeated the economy between the fourteenth and sixteenth centuries. The physical proximity of churches to marketplaces not only contributed to that theological reframing of exchange so persuasively explored in the works of Giacomo Todeschini – highlighting the reciprocal influence of Christian values on economic practices and, conversely, of market logics on the economy of salvation – but also left a tangible imprint on the urban fabric itself. Monumental buildings such as Valencia's *Lonja*, erected on the eve of the Renaissance, literally became temples of commerce, dominated by the same soaring Gothic verticality that characterized so many late medieval cathedrals (Fernández Castro, pp. 28-43).

Within a few decades, however, the growing economic interests generated by commercial exchange attracted, almost everywhere, the intervention of professional jurists and increasingly centralized forms of legislation. Their purpose was twofold: on the one hand, to provide the legal framework required by commercial transactions that were becoming ever more sophisticated and abstract; on the other, to channel increasingly substantial financial flows towards municipal authorities and higher levels of government. In what appears almost as a juridical sleight of hand, the law transformed material segments of urban space into legally defined units of settlement, generating rights and fiscal obligations. Architectural features that had traditionally served as elements of urban ornament – such as the arcades of Mexico City – ceased to be merely decorative and acquired

architettonici e corpi edilizi sono messe a fuoco in numerosi contributi. Muri, gradini, archi e porte assumono valore di confini giuridici e si trasformano a volte in soglie di frontiera tra sacro e profano. I magistrati del Senato sabaudo settecentesco si confrontano con le immunità e i privilegi ecclesiastici, con la sottrazione di luoghi ed edifici all'imposizione fondiaria e il riconoscimento di extra-territorialità a spazi riservati al diritto di asilo (Leonardi, pp. 67-85). Alle stesse pietre possono essere assegnati diritti, al fine di realizzare operazioni come il trasferimento di una certa parrocchia, consentito dai magistrati piemontesi alla condizione di riuso dei medesimi materiali della chiesa da demolire e trasferire (Leonardi, 67-85).

Ma la qualificazione giuridica dello spazio urbano può avvenire anche per via giurisprudenziale. Nella Los Angeles di inizio Novecento, l'intangibilità del patrimonio e l'autonomia dei proprietari di disporre liberamente dei propri beni, quali assiomi di tutte le realtà regolate da sistemi di *common law*, entrarono in collisione con principi di discriminazione razziale introdotti nel mercato immobiliare, interrompendo la libertà di residenza pluriethnica che precedentemente si era avuta sul suolo urbano. Come mostra l'analisi di una nutrita serie di casi giudiziari condotta da Giorgio De Mauro, la Corte di California stabilì perciò l'illegittimità dei divieti di vendita e locazione ad afroamericani, cinesi e giapponesi, condannando l'introduzione nei contratti di proibizioni *ratione personae* che limitassero la libera circolazione dei beni (De Mauro, pp. 135-147). La superiorità degli interessi della cosa sulla persona sembrava così sortire un effetto liberatorio sul tessuto abitativo, impedendo odiose restrizioni frutto delle crescenti paure dei residenti bianchi di vedere minacciati i propri quartieri dall'aumento dell'immigrazione. La contestuale accoglienza da parte dell'amministrazione urbana di principi di restrizione residenziale, rivolti questa volta alle persone

a legal and fiscal identity, becoming units for the regulation of commercial activity, together with the associated rights to exploit urban land (Nunes Pereira, pp. 44-63).

The juridification of urban space and the capacity of law to resemanticize architectural elements and building complexes constitute a recurring theme throughout several contributions to this volume. Walls, steps, arches, and gateways acquired the status of legal boundaries and, at times, became threshold spaces separating the sacred from the profane. In eighteenth-century Piedmont, the magistrates of the Senate of Savoy confronted the complex issues raised by ecclesiastical immunities and privileges, including the exemption of lands and buildings from taxation and the recognition of extraterritorial status for places protected by the right of asylum (Leonardi, pp. 67-85). Rights could even be attributed to the very stones of a building, making possible operations such as the transfer of a parish church, which the Piedmontese magistrates authorized only on condition that the materials from the original church be dismantled and reused in the construction of the new one (Leonardi, pp. 67-85).

The legal qualification of urban space, however, may also emerge through judicial interpretation. In early twentieth-century Los Angeles, the inviolability of property rights and the autonomy of owners to dispose freely of their possessions – fundamental principles of legal systems grounded in the common law tradition – came into conflict with racial discrimination introduced into the real estate market, thereby disrupting the multi-ethnic patterns of residential settlement that had previously characterized the urban landscape. As Giorgio De Mauro demonstrates through his analysis of a substantial body of case law, the California courts declared unlawful contractual provisions prohibiting the sale or lease of property to African Americans, Chinese, and Japanese residents, condemning the inclusion in private agreements of *ratione personae* restrictions that limited the free circulation of property (De Mauro, pp. 135-147). The precedence accorded to property rights over considerations relating to the person thus appeared

e non al mercato, vanificarono però gli effetti benefici delle precedenti sentenze, legalizzando di fatto la preclusione di intere aree urbane a razze diverse da quella bianca (De Mauro, pp. 135-147). La città tornava così a identificarsi con le persone, ma le persone non erano più quel soggetto unitario dell'*universitas* bassomedievale e della prima Età moderna, rivendicata dagli umanisti. Al contrario, si gettavano le basi per la frammentazione della popolazione urbana, all'insegna della segregazione e dei privilegi abitativi.

Come testimonia il contributo di Caterina Luceri, il modello della preclusione di accesso a determinate aree urbane era stato già sperimentato nei secoli antecedenti nelle città coloniali, di rado studiate come espressione fedele delle logiche di dominio importate dai dominatori. Dalla fine del XIX secolo, la trasformazione di Asmara da villaggio a capitale dell'Eritrea italiana è segnata da un preciso progetto di segregazione razziale (Luceri, pp. 148-157). La separazione normativa su base etnica, con un regime giuridico diverso per gli italiani e gli stranieri, rispetto a quello vigente per indigeni e 'assimilati', si traduce sincronicamente in una serrata zonizzazione dello spazio urbano, suddiviso da barriere di verde o cemento per delimitare le aree di residenza – tutti fenomeni che andranno accentuandosi esponenzialmente con l'avvento del fascismo (Luceri, pp. 148-157).

Il diritto può anche essere però un potente strumento a servizio degli interessi collettivi, come mostra Benedetta Rinaldi Ferri nell'esame del peculiare istituto della *dicatio ad patriam* in campo, ancora una volta, giurisprudenziale. La Corte di Cassazione decide nell'Italia della seconda metà del Novecento l'obbligo di assoggettamento di aree private a servitù di uso pubblico, con la messa a disposizione del bene da parte del proprietario per fini di utilità comune e il soddisfacimento di bisogni collettivi. Il recupero dell'espressione antichizzante *dicatio ad patriam* (dedica alla patria), che nel mondo della Roma

to have a liberating effect on the residential fabric, preventing discriminatory restrictions rooted in the growing fears among white residents that increasing immigration would transform the social composition of their neighbourhoods. Yet the simultaneous adoption by municipal authorities of residential segregation policies directed not at the market but at individuals ultimately nullified the progressive effects of these judicial decisions, effectively legitimizing the exclusion of non-white populations from entire areas of the city (De Mauro, pp. 135-147). The city thus came once again to be defined in terms of its inhabitants; yet those inhabitants were no longer conceived as the unified corporate body – the *universitas* – celebrated by late medieval and early modern jurists and reclaimed by Renaissance humanists. Instead, the foundations were laid for the fragmentation of the urban population through systems of residential segregation and legally sanctioned privilege.

As Caterina Luceri's contribution demonstrates, the exclusion of particular groups from specific urban spaces had already been experimented with in earlier centuries within colonial cities, which have only rarely been studied as faithful spatial expressions of the forms of domination imposed by colonial regimes. From the closing decades of the nineteenth century onwards, the transformation of Asmara from a village into the capital of Italian Eritrea was shaped by a deliberate project of racial segregation (Luceri, pp. 148-157). The legal separation established on ethnic grounds – with one legal regime governing Italians and other Europeans, and another applying to indigenous populations and officially designated "assimilated" subjects – found its spatial counterpart in the rigorous zoning of the city. Residential districts were separated by green belts or concrete barriers, physically demarcating different areas of settlement, a process that would become dramatically more pronounced with the advent of Fascism (Luceri, pp. 148-157).

Law, however, may also serve as a powerful instrument in the pursuit of collective interests, as Benedetta Rinaldi Ferri demonstrates in her examination of the distinctive legal doctrine of *dicatio ad patriam*, once again approached from the

antica si riferiva alla collocazione di statue in luoghi pubblici, mostra la capacità del diritto di mobilitare concetti atemporali ed evocare espressioni a denso contenuto ideologico per fini sociali e urbanistici (Rinaldi Ferri, pp. 221-238). Il ricorso al latino e il pomposo richiamo alla patria divengono funzionali ad ammantare di legittimità operazioni forti come l'imposizione di uso pubblico a porzioni di beni privati, in linea con orientamenti giurisprudenziali italiani degli anni Sessanta e Settanta del Novecento.

Gli interessi collettivi possono venire tutelati dal diritto anche accogliendo movimenti dal basso, come nel caso della legislazione sociale concernente le società di mutuo soccorso italiane. Come illustrato da Luca Jacopo Salvadori, le cooperative di costruzione segnano un punto di incontro importante tra la legislazione sociale e la storia urbana di fine Ottocento, lasciando un'impronta concreta e durevole nel tessuto di tante città attraverso l'edilizia popolare sviluppata in risposta alla crisi abitativa operaia. Cose e persone si fondono in forme di sussidiarietà orizzontale, in associazioni che al contempo vogliono rappresentare una risposta a bisogni soggettivi e materiali, in grado quindi di fornire cure, sussidi e assistenza, ma anche soluzioni abitative (Salvadori, pp. 105-114). La distinzione tra città delle cose e delle persone sembra completamente inadeguata anche per comprendere le modalità abitative di un centro urbano quale Lima. Il ruolo protagonista che svolsero le cooperative edilizie nella capitale peruviana a metà del Novecento sfida apertamente, secondo José Carlos Fernández Salas, i paradigmi liberali della cittadinanza individuale e della proprietà privata. Ragionare separatamente di diritti di cittadinanza e diritti proprietari impedisce anzi di comprendere logiche insediative radicalmente differenti da quelle esportate nel Nuovo Mondo dal Vecchio Continente. Se, come era di norma a Lima nel 1960, l'acquisto di un immobile era

perspettiva di judicial decision-making. In post-war Italy, the Court of Cassation held that privately owned land could become subject to public easements, whereby owners made their property available for purposes of public utility and the satisfaction of collective needs. The revival of the antiquarian expression *dicatio ad patriam* («dedication to the fatherland»), which in ancient Rome referred to the erection of statues in public places, illustrates the capacity of the law to mobilize concepts that transcend their original historical context and to invoke ideologically charged language in pursuit of social and urban planning objectives (Rinaldi Ferri, pp. 221-238). The recourse to Latin and the solemn appeal to the *patria* thus served to cloak with legal legitimacy far-reaching measures such as the imposition of public-use easements on privately owned land, in keeping with the orientation of Italian case law during the 1960s and 1970s.

Collective interests may likewise be protected by the law through the recognition of initiatives emerging from below, as illustrated by the social legislation governing Italian mutual aid societies. As Luca Jacopo Salvadori shows, building cooperatives represented an important point of convergence between social legislation and the urban history of the late nineteenth century, leaving a concrete and enduring imprint on the fabric of many Italian cities through the construction of workers' housing in response to the housing crisis. Here, things and persons became intertwined in forms of horizontal subsidiarity, embodied in associations that sought simultaneously to respond to individual and material needs by providing care, financial assistance, and welfare, while also offering access to housing (Salvadori, pp. 105-114).

The distinction between the "city of things" and the "city of persons" likewise proves inadequate for understanding the patterns of urban settlement in a city such as Lima. According to José Carlos Fernández Salas, the central role played by housing cooperatives in the Peruvian capital during the mid-twentieth century openly challenged the liberal paradigms of individual citizenship and private property. Indeed, treating citizenship rights

subordinato all'ingresso dell'acquirente in un gruppo insediativo che garantiva l'accesso vitale a una rete di relazioni e servizi, la proprietà dell'immobile rappresentava la tradizione materiale di una forma di appartenenza sociale, prima ancora che l'inizio del godimento individuale di un diritto fondiario (Fernández Salas, pp. 186-199). La priorità di una dimensione comunitaria, di profonda matrice anche cattolica, giustifica e rende necessaria l'esistenza di un soggetto terzo che si interpone tra il cittadino e lo Stato, generando logiche di appartenenza mediate, poggianti principalmente sull'insufficienza del potere pubblico e la capacità delle cooperative di quartiere di gestire necessità primarie dei cittadini (scuole, trasporti, edificazione di luoghi di culto).

Nella Napoli del Dopoguerra il ponte tra iniziativa pubblica e cooperazione privata si identifica invece negli istituti di credito fondiario, attraverso l'attività svolta dal Banco di Napoli, che si rivelò tuttavia insufficiente a fronteggiare le sfide della ricostruzione urbana e dell'emergenza abitativa. Come mostrano le contraddizioni seguite alla Legge speciale del 1953, ricostruite nel contributo di Francesco Oliva, il diritto non rappresenta uno strumento neutrale né possiede una forza attuativa indipendente dalle forze politiche in campo. Può incarnare tanto le istanze più attente a un intervento di riequilibrio sociale, quanto i più spregiudicati interessi legati alla speculazione edilizia. Queste direttrici opposte sono ben descritte nel contributo di Vincenzo Cassarà sulla storia urbana di Palermo tra gli anni Cinquanta e Settanta del Novecento, quando l'arenarsi della Legge speciale formulata nel 1954 per la ricostruzione del centro storico e il risanamento dell'assetto urbano segnò l'avvio del celebre "sacco di Palermo" – un fenomeno che non avvenne in *assenza* di norme, ma nel quadro ordinario degli strumenti giuridico-amministrativi, piegati agli interessi dell'edilizia privata (Cassarà, pp. 172-185).

and property rights as analytically distinct categories obscures forms of urban settlement fundamentally different from those exported to the New World from Europe. If, as was commonly the case in Lima around 1960, the purchase of a dwelling was conditional upon the buyer's admission to a residential cooperative that guaranteed access to an essential network of social relations and services, ownership of the property constituted the material expression of a form of social belonging even before it became the basis for the individual's enjoyment of proprietary rights (Fernández Salas, pp. 186-199). The primacy accorded to the communal dimension – deeply rooted, among other things, in Catholic social thought – both justified and required the existence of an intermediary body standing between the individual citizen and the state. This generated mediated forms of belonging, founded largely on the inadequacy of public provision and on the capacity of neighbourhood cooperatives to meet citizens' essential needs, including schools, transport infrastructure, and places of worship.

In post-war Naples, by contrast, the bridge between public initiative and private cooperation was embodied by the land credit institutions, above all through the activities of the Banco di Napoli. Yet their intervention proved insufficient to meet the challenges of post-war reconstruction and the acute housing shortage. As Francesco Oliva's contribution shows through the contradictions surrounding the Special Law of 1953, law is neither a neutral instrument nor a force capable of producing effects independently of the political actors that shape and implement it. It may equally serve projects aimed at promoting social equity or, conversely, the more unscrupulous interests associated with real estate speculation. These opposing trajectories are vividly illustrated in Vincenzo Cassarà's study of Palermo's urban history between the 1950s and the 1970s. The failure of the Special Law drafted in 1954 to promote the reconstruction of the historic centre and the rehabilitation of the city's urban fabric marked the beginning of the notorious *Sack of Palermo* – a phenomenon that did not arise from the absence

Il volume si conclude con il contributo di Giuseppe Grifa sull'esempio encomiabile del centro antiviolenza romano *Lucha y Siesta*, volutamente collocato in chiusura dai curatori, dopo tante declinazioni del rapporto tra diritto e città in saggi di analisi storica, sociologica o di più schietta denuncia. L'esperienza virtuosa di cittadinanza attiva ricostruita da Grifa (pp. 254-267) per tracciare la storia peculiare di questa istituzione, scandita da patti di collaborazione tra enti pubblici e cittadini, nel lungo processo di riconoscimento che ha vissuto però numerose battute d'arresto, indica un modello urbano su cui riflettere per i decenni a venire. La contrapposizione tra diritto 'dal basso' e 'dall'alto', strumento di riconoscimento di pratiche collettive o di imposizione autoritaria di un potere sovrano, declinata in tante forme diverse all'interno di questo volume, rappresenta una dialettica che trova nell'esperienza di *Lucha y Siesta* una risposta giuridica diversa. Quella cioè di un 'diritto vivente' frutto di azioni quotidiane e della dimensione comunitaria di decisioni collettive, in pratiche allo stesso tempo di cura e autogoverno.

of legal regulation but unfolded within the ordinary framework of administrative and legal instruments, which were bent to serve the interests of private development (Cassarà, pp. 172-185).

The volume concludes with Giuseppe Grifa's study of the exemplary experience of the Roman anti-violence centre *Lucha y Siesta*, a contribution deliberately placed at the end of the collection after so many historical, sociological, and explicitly critical analyses of the relationship between law and the city. The remarkable experience of active citizenship reconstructed by Grifa (pp. 254-267), tracing the distinctive history of this institution through successive cooperation agreements between public authorities and civic actors within a long and often interrupted process of legal recognition, offers an urban model worthy of reflection in the decades to come. Throughout this volume, the opposition between "law from below" and "law from above" – between law as a means of recognizing collective practices and law as an instrument for the authoritative imposition of sovereign power – has been explored in a wide variety of historical contexts. The experience of *Lucha y Siesta*, however, points towards a different legal paradigm: that of a "living law", generated through everyday practices and the communal dimension of collective decision-making, in which care and self-government become mutually reinforcing expressions of civic life.

ABBREVIAZIONI

ACOCINS	Siviglia, Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla
ACS	Roma, Archivio Centrale dello Stato
AGS	Simancas, Archivo General de Simancas
AIGS, PCI	Palermo, Archivio dell'Istituto Gramsci Siciliano, Federazione PCI Palermo
Archive Pulchs	Lima (Comas, Chacra Cerro), Archive of Manuel Pulchs Prado and Asociación Urbanizadora de Padres de Familia del Señor de los Milagros, <i>Documents from personal file of Manuel Pulchs Prado</i>
ARCSCC	Valencia, Archivo del Real Colegio Seminario de Corpus Christi de Valencia
ARV	Valencia, Archivo del Reino de Valencia
ASC	Roma, Archivio Storico Capitolino
ASBN	Napoli, Archivio Storico del Banco di Napoli
ASCCt	Catania, Archivio Storico del Comune
ASMPa	Palermo, Archivio storico del Municipio di Palermo
ASPa	Palermo, Archivio di Stato
ASTo	Torino, Archivio di Stato
ASVr	Verona, Archivio di Stato
AT-OeStA/HHStA	Vienna, Österreichisches Haus-, Hof- und Staatsarchiv
BNCR	Roma, Biblioteca Nazionale Centrale Vittorio Emanuele II
CD	Atti parlamentari, <i>Camera dei deputati</i>
DGEP	Roma, Archivio Centrale dello Stato, <i>Ministero dei Lavori Pubblici (1861-1939)</i> , Direzione Generale Edilizia e Porti
DGABA	Roma, Archivio Centrale dello Stato, <i>Direzione Generale Antichità e Belle Arti</i>
CRMSI	Roma, Archivio Centrale dello Stato, <i>Presidenza del Consiglio dei ministri (1860-2000)</i> , Commissioni reali per la costruzione di Monumenti e sedi istituzionali
MI	Roma, Archivio Centrale dello Stato, <i>Ministero dell'Interno</i>

**SPAZI DELLA CITTÀ,
SPAZI DEL DIRITTO:
PER UN'ARCHEOLOGIA
GIURIDICA DELLE CITTÀ
DI ANTICO REGIME**

CATANIA MEDIEVALE ATTRAVERSO I DOCUMENTI D'ARCHIVIO: APPUNTI PER UN'ARCHEOLOGIA GIURIDICA DELLA PROPRIETÀ FONDIARIA TRA MEDIOEVO E PRIMA ETÀ MODERNA

LUIGI GENNARO

Abstract

The city of Catania, founded in ancient times, was almost entirely rebuilt after the disastrous earthquake in 1693, which forever reshaped its urban spaces. Sources about the former city almost entirely come from public archives, produced by jurists and officials often directly involved in the management of civic government. They portrayed the city through their own eyes and, in the collective memory, made it a true “city of jurists”. Through a research itinerary that examines some of the available documents, from transcriptions of the Royal Chancellery of Palermo to notarial deeds, and finally the oldest map of the city dedicated to the jurist and bishop Nicolò Stizzia, this contribution aims to demonstrate that this type of investigation is possible and worthy of theoretical exploration, within the framework of a “legal archaeology” whose exact scientific boundaries remain to be explored.

Keywords

Sicily, Catania, earthquake, urban archaeology, public archives

Alla fine del passato secolo, durante una tavola rotonda i cui interventi furono editi da Paolo Grossi, Manlio Bellomo raccontò un simpatico aneddoto relativo al suo celebre maestro, Francesco Calasso: quest'ultimo, invitato ad una conferenza, si ritrovò seduto accanto ad un relatore intento a dimostrare che il compito dello storico sarebbe stato quello di «fare rivivere un popolo di morti»; il maestro pugliese, sempre di spirito sagace, rispose platealmente alla lapidaria affermazione del collega con un tipico scongiuro, e il Bellomo dal canto suo osservò che, in effetti, si studia la storia per gli interessi dei vivi, e non certo dei morti (Bellomo 1992, 24-25). Gli fa eco in un certo senso Bognetti, quando – perdendosi in una delle sue lunghe riflessioni – ripeteva che ogni ricerca storica deve avere un legame con la «vita vissuta», fuori dalla quale essa si fa «astratta dilettazione erudita» (Bognetti 1952, 71-72).

È indubbio che forza «viva» della memoria storica si manifesti particolarmente nello studio delle società urbane, dove si incrociano le esistenze degli uomini e le loro aspirazioni. Guardando al nostro continente, è certo che le fonti documentali disponibili per l'indagine storica sulla città, man mano che ci si avventura indietro nel tempo verso il Medioevo più profondo, sono tutte o quasi tutte fonti giuridiche, cioè atti prodotti da pubblici ufficiali che, a vario titolo, compiono operazioni giuridiche: notai, funzionari civili ed ecclesiastici, avvocati, giudici, amministratori di enti pubblici e privati con poteri di rappresentanza, e così via. Una vera e propria «città dei giuristi», capace di dare un'identità «viva» nella storia a luoghi esistenti in un dato tempo e poi scomparsi, i quali rivivono così, nella loro pulsante attualità, entro gli stessi perimetri dell'urbanesimo recente che, per mille ragioni (dal mero decorso del tempo alle guerre, ai terremoti), può averli superati o riconfigurati in maniera tale da renderli irriconoscibili.

È naturale, dunque, che questo patrimonio di conoscenze storiche circostanziali, veicolato dalle fonti giuridiche proprio in quanto esse, per loro natura, realizzano concretamente nella «vita vissuta» il diritto di un dato tempo e luogo, costituisca l'interlocutore privilegiato dello storico dell'urbanesimo così come dell'archeologo urbano. Per citare il celebre teorico dell'archeologia medievale Tiziano Mannoni, «quanto maggiore è stato lo spessore storico in ogni senso (cronologico, socio-economico, politico-amministrativo, avvenimentale) di un centro urbano, o di una sua parte, tanto più grande e vario sarà lo spessore fisico delle memorie materiali accumulate nel suo sottosuolo» (Mannoni 1985, 80-81): insomma, c'è un legame diretto tra la vitalità sociale (e quindi giuridica) di un territorio e la quantità di resti materiali, sicché i documenti giuridici esistono proprio perché c'è stata, a vari livelli, una «vita vissuta» in un determinato contesto spazio-temporale, la quale ha prodotto un dato deposito archeologico, ed abbinare ora gli uni all'altro significa riempire di un senso rinvenimenti altrimenti sconnessi, riguardo i quali – per dirla con Bognetti – l'archeologo potrebbe far solo professione di «agnosticismo», perché non saprebbe come interpretarli (Bognetti 1961, 67).

Nella misura in cui questo tipo di studio offra risposte necessarie ed ineludibili alla ricerca archeologica, è lecito parlare quasi di una «archeologia giuridica», dove il documento giuridico, per la sua straordinaria forza descrittiva della realtà percepita dai suoi attori, diviene guida per l'interpretazione e la ricostruzione della realtà materiale, riuscendo a dipingere un'archeologia «immateriale» perché fatta di mere descrizioni di luoghi e di persone che non sono più. Si tratta di ampliare lo sguardo alla realtà sociale dietro il diritto, agli uomini ed alle cose per cui il diritto opera e da cui scaturisce, quella *societas*, insomma, «ubi est ius», come recita il motto istituzionista fatto proprio da Santi Romano, e poi, dopo di lui, dallo stesso Calasso (Loschiavo 2023, 280-284).

Una ricerca esemplare che può aiutarci ad inquadrare il problema, ancorché nota soprattutto alla storiografia locale siciliana, è quella relativa alla ricostruzione delle vicende urbane di Catania nel Medioevo e nella prima età moderna. La ragione è presto detta: giorno 11 gennaio 1693, poco dopo ora di pranzo, l'intero Val di Noto fu scosso da un terremoto di proporzioni bibliche, che rase al suolo decine di centri abitati siti nella parte orientale della Sicilia (Nicolosi 1982). Catania fu sconvolta al punto da essere ridotta ad un cumulo di macerie: sopravvisse parte della Cattedrale normanna,

alcuni edifici antichi e tardoantichi e parti di altri edifici pubblici e privati che rimasero allo stato di rudere (Boschi, Guidoboni 2001, 136-151). La città fu poi ricostruita in forme tardo-barocche.

Le fonti scritte sulla Catania precedente il 1693 sono quasi tutte giuridiche: purtroppo è distrutto l'archivio comunale, criminosamente dato alle fiamme nel 1944, ma sopravvive, tra l'altro, la documentazione a suo tempo depositata, per esigenze burocratiche, presso la Real Cancelleria di Sicilia, ora all'Archivio di Stato di Palermo (Minissale, Vittorio 1998, 291-301); intatti gli archivii religiosi confluiti presso l'Archivio di Stato di Catania, quelli dell'Arcidiocesi, in parte quello dell'Università degli studi (alla cui fondazione Alfonso il Magnanimo diede il *placet* nel 1434), certamente quello notarile confluito nel detto Archivio di Stato, e quelli di altri enti attivi in città, alcuni dei quali ancora non esplorati.

Forse proprio per l'assenza di una cosciente impostazione teorica, l'indagine storico-urbanistica su questi documenti si è mossa in maniera incostante, a seconda degli appetiti scientifici degli studiosi: dopo un primo tentativo avanzato, non senza difficoltà, da Guglielmo Policastro (cfr. Policastro 1952), negli anni '70 del passato secolo Adolfo Longhitano riuscì nell'impresa di dare un contesto alle indicazioni toponomastiche presenti negli atti notarili, ma nel quadro di una diversa ricerca, incentrata sulle circoscrizioni sacramentali post-tridentine, sicché i risultati più importanti raggiunti dallo studioso furono relegati letteralmente a piè di pagina di uno studio che, formalmente, trattava d'altro (Longhitano 2017). Questi dati furono trasposti dal Longhitano non già sulla mappa attuale della città, ma su una rielaborazione moderna di un disegno pseudo-prospettico della città medievale edito a Colonia nel 1598, nel quinto volume della famosa opera *Civitates orbis terrarum*, ad opera del cartografo Georg Braun e dell'incisore Frans Hogenberg, a sua volta basato, come diremo, su di un disegno precedente. Noi, per avanzare qualche nuovo spunto d'indagine, possiamo proporre di avviare la ricerca da altro genere di fonti, ed in particolare dalle carte catanesi della Real Cancelleria di Sicilia repertate, nel dopoguerra, in fitti volumi dattiloscritti custoditi presso il ricostruito Archivio Storico del Comune di Catania, limitandoci – in ossequio alla suggestiva immagine da cui siamo partiti, quella d'una «città dei giuristi» – ai riferimenti a giuristi attivi a Catania alla fine del Medioevo. Si tratta, com'è evidente, di inseguire nei documenti i segni di vita di una distinta classe professionale e sociale, per ricostruirne i legami col territorio e, quindi, con la proprietà fondiaria; è un tipo di ricerca che si può estendere a piacere ad altri contesti umani repertati dalle carte, e che funziona proprio nella prospettiva di un'indagine archeologico-giuridica che ne legga le vicende umane come calate in un dato tempo e luogo, piuttosto che astratte a categorie cronologiche e geografiche superiori.

Ma vediamo in concreto di che si parla, pur consci della parzialità delle informazioni ad oggi reperibili (né uno spoglio integrale delle fonti è mai stato fatto), e – soprattutto – della loro assoluta episodicità. Il primo giurista che incontriamo nelle carte della cancelleria, correndo l'anno 1392, è il giudice catanese Ruggero de Berlione, *legum doctor*, il quale, in quell'anno, aveva ottenuto vigne, case e mobili in contrada Castaniacelli (un sito oggi non più identificabile), già confiscate agli eredi del ribelle Andrea Tumulachi,

morto sulle mura della città¹. Come suggerisce la descrizione, che andrebbe studiata nel dettaglio, si tratta di una piccola proprietà per uso familiare, forse addirittura dell'abitazione privata del ribelle, e di conseguenza, con ogni ragionevolezza, si deve ritenere che il tipo di sfruttamento possibile, per questo genere di complessi immobiliari, fosse soprattutto l'affitto a scopo abitativo.

L'assegnazione di beni confiscati a causa di tumulti non era un caso isolato in quel frangente, perché la Sicilia usciva dal lungo periodo di incertezze legato alle trame di Artale Alagona, tutore della regina Maria e artefice di un tentativo, fallito, di maritarla al Duca di Milano Gian Galeazzo Visconti. La regina fu però rapita dal Castello Ursino di Catania, in cui era segregata, e andò in sposa a Martino di Barcellona, che prese il nome di Martino I di Sicilia: e così nell'ultimo decennio del XIV secolo, in cui si stabiliva il dominio catalano sulla Sicilia, le carte catanesi testimoniano continue confische al perdente partito degli Alagona, con conseguenti assegnazioni ai ceti dirigenti della città, tra cui spiccano, per ovvi motivi, i giuristi, tutti graditi alla Corona perché coinvolti negli apparati burocratici del *Regnum*².

Due di essi se ne avvantaggiarono certamente: il primo fu il vescovo di Catania Pedro Serra, Cancelliere del Regno d'Aragona, dottore in decreti e cardinale dell'antipapa Benedetto XIII (cfr. Rodríguez de la Torre 2011). Stando alle carte della Real Cancelleria, Serra, sempre nel 1392, ottenne un tenimento di case in contrada San Pantaleone, dentro le mura della città³. Questo quartiere esiste ancora, benché non sia più identificabile la chiesa che gli dava il nome: si tratta di una piccola piazza quadrangolare, stretta tra vicoli risparmiati dagli urbanisti settecenteschi, caratterizzati da un'edilizia semi-popolare (cfr. Longhitano 2017, 325). Le case del vescovo Serra dovevano essere delle piccole strutture terranee, come ancora si vedono nella città ricostruita dopo il terremoto; case da fitto, insomma, di modeste dimensioni e fattura. Del resto, va osservato, non tutti i ribelli erano particolarmente altolocati.

Il secondo giurista a trarre vantaggio dalla situazione politica del momento fu il *legum doctor* Giacomo Denti (cfr. Romano 1979, 152), giudice della Regia Gran Corte, che nel 1393 ottenne, sempre dopo confisca ad un ribelle, l'assegnazione di una «chiusa» di terra (un podere circondato da confini in muratura), alberata, in contrada Fontanarossa, oggi sede dell'aeroporto etneo⁴: in questo caso si tratta di una proprietà rustica, presumibilmente di piccole proporzioni, destinata ad uno sfruttamento minimo per uso familiare. Serra e Denti fanno parte del medesimo entourage, perché entrambi, su interessamento del Re Martino, nel Parlamento del 1398 furono nominati membri di una commissione che doveva stabilire la natura demaniale o baronale delle terre di Sicilia,

¹ ASCCt, *Real Cancelleria*, vol. I, n. 107 = ASPa, *Real Cancelleria*, 21, pp. 79-98.

² Le vicende cui accenniamo, legate a filo doppio con la realtà politica europea dell'epoca e, quindi, con lo scisma avignonese, sono troppo complesse per essere riassunte senza una complessa bibliografia, il che esula dai fini della presente comunicazione. Pertanto rimandiamo solo a Giunta 1960; Di Matteo 2007, 255-261; Longhitano 2015, 141-146; Fodale 1979 e 2017.

³ ASCCt, *Real Cancelleria*, vol. I, n. 97 = ASPa, *Real Cancelleria*, 20, pp. 176, 195 e ss.

⁴ ASCCt, *Real Cancelleria*, vol. I, n. 72 = ASPa, *Real Cancelleria*, 19, pp. 137r-155r.

finendo con lo stabilire che Catania, la quale nell'ultimo secolo aveva fatto da capitale, dovesse restare stabilmente in mano alla Corona (cfr. Di Matteo 2007, 261).

Le vicende del Denti ricostruibili ai nostri fini non si esauriscono con i pochi dati recuperabili negli archivi palermitani. Nella *giuliana* che fu dell'Ospedale Vittorio Emanuele di Catania fu reperito, a metà del secolo scorso, il testamento di un altro giurista catanese, Bartolomeo d'Altavilla da Corleone (cfr. Romano 1979, 3; Fodale 2000), giudice della Magna Curia e «civis civitatis cathanie», il quale il 24 agosto 1396, «timens divinum iudicium» consegnò le proprie ultime volontà al notaio Andrea de Aquila ed al giudice urbano Giovanni de Rocca (Sorge 1940, 77-81): con esse, Bartolomeo dichiara di possedere una casa d'abitazione vicino alla chiesa dell'Ascensione, e stabilisce che essa dovrà essere trasformata in ospedale per ricevere tutti i suoi beni, nominandone amministratore ed esecutore proprio Giacomo Denti, assieme ad altri due concittadini delle cui vicende terrene nulla sappiamo.

Bartolomeo ha idee architettoniche grandiose per il nuovo nosocomio, e le descrive precisamente: vuole, tra l'altro, che il «claustrum» della chiesa dell'Ascensione sia costruito «columpnis marmoreis et cantonibus albis ad instar sicut est in claustrum <sic> beate Marie de nova luce». La certosa di Nuovaluce era stata edificata da Artale Alagona pochi anni prima, ed oggi versa in rovina poco fuori il centro storico (cfr. Longhitano 2003): è questa, a notizia di chi scrive, l'unica descrizione del suo chiostro, che doveva avere, quindi, proporzioni monumentali ed artisticamente notevoli. Il sito della chiesa dell'Ascensione, dopo il terremoto del 1693, è stato occupato dalla ricostruita chiesa di San Francesco Borgia dei padri Gesuiti (Longhitano 2017, 315), che – per una strana coincidenza – è l'unica chiesa nella Catania post-terremoto ad avere una navata scandita da colonne: una memoria dell'antico chiostro forse, una suggestione di un passato tramontato col cataclisma, che era rimasto come impresso nella memoria.

E proprio la memoria è ciò che cruccia questi notabili: lasciare qualcosa di concreto di sé al di là della caducità delle vicende terrene, qualcosa che viva dopo la loro morte attraverso la perdurante esistenza del corpo sociale dei «concives», i *concittadini*, compagni nel breve itinerario di questo mondo e, pertanto, fierissimi depositari delle ambizioni di eternità dei loro pari. L'ospedale fondato da Bartolomeo, in diversa forma giuridica, esiste ancora (Sorge 1940), e dimostra tanto la capacità del diritto di sopravvivere ai suoi attori, quanto la capacità della città di rigenerare le proprie strutture anche dopo la loro dissoluzione materiale. La città, quasi un corpo che cresce e si sviluppa in orizzontale (ché ancora l'architettura non ha inventato lo sviluppo *verticale* della nostra modernità), è come una famiglia che si allarga sempre più, ma non perde mai di vista il proprio passato.

Il lascito più importante del ceto dei giuristi catanesi pre-terremoto a questa memoria è, forse, un disegno: la mappa della città che il sacerdote Antonio Stizzia dedicò, nel 1592 (come si vede, sei anni prima della mappa che abbiamo già descritto: cfr. Iachello 2017), al nobile uomo e giurista Don Nicolò Stizzia, Archimandrita del Santissimo Salvatore di Messina e abate, tra l'altro, della citata certosa di Nuovaluce a Catania, il quale, nel 1581, era stato nominato primo giudice del Tribunale della Monarchia (Caruso 1863, 308-312), curioso organo che controllava l'esercizio dei poteri di legato apostolico

rivendicati dal *Rex Siciliae* in forza di una bolla di Urbano II risalente all'età normanna (cfr. Condorelli 2023). Lo Stizzia era stato proposto, direttamente dai ceti nobiliari della città, come vescovo di Catania, ma per una serie di faide interne gli era stato preferito Vincenzo Cutelli, personaggio con cui ebbe continui dissapori (cfr. Longhitano 1997, 474-475); alla fine, lo Stizzia ottenne l'episcopato di Cefalù, dove si trasferì e morì il 17 febbraio 1595 (Auria 1656, 80).

Com'è stato notato, la mappa Stizzia ha un valore che esula dalla dimensione propriamente topografica ed artistica, per calarsi nella realtà sociale e politica dell'epoca: testimonia non solo l'ambizione dello Stizzia e del suo partito di acquisire il controllo sulla diocesi, ma anche il bisogno, per le élites locali, di ribadire l'antichità memorabile della città attraverso l'impegno per la sua conservazione, confermato, tra l'altro, dall'eroso autofinanziamento di una nuova cortina difensiva puntualmente raffigurata (cfr. Gulletta 2022, 512). La stessa qualità del disegno, che si sofferma con fare descrittivo sui particolari di alcuni edifici (cfr. Militello 2015), suggerisce il desiderio sincero di coniugare l'esaltazione dei ceti dirigenti con la narrazione campanilistica delle virtù cittadine, e guardandolo sembra quasi di udire i nobili civici nella loro solenne dichiarazione «*ki deu et la natura li ha dato (ad essa nobiltà) li sia cosa propria lu reggiri et gubernari la chitati*» (Gaudio 1941, 32 – citando dal perduto archivio comunale). Anche la miriade di casette, come quelle acquistate dal cardinal Serra, che popolano la mappa come un tappeto di pentagoni, parlano di un luogo vivo che vuol comunicare alla Storia tutta la sua energia; non di certo un «popolo di morti», ma un esercito di vivi in cui si specchia, tanto irriconoscibile quanto simile, la città moderna.

Certo, si può liquidare facilmente questi aspetti di vita personale e sociale come «microstoria», senz'altro dimenticando che la «grande storia» è un confluire di tante «piccole storie» in un'unica, fatale, direzione. La nostra indagine dimostra però, pur se in questi sconnessi frammenti, che la fonte giuridica è imprescindibile per la ricostruzione dello spazio urbano, e che essa si interseca indissolubilmente con le altre testimonianze, giungendo a creare un ibrido impensabile come una mappa che è, assieme, incarnazione di un orizzonte mentale veicolato da un preciso assetto di potere civile ed ecclesiastico, affermazione di un'identità politica in seno al *Regnum*, e materiale descrizione di un luogo che, oggi, non esiste più con le stesse forme, ed è inconoscibile nella sua interezza all'archeologo se non attraverso gli occhi degli uomini del passato; uomini che, spesso, furono giuristi.

In questo senso, lo studio della Catania pre-terremoto, come già osservato incidentalmente dalla letteratura archeologica riferita all'età classica della città (Malfitana, Mazzaglia 2018, 329), si presta assai bene come caso di studio perché il corpo urbano è ancora vivo, e riconosce il proprio passato come componente intrinseca del proprio presente. Questa caratteristica memoria delle città occidentali, oggi assediata dall'immigrazione incontrollata, dal nomadismo delle nuove generazioni e dall'abbandono generalizzato delle tradizioni urbane, è in fine l'unico collante che consenta ancora di costruire ponti tra passato e presente, e quindi di riconoscere come «concives» gli abitanti del passato, immedesimandosi nella condivisione dei medesimi spazi.

La ricerca, è evidente, è ancora tutta da compiersi: quel che suggerisce il caso di Catania, soprattutto, è che la storia del diritto ha molto da dire alla storia urbana ed alla relativa archeologia. Certo, sempre che per «storia del diritto» non si intenda la storia di concetti morti, quanto piuttosto la «vita vissuta» delle norme in un tempo e in uno spazio, dove il precetto si fonde con il suo oggetto concreto e si fa atto, manifestandosi direttamente nella materialità degli uomini e in particolare, per gli esempi che abbiamo addotto, nelle vicende della proprietà fondiaria. È responsabilità degli interpreti dare un'anima a questa investigazione delle fonti, per leggerla nella luce che più si confà alla vita del loro tempo; noi abbiamo solo indicato una strada che ci è sembrato ragionevole percorrere.

Bibliografia

- AURIA, V. (1656). *Dell'origine ed antichità di Cefalù città piacentissima di Sicilia*, Per i Cirilli, Palermo.
- BELLOMO, M. (1992). Intervento in Paolo Grossi (a cura di), *L'insegnamento della storia del diritto medievale e moderno*, Giuffrè ed., Milano.
- BOGNETTI, G.P. (1952). *Storia, archeologia e diritto nel problema dei Longobardi*, in *Atti del primo Congresso Internazionale di Studi Longobardi*, Spoleto, pp. 71-136.
- BOGNETTI, G.P. (1961). *I rapporti pratici tra storia e archeologia*, in *Bollettino dell'Istituto di Storia della Società e dello Stato Veneziano*, 3 (1961), pp. 67-76.
- BOSCHI, E., GUIDOBONI, E., a cura di (2001). *Catania terremoti e lave dal mondo antico alla fine del Novecento*, Editrice Compositori, Bologna.
- CARUSO, G. (1863). *Discorso storico-apologetico della Monarchia di Sicilia*, Stamperia Gaudiano, Palermo.
- CONDORELLI, O. (2023). "Missus sum ego Rogerius". Alle origini della Legazia apostolica di Sicilia, in *Diritto e Religioni*, 17, 1 (2023), pp. 266-300.
- DI MATTEO, S. (2007). *Storia della Sicilia dalla preistoria ai giorni nostri*, Edizioni Arbor, Palermo.
- FODALE, S. (1979). *Il duca di Montblanc e l'episcopato tra Roma e Avignone (1392-1396)*, Palermo.
- FODALE, S. (2017). *Su l'audaci galee de' Catalani (1327-1382): Corona d'Aragona e Regno di Sicilia dalla morte di Giacomo II alla deportazione di Maria*, Roma.
- FODALE, S. (2000). *Il giudice Bartolomeo d'Altavilla di Corleone. Una vita troppo lunga e una devozione benedettina che riduce in miseria*, in *Studi in onore di Giosuè Musca*, Bari, pp. 145-171.
- GAUDIOSO, M. (1941). *Genesi ed aspetti della «Nobiltà Civica» in Catania nel sec. XV*, in *Bollettino Storico Catanese* (poi *Archivio Storico per la Sicilia Orientale*), 6 (1941), pp. 29-67.
- GIUNTA, F. (1960). *Artale Alagona*, voce in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, pp. 556-557.
- GULLETTA, M.I. (2022). *La «città bella»: città di Sicilia negli apparati decorativi delle fonti cartografiche (XV-XVIII secolo)*, in Carmine Ampolo (a cura di), *La città e le città della Sicilia Antica*, Edizioni Quasar, Roma, pp. 505-532.
- IACHELLO, E. (2017). *Portraits of Catania city in the Civitates Orbis Terrarum of Braun and Hogenberg: the «local» model (sixteenth century)*, in *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, 6, 2 (2017), pp. 52-72.

- LONGHITANO, A. (1997). *Il vescovo di Catania Vincenzo Cutelli (1577-1589) cancelliere dello «Studium»*, in «*Siculorum Gymnasium*»: rassegna della facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Catania, N.S. L, 1-2 (1997) pp. 461-507.
- LONGHITANO, A. (2003). *Santa Maria di Nuovaluce a Catania. Certosa e abbazia benedettina*, Arca ed., Catania.
- LONGHITANO, A. (2015). *Aragonesi e catalani a Catania (secoli XIII-XV)*, in «*Pastura les meves ovelles*» (Jn 21, 16). *Miscellània d'homenatge al Cardenal Lluís Martínez Sistach*, Ateneu Universitari Sant Pacià, Barcelona.
- LONGHITANO, A. (2017). *La parrocchia nella diocesi di Catania prima e dopo il concilio di Trento*, Edizioni Grafiser, Troina (1a ed. 1977).
- LOSCHIAVO, L. (2023). *Francesco Calasso, il 'sistema del diritto comune' e il desiderio di un'Europa del diritto*, in *Rivista Internazionale di Diritto Comune*, 34 (2023), pp. 277-296.
- MALFITANA D., MAZZAGLIA, A. (2018). *Archeologia globale a Catania. Nuove prospettive dall'integrazione di ricerca archeologica e tecnologie ICT. Nuovi dati sull'anfiteatro romano di Catania*, in O. Belvedere, J. Bergemann (a cura di), *La Sicilia romana*, Palermo, pp. 327-352.
- MANNONI, T. (1985). *Archeologia globale a Genova*, ora in Tiziano Mannoni, *Archeologia dell'Urbanistica*, All'insegna del giglio, Sesto Fiorentino, 1994, pp. 78-92.
- MILITELLO, P. (2015). *Le Antichità catanesi nelle fonti cartografiche d'età moderna*, in Fabrizio Nicoletti (a cura di), *Catania antica. Nuove prospettive di ricerca*, Regione Siciliana, Palermo, pp. 609-628.
- MINISALE, M., VITTORIO, T. (1998). *Il riscatto della memoria. Materiali per la ricostruzione dell'Archivio Storico della città di Catania*, Maimone ed., Catania.
- NICOLOSI, S. (1982). *Apocalisse in Sicilia. Il terremoto del 1693*, Tringale ed., Catania.
- POLICASTRO, G. (1952). *Catania prima del 1693*, Società Editrice Internazionale, Torino.
- RODRÍGUEZ DE LA TORRE, F. (2011). *Pedro Serra*, in *Diccionario biográfico español*, ed. online <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/42293-pedro-serra>.
- ROMANO, A. (1979). *Giuristi siciliani dell'età aragonese*, Giuffrè ed., Milano.
- SORGE, G. (1940). *Lineamenti di storia dell'ospedalità catanese (con 10 illustrazioni e 12 documenti)*, Monografie della società Medico-Chirurgica di Catania, Catania.

«CIVITATES VIRI SUNT, NON SOLITUDINES». ΤΟΠΟΙ LETTERARI E PERSISTENZE CLASSICHE NEL *DE ROMANO IMPERIO AC EIUS IURISDICTIONE* DI FRANCESCO GIOVANNETTI (1510 CA.-1586): CONSIDERAZIONI SPARSE TRA DIRITTO E LETTERATURA

ANDREA BERTACCINI

Abstract

The essay reconstructs the occurrences of two classical literary τόποι in De Romano Imperio ac eius iurisdictione by the humanist jurist Francesco Giovannetti (1510 ca.-1586). With the first reference, the author, quoting Euripides' fragment 828K, signals his ideological perspective on cities and their inhabitants. Concerning the second one, by evoking the myth of Rome as city/world and the Translatio Imperii, the jurist espouses the political dream of a universal Empire, cosmos of justice.

Keywords

Holy Roman Empire, imperial universalism, myth of Rome, legal humanism

Francesco Giovannetti: un giurista umanista tra Bologna e Ingolstadt

Il giurista bolognese Francesco Giovannetti nacque in Bologna nel 1510 o 1515 in una famiglia del notabilato cittadino di antica e illustre origine, e si consacrò agli studi legali, venendo istruito da illustri docenti, quali Andrea Alciato e Antonio Malvasia per lo *ius civile*, Agostino Berò e il cardinale Ugo Boncompagni, in seguito Papa Gregorio XIII, per lo *ius canonicum*, e laureandosi *in utroque iure* il 4 marzo 1540, per poi intraprendere subito l'attività di docenza presso lo *Studium* bolognese [Bertaccini 2024]. Dopo aver rifiutato l'invito del cardinale Cristoforo Madruzzo – principe vescovo – a costituire una facoltà giuridica a Trento, accolse, invece, nel 1547 la richiesta di insegnare presso l'ateneo di Ingolstadt avanzatagli dal duca di Baviera, Guglielmo IV di Wittelsbach, che lo nominò suo consigliere, incarico mantenuto anche alle dipendenze

del successore, Alberto V. Nel 1559, in omaggio ai meriti in campo didattico e giuridico e per «la singolare modestia del tuo animo, la rettitudine dei costumi e della vita, l'erudizione, l'operosità e l'egregia fedeltà e devozione verso di noi, verso il Sacro Impero e la nostra Serenissima Casa d'Austria» [Bertaccini 2024, 417, traduzione dello scrivente], l'imperatore Ferdinando I decise di concedergli il titolo di Conte del Sacro Romano Impero, l'onore di fregiare la propria arma dinastica con l'aquila nera bicipite degli Asburgo e la dignità di membro del Concistoro imperiale, ufficio che mantenne anche durante l'Impero di Massimiliano II.

Nel 1564, Francesco Giovannetti ritornò in patria dapprima su invito, in seguito su minacciosa pressione del Senato bolognese e fu reinsediato nella sua cattedra allo *Studium felsineo* e, seguendo la tradizione di famiglia, non si limitò alla pubblica lettura giuridica, ma si dedicò attivamente anche alla vita politica cittadina. Fu, infatti, giudice del Foro dei Mercanti, della cui presenza si conserva traccia nel Palazzo della Mercanzia, presidente del Monte di Pietà, membro del Senato degli Anziani, Sindaco delle dogane e gonfaloniere del popolo presso Porta Stiera nell'ultimo quadrimestre delle annualità 1567, 1571 e 1576, come si evince dai registri [Alidosi Pasquali 1616; Rossi 1680; Borzaghi 1715], nonché, su nomina di papa Gregorio XIII, suo maestro e amico [Bertaccini 2024, 369-370, 423-424], membro della Magistratura della Concordia. Giovannetti, inoltre, animato da una sincera devozione, non mancò di prestare i suoi servizi e la sua cultura giuridica alla Curia: divenne, infatti, consulente legale dell'Arcidiocesi bolognese e dei pontefici Giulio III e Marcello II durante le sedute del Concilio di Trento nonché consultore in pianta stabile del Sant'Uffizio, nell'atmosfera densa di tensione post-tridentina.

Infine, Francesco Giovannetti morì a Bologna il 7 ottobre 1586 e fu sepolto in pompa magna in Santa Maria Maggiore, in via Galliera.

Universalismo imperiale, primogenitura e arte della caccia: la produzione giuridica di Francesco Giovannetti

Francesco Giovannetti è autore non facile da definire. Giudicato, con eccessiva enfasi, «il più illustre della Nobile Famiglia Gioannetti per i suoi incommensurabili meriti di pensatore, maestro, diplomatico, e politico» [Fornasini 1936, 55], il conte Giovannetti è senza dubbio un giurista dotato di un talento versatile e fecondo, capace di sviluppare argomentazioni tecniche, giocando in equilibrio tra diritto e letteratura [Bertaccini 2024].

Il giureconsulto bolognese raggiunge certamente il culmine della sua ricerca in campo giuridico nel *De Romano Imperio ac eius iurisdictione* [Zoannettus 1563c]. Il trattato, dedicato all'Imperatore Ferdinando I, ribadisce e argomenta essenzialmente la continuità storico-giuridica tra l'Impero romano e il Sacro Romano Impero e, partendo dalla definizione di *miles* e dall'illustrazione del *testamentum militis* e degli altri privilegi militari, sviluppa un'analisi accurata intorno alla natura, origine e costituzione dell'Impero e dell'autorità dell'Imperatore, in particolare nei suoi rapporti con il Papato e i potentati laici, e nelle declinazioni poliedriche ed universali della sua giurisdizione.

Nel corso del testo, Giovannetti, ritornando a dichiarazioni di stampo programmatico, asserisce che:

avendo dunque imitato le orme degli antichi, ciò che quelli scrissero riguardo a questa cosa in vari luoghi spesso e in modo esteso, per sommi capi dirò qualunque cosa che, per la dissertazione e per la passione di aiutare anche lo Stato, io ritenga che possa essere proposta in difesa dell'Impero romano [Zoannettus 1563c, f. 35r, n. 147, traduzione dello scrivente].

In tale passaggio, l'autore da un lato esprime la sua posizione riguardo all'attività di elaborazione del diritto positivo e alla propria direzione ermeneutica: le leggi sono, dunque, al servizio precipuo della giustizia e, di conseguenza, dell'Impero, che ne è sicuramente la cristallizzazione terrena. D'altro canto, il passo denuncia anche lo stile di un giurista umanista issato sulle spalle degli omologhi predecessori.

Nel trattato il giureconsulto felsineo sposa il sogno malinconico di un Impero universale, cosmo di giustizia ed erede dell'utopia metastorica di Roma, nella cornice della *Respublica Christiana*, e, sul modello vetero-testamentario della regalità crismatica e salvifica, abbraccia l'idea teocratico-giuridica di sovranità tardomedioevale che legge nell'Imperatore una figura anfibia tra cielo e terra, un *vicarius Dei*.

Insieme al *De Romano Imperio*, Giovannetti nel 1563 dà alle stampe anche altri due scritti: *De primatu priorisgeniti regum magnorumque principum Romani orbis* [Zoannettus 1563b] e *De duplici venatione cum generali tum speciali* [Zoannettus 1563a]. Il primo è un agile trattato, dedicato all'Imperatore Massimiliano II e incentrato sulla primogenitura e sui diritti e privilegi connessi a quella imperiale. Il *De duplici venatione cum generali tum speciali* è, invece, una monografia di carattere tecnico-giuridico sul diritto di caccia, che, secondo il giureconsulto, appartiene esclusivamente all'Imperatore, il quale può concederlo e avocarlo a sé *ad nutum*.

Sulla scia delle inquietudini dogmatiche della Controriforma in una linea rigoristica, è di qualche interesse, nella produzione letteraria di Giovannetti, il *Tractatus defensionis tripartitae* [Zoannettus 1564], in cui l'autore pone l'attenzione, con particolare sensibilità, sulle questioni di fede e contesta alcuni assunti dei movimenti protestanti, quali la cieca obbedienza al testo evangelico e il rifiuto dell'interpretazione esclusiva delle Sacre Scritture nel Magistero.

L'umanesimo giuridico di Francesco Giovannetti: due esempi letterari intorno all'idea di città

La prosa di Giovannetti è stata fortemente criticata da Luigi Rossi, che scrive: «la sua erudizione, oltre che esser gretta e scolastica, è anche di seconda mano» [Rossi 1888, 114], a causa dello stile – a suo dire – polveroso, aridamente orientato all'illustrazione di tecnicismi giuridici e virtuosismi da legulei, e di un vuoto nozionismo, che si limiterebbe a citare testi di diritto romano e canonico e pareri dei giuristi precedenti, senza aggiungere alcuna personale rielaborazione. In realtà, nonostante tale rilievo pungente, Giovannetti non risparmia affatto di palesare diffusamente le proprie inclinazioni

speculative e dimostra nei suoi testi una singolare erudizione classica, sia essa autentica o mediata, a cui non stenta ad attingere nell'argomentazione dei suoi assunti da giureconsulto. Tale cifra stilistica si spiega in modo assolutamente naturale non solo per l'estrazione socio-economica dell'autore, ma anche per il contesto culturale del capoluogo felsineo in età moderna, in cui egli studia e opera. Nel panorama dell'Italia umanistica, infatti, «il versante sapienziale di questo profondo e multiforme sguardo all'antico è costituito dalla ricerca antiquaria: repertoriale, collezionistica, linguistica o imitativa» [De Maria, Parada López de Corselas 2014, XXII], una scienza manieristica e archeologica di carattere dotto, tra i cui ambiti di indagine si ritrova anche l'emblematica, disciplina che coniuga l'iconografia allegorica all'erudizione gnomica in chiave sapienziale o moraleggiante. Campione di questo peculiare genere letterario è proprio Andrea Alciato, giurista e letterato di chiara fama, che, nel suo soggiorno bolognese, fu professore allo *Studium* e docente anche del Giovannetti, nella cui produzione, non a caso, si rinvencono persistenze classiche, spesso isolate in massime e *sententiae*, che necessitano al giureconsulto nello sviluppo delle sue teorie. Omero, i tragici greci, Senofonte, Platone, opere storiografiche e geografiche classiche ricorrono, a più riprese nel *De Romano imperio*, accanto a versetti biblici e citazioni dalla letteratura giuridica, per accompagnare l'autore nella costruzione dottrinale dell'architettura giurisdizionale dell'Impero e per permettergli di richiamare *topoi* letterari, quali la *pulchra mors* del cittadino per la patria, il mito legittimante di Roma *urbs-orbis* e della sua continuità logico-storica ininterrotta con il Sacro Romano Impero, la coincidenza ontologica tra *polis* e abitanti, la metafora politica della nave-stato, piuttosto cara alla letteratura poetica, drammatica e filosofica, ma assai meno circolante nelle opere giuridiche.

Il giurista bolognese evoca, in effetti, a più riprese il mito di Roma *urbs-orbis* e madre di tutti i popoli, costruzione ideologica diffusa in modo diacronico nella storia dell'Occidente e particolarmente *en vogue* negli ambienti intellettuali filoimperiali di età medioevale e moderna, ai quali apparteneva anche lo stesso Giovannetti. Egli cita un passaggio dalla *Laus Stilichonis* di Claudio Claudiano, senatore e poeta¹:

Haec est in gremium victos quae sola recepit
humanumque genus communi nomine fovit,
matris, non dominae ritu, civesque vocavit
quos domuit nexuque pio longinqua revinxit.
Huius pacificis debemus moribus omnes
quod veluti patriis regionibus utitur hospes,
quod sedem mutare licet, quod cernere Thylen
lusus et horrendos quondam penetrare recessus,

¹ «Questa è la sola che accolse nel suo grembo i vinti, / e abbracciò il genere umano sotto un unico nome, / come una madre, non come una padrona, e chiamò cittadini, / coloro che aveva soggiogato e legò regioni lontane con un pio vincolo. / Siamo tutti debitori dei pacifici costumi di questa, / che l'ospite possa muoversi come in patria, / che sia lecito cambiare dimora, che si possa vedere Thule, / e penetrare senza timore luoghi un tempo terribili, / che ovunque beviamo il Rodano e gustiamo l'Oronte, / che tutti siamo un solo popolo, e che mai vi sarà un limite, / del dominio romano.» (traduzione dello scrivente).

quod bibimus passim Rhodanum, potamus Oronten,
quod cuncti gens una sumus, nec terminus umquam
Romanae dicionis erit [Claudianus 2017, 173–174].

Claudio nel brano dipinge Roma come l'amorevole nutrice delle nazioni della Terra, il vettore salutare della pace e della concordia, e restituisce il ritratto dell'universalismo romano, quale concetto di dimensione ideologico-politica, prima ancora che storico-geografica, che «presuppone, sul piano teorico, l'unità del genere umano e, sul piano concreto, la spinta verso la unificazione politica del mondo abitato, dell'*oikouménē*» [Mazza 1983, 270]. Giovannetti, difatti, piega il riferimento claudiano allo scopo di dimostrare che Roma ha sempre corrisposto alla «quintessenza di tutto quello che poteva esistere di grande e di bello in questo mondo» [Giardina, Vauchez 2016, 13] e, in quanto vertice di un impero universale, ha esteso la propria autorità sull'intero mondo allora conosciuto, arrivando a costruire quasi una crasi, un'equivalenza tra la città e i suoi domini ecumenici.

Bisogna infatti sapere che l'Impero romano non è incluso o circondato dalle mura di una città e non consiste nella persona di uno solo o di più Imperatori ma è così contenuto nell'intero orbe, come l'anima è contenuta nel corpo [...]. Per questo, gli storici, i giuristi, gli Imperatori e tutti i restanti scrittori chiamarono questo mondo visibile, orbe romano [Zoannettus 1563c, f. 60v, n. 251, traduzione dello scrivente].

Come ricorda il giurista felsineo, è alquanto frequente nella letteratura, poetica, storiografica o giuridica, l'assimilazione tra Roma e il mondo e l'esaltazione dell'imperialismo vorace romano e della sua tensione asintotica all'universalità. «Roma, *urbs/orbs*, è la città delle città, la città che organizza il mondo urbanizzandolo a immagine ripetuta e moltiplicata di sé, e l'impero – di conseguenza – è in primo luogo un impero di città» [Roda 2011, 9], dal momento che l'attività urbanistica, nell'ideologia pragmatica e ingegneristica romana, costituisce una concreta espressione di civiltà, portando le comunità di individui ad intervenire, all'insegna della deformazione antropica, sullo spazio naturale, altrimenti vergine, desertico, barbarico.

Tito Livio riporta una profezia di Romolo secondo la quale Roma diventerà «la capitale del mondo» [Tito Livio 1990, 55] e riconosce che Scipione «imperium populi Romani propagaverit in ultimos terrarum fines» [Tito Livio 1986, 322]²; Cicerone, dal canto suo, nelle *Catilinarie* così si esprime: «videor enim mihi videre hanc urbem, lucem orbis terrarum atque arcem omnium gentium» [Cicerone 2000, 182]³, ma pure nell'opera di Erodiano, che scrive in un'epoca di caos politico ed inquietudini istituzionali, riaffiora l'idea di impero universale: «οὐδέ τι ἦν γῆς μέρος ἢ κλίμα οὐρανοῦ ὅπου μὴ Ῥωμαῖοι τὴν ἀρχὴν ἐξέτειναν» [Erodiano 1967, 112]⁴. Anche nelle opere geografiche si ritrovano espressioni analoghe, dal carattere marcatamente ideologico, complice una

² «aveva esteso il dominio del popolo romano fino all'estremo limite della terra».

³ «mi sembra di vedere questa Città, lume dell'Universo, baluardo delle genti».

⁴ «né vi fu parte della terra, sotto qualunque cielo, dove i Romani non abbiano esteso il loro dominio».

tendenza di tali autori ad accogliere in esse dati non esattamente tecnico-scientifici ed elementi fantastici [Molè 1986]: ne è un esempio Strabone che sostiene che i Romani posseggono la parte migliore e più celebre dell'ecumene [Strabone di Amasea 1999, 228]. È evidente, dunque, che la coincidenza tra Roma e il mondo, che risemantizzato diventa orbe romano, e l'attenzione fervida alla parabola di eterna gloria del dominio romano sullo stesso sono funzionali ad una celebrazione del ruolo civilizzatore dell'universo romano e della sua ideologia politica. Ciò è dimostrato dall'*elogium civitatis* di Elio Aristide, in cui l'autore sostiene essenzialmente che «l'Impero delle decine di migliaia di città è in realtà un'unica grandissima città, il cui nucleo è Roma, la città che controlla e amministra un territorio enorme, ma lo amministra come macrocosmo rispetto a quel microcosmo, riflesso speculare riducente, che è ogni singola città» [Roda 2011, 21]. Pur perseguendo finalità imperialistiche, Roma ha riprodotto su scala mondiale il sistema della *polis* e, nell'identificazione della città con l'ecumene, ha innalzato i popoli assoggettati alle soglie dell'umana civiltà, giacché, come si è detto, la città è la massima espressione, fisica e culturale, della vocazione sociale e civile dell'uomo, contrapposta alla barbarie delle foreste, delle paludi, del deserto. Non è un caso, per l'appunto, che Elio Aristide scriva: «καὶ δὴ καὶ φαίη τις ἂν ἐκείνους μὲν οἷον ἐρημίας καὶ φρουρίων βασιλεῖς γεγονέναι, ὑμᾶς δὲ πόλεων ἄρχοντας μόνους» [Elio Aristide 1964, 363]⁵.

In sede poetica si rinvencono diffuse occorrenze del *topos* dell'universalità imperiale romana, i cui effetti si dispiegano non soltanto in una dimensione spaziale, ma anche in un orizzonte temporale. Nell'*Eneide* virgiliana si leggono echi dai toni profetici molto chiari di tale immagine, con la conferma che ai Romani è stato consegnato un «imperium sine fine»:

Romulus excipiet gentem et Mavortia condet
moenia Romanosque suo de nomine dicet.
His ego nec metas rerum nec tempora pono,
imperium sine fine dedi.
[...]

Romanos, rerum dominos gentemque togatam [Virgilio Marone 2014, 16]⁶.

sed fore qui gravidam imperiis, belloque frementem
Italiam regere, genus alto a sanguine Teucris
proderet, ac totum sub leges mitteret orbem [Virgilio Marone 2014, 134]⁷.

⁵ «e si potrebbe anzi dire che quelli sono diventati come sovrani di deserti e di fortezze isolate, mentre voi siete gli unici governanti di città».

⁶ «Romolo erediterà il popolo, egli fonderà marzie / mura e dal suo nome li chiamerà i Romani: / a questi non di potenza, non pongo di tempo confini, / impero do senza termine. / [...] / i signori del mondo, la stirpe togata, i Romani».

⁷ «ma che reggerebbe l'Italia, d'impero già gravida, di guerre / fremente; e la razza dell'alto sangue di Teucro / propagherebbe; e farebbe alla legge obbediente la terra».

Orazio nel *Carmen saeculare* si rivolge al sole augurandogli di non vedere nulla di più grande di Roma [Orazio Flacco 2009, 327], mentre Ovidio nei *Fasti* ritorna sulla coincidenza tra Roma e il mondo, sancendo: «alle altre genti furono date terre con limiti stabiliti; ma lo spazio della Città di Roma è lo stesso dell'orbe intero» [Ovidio Nasone 1998, 187]. Simili suggestioni si ritrovano nel poema di età tardoantica, *De reditu suo*, di Rutilio Namaziano, in cui l'autore, durante il viaggio di ritorno in Gallia, sua terra natale, si lancia in un elogio di Roma, accorato ma venato di un lirismo rassegnato, tra le macerie spettrali del sistema di cui tesse le lodi. Non esiste sotto il sole realtà storica migliore di quella romana, l'area della sua egemonia incontra solo Oceano quale confine naturale leggendario e l'impero concluderà la sua avventura politica solo quando la Terra e il firmamento crolleranno:

Obruerint citius scelerata oblivia solem,
quam tuus ex nostro corde recedat honos.
Nam solis radiis aequalia munera tendis,
qua circumfusus fluctuat Oceanus.

[...]

Omnia perpetuos quae servant sidera motus
nullum viderunt pulchrius imperium.

[...]

Quae restant nullis obnoxia tempora metis,
dum stabunt terrae, dum polus astra feret!

Illud te reparat quod cetera regna resolvit:

ordo renascendi est crescere posse malis [Rutilio Namaziano 2011, 212, 214, 216]⁸.

Roma, pertanto, ha esteso il suo dominio totalizzante sul mondo fino a coincidere con esso, tanto che Giovannetti afferma che le città e i luoghi del mondo romano sono come «parti o appendici» dell'Impero, quasi membra o apparati di un unico organismo [Zoannettus 1563c, f. 25r, n. 108].

Estremamente connessa al mito di Roma *regina urbium*, città-mondo, è la prospettiva che legge nell'ecumene romana la *communis patria*, la casa di tutte le nazioni. Nel *De Romano Imperio* occorre più volte tale formula:

E Roma fu per loro patria comune, così come per noi [Zoannettus 1563c, f. 44v, n. 189].

e per questo dissero che Roma era la patria comune per tutti, come se le pie viscere di questa città non nutrano nessuno, non appartengano a nessuno [Zoannettus 1563c, f. 60v, n. 251].

⁸ «Un oblio sciagurato potrà coprire il sole, / prima che la tua gloria svanisca dal mio cuore: / perché i favori che spargi sono uguali ai raggi del sole, / fin dove scorre Oceano circondandoci. / [...] / Tutti gli astri, che obbediscono al loro eterno moto, / non hanno visto mai un impero più bello. / [...] / Il tempo che rimane non sarà sottoposto a nessun termine / finché la terra esista e finché il cielo reggerà le stelle; / questo ti ridà forza, ciò che dissolve tutti gli altri regni: / regola di rinascita è sapere, dal male, ricrescere».

Anche Plinio il Vecchio, nella monumentale *Naturalis historia*, dipinge un quadro idilliaco di Roma come madre di tutte le terre, eletta dalla divinità affinché raduni sotto la sua guida le potenze disperse, innalzi l'umanità alla civiltà e unifichi tutti i popoli in una sola patria, e, nella consapevolezza della missione provvidenziale e salutare di tale impero, si augura che esso duri in eterno.

[...] terra omnium terrarum alumna eadem et parens, numine deum electa quae caelum ipsum clarius faceret, sparsa congregaret imperia ritusque molliret et tot populorum discordes ferasque linguas sermonis commercio contraheret ad conloquia et humanitatem homini daret breviterque una cunctarum gentium in toto orbe patria fieret [Plinio Secondo (il Vecchio) 1982, 400]⁹.

Ammiano Marcellino, storico e militare romano, dal canto suo, racconta che a Roma, «focolare dell'Impero e di ogni virtù» [Ammiano Marcellino 2001, 287], erano confluiti tutti gli uomini del mondo [Ammiano Marcellino 2001, 285], mentre Elio Aristide, utilizzando una metafora di ispirazione omerica, paragona l'Impero romano a una grande nevicata che rende l'intero panorama omogeneo, annullando ogni differenza: non vi sono differenze etniche, linguistiche, religiose, che resistano all'impeto unificatore ed omologatore della cittadinanza romana e così «nella libertà di Roma tutti hanno recuperato la propria dignità di individui» [Roda 2011, 39].

Infatti, come Omero disse a proposito della neve, che, caduta, copre le cime e le alte sporgenze delle montagne, e le pianure fiorite di loto e le fertili opere degli uomini, e che, dice, si è sparsa anche sul mare grigio, sui porti e sulle rive, così avviene anche per questa città: essa ricopre le alte sporgenze, ricopre la terra che sta in mezzo e scende fino al mare, dove si trova il comune mercato degli uomini e l'amministrazione condivisa dei prodotti che nascono sulla terra [Elio Aristide 1964, 323-324, traduzione dello scrivente].

Nondimeno, nel già menzionato inno rutiliano emerge con drammatico trasporto tale visione di Roma, la quale viene rappresentata come una realtà sovrana metafisica e benefica che ha abbracciato il mondo trasformandolo a propria immagine e somiglianza:

quantum vitalis natura tetendit in axes,
tantum virtuti pervia terra tuae.
Fecisti patriam diversis gentibus unam:
profuit iniustis te dominante capi.
Dumque offers victis proprii consortia iuris,
urbem fecisti quod prius orbis erat [Rutilio Namaziano 2011, 212]¹⁰.

⁹ «[...] la terra che di tutte le terre è a un tempo alunna e genitrice, scelta dalla potenza degli dèi per rendere più splendente il cielo stesso, per unificare imperi dispersi ed addolcirne i costumi, per radunare a colloquio, con la diffusione del suo idioma, i linguaggi, barbari e fra loro diversi, di tanti popoli, per dare all'uomo umanità, e insomma, per divenire lei sola la patria di tutte le genti del mondo intero».

¹⁰ «quanto la vita della natura si è estesa tra i due poli, / tanto la terra si apre al tuo valore. / Di popoli diversi hai fatto un'unica patria, è stato un bene / per chi era senza legge cadere sotto il tuo dominio; / e concedendo ai vinti di condividere il tuo diritto, / hai trasformato in Urbe quel che prima era orbe».

Non solo la letteratura, ma anche il diritto viene contagiato da questa prospettiva ideologica, giacché nel *Digesto* si legge: «Roma è la nostra patria comune» [Digesto 50, 1, 33, pr. 1, traduzione dello scrivente] o ancora «colui che è stato messo al bando non può trattenersi a Roma, anche se ciò non è previsto nella sentenza, perché essa è patria comune» [Digesto 48, 22, 18, pr. 1, traduzione dello scrivente]. A ben vedere è proprio entro il sistema giuridico della cittadinanza romana che si attua la spinta uniformatrice dell'imperialismo latino, una costruzione giuridica che si sostituisce interamente alla realtà geografica [Thomas 1996, 13]:

la decisiva forza assimilatrice della politica romana si attua attraverso l'ingegnoso ed efficacissimo meccanismo della rapida concessione della cittadinanza ai vinti, i quali seppur liberi in astratto di conservare le loro tradizioni, sono, sul piano pratico, giuridicamente equiparati ai conquistatori e quindi di fatto privati di quello che dovrebbe essere un naturale e spontaneo spirito di rivalsa [Roda 2011, 46-47].

Non è un caso che Giovannetti sottolinei l'importanza della *Constitutio Antoniniana* nella creazione di questo spazio comune di tutti i popoli e richiami il passaggio ul-piano del *Digesto* in merito [Zoannettus 1563c, f. 24v, n. 105]. Tale editto universale, che rendeva cittadini romani tutti i residenti liberi nel territorio dell'Impero, ha, senza dubbio, costituito un momento di svolta, ancorché alcuni storici abbiano squalificato la portata del provvedimento, derubricandola a mero atto di politica fiscale, o, come Rostovtzeff, considerandolo un tentativo di «abbassare così l'orgoglio e la iattanza della classe dominante delle città, cioè dell'aristocrazia imperiale e municipale» [Rostovtzeff 2003, 640]. Infatti, come ricorda Paul Veyne, «la nascita di un Romano non è solo un fatto biologico» [Veyne 1986, 4], anzi la cittadinanza a Roma aveva una funzione eminentemente identitaria e antropogenica, prima ancora che giuridica, dal momento che l'*homo* si risolveva nel *civis*. Insomma, «la storia interna del popolo romano descrive, forse in maniera esemplare e unica, tutte le ipostasi possibili della *politica*: [...] nella sua grandezza come nella sua depravazione, Roma è il modello ammirato o temuto. Essa offre all'umanità la panoplia completa del cittadino» [Nicolet 1989, 3-4].

L'imperialismo romano, dunque, si sviluppa all'insegna di tale supposta e ipocrita missione civilizzatrice e dell'adagio paternalistico «*hospes eras, civem te feci*»¹¹, ovvero dispiega i suoi effetti attraverso una politica omologatrice che apparentemente propaganda vantaggi economici, commerciali e fiscali e promuove un ideale di pace generale, ma in realtà soffoca lo spirito genuino delle singole componenti nazionali, riconducendo ogni dissonanza ad una forzata armonia universale. L'investitura al dominio globale e l'intento programmatico dell'anelito universalistico dei romani sono contenuti in modo palese nella celebre profezia che il fantasma di Anchise rende al figlio Enea durante la sua catabasi:

¹¹ «eri straniero, ti ho reso un cittadino» (traduzione dello scrivente).

tu regere imperio populos, Romane, memento
 hae tibi erunt artes, pacique imponere morem,
 parcere subiectis et debellare superbos [Virgilio Marone 2014, 250]¹².

Un simile espansionismo clemente e moderato, che cela evidentemente una sorta di pietismo colonialista, si ritrova esaltato come fattore della gloria secolare anche nel già menzionato poema rutiliano:

hinc tibi certandi bona parcendique voluptas:
 quos timuit superat, quos superavit amat.
 [...]
 Iustus bellorum causis nec pace superba
 nobilis ad summas gloria venit opes [Rutilio Namaziano 2011, 212, 214]¹³.

Peraltro, avendo Roma trasceso la caducità del tempo e i vincoli dello spazio per abbracciare una dimensione metastorica e metafisica, la sua energia attrattiva e gravitazionale non si esaurisce con la caduta dell'Impero romano d'Occidente o con l'avvento del cristianesimo. Roma, anzi, quale sede della cattedra del principe degli apostoli, diventa «tangibile segnacolo dell'unità religiosa delle genti europee» [Cavina 1991, 1], città imperiale e sacerdotale insieme, ombelico cesaropapista del mondo:

il tipo mistico dell'umanità, l'unico gregge dei fedeli dispersi per tutta la terra, la città sacra dove [...] tutto l'Israele di Dio poteva venire per adorare. Essa non era semplicemente un'immagine del mondo intero, era il mondo intero stesso in miniatura [Bryce 2017, 369].

La fede cristiana, dunque, non costituisce un ostacolo alla narrazione autoaffermativa del mito di Roma, piuttosto si comporta ad un tempo da enzima catalizzatore e da parassita, giacché da un lato contribuisce alla sacralizzazione dell'*Urbs aeterna*, dall'altro sfrutta l'influenza che da essa promana per il consolidamento della presenza ierocratica della Chiesa nel mondo: «Roma ritorna ad essere [...] *communis patria*, patria comune di quei nuovi *cives romani* che sono tutti i cristiani, a qualsiasi popolo o nazione appartengano» [Prosdocimi 1984, 46]. In questo modo, l'aquila imperiale si fa carico della croce e l'impero si tinge di una missione evangelizzatrice, per cui la diffusione della parola di Dio crea le condizioni per un ampliamento geografico e politico dello stesso: si genera il binomio trono-altare che continuerà a legare saldamente autorità statuale e sacra gerarchia sino alla contemporaneità.

Pertanto, Roma, la città che ha plasmato il mondo ad immagine del suo microcosmo, trascende la realtà empirica da cui promana e trapassa nella mitologia, è utopia che si fa

¹² «tu ricorda, o Romano, di governare le genti: / questa sarà l'arte tua, e dar costumanze di pace, / usar clemenza a chi cede, ma sgominare i superbi».

¹³ «È da qui che ti viene il nobile piacere di combattere e di saper perdonare: / sconfiggere chi si è temuto, amare chi si è sconfitto. / [...] / giuste cause di guerra e una pace senza superbia / hanno condotto la tua insigne gloria all'autorità somma».

storia e così il suo impero universale, esempio per qualsiasi futura istanza cosmocratica, perde ogni elemento di contatto con la dimensione storica concreta per assurgere ad allucinazione ucronica sempre attuale e attualizzabile, ad «ectoplasma permanente di durata incomparabilmente più lunga delle singole reviviscenze politiche» [Gaeta 1983, 141]. Non deve affatto stupire, peraltro, che simili prospettive assumano un rinnovato vigore proprio in una fase di declino crepuscolare dell'ordinamento imperiale e di acerbata emersione di nuove forme statuali alla ricerca di legittimazione, giacché è proprio tale fase di lenta ma inesorabile decadenza dell'universalismo imperiale medievale che giustifica l'urgenza per giusperiti come Giovannetti di sublimare le angosce politiche del proprio tempo intorno ad un sogno malinconico ormai del tutto anacronistico.

Sul piano retorico, come si è detto, Giovannetti ricorre talvolta ad immagini topiche e metafore che appartengono alla tradizione letteraria. Il giurista bolognese, infatti, arriva a riconoscere la personalità della città e ad identificare la stessa con la comunità che la abita, muovendo da una sentenza di carattere gnomico del drammaturgo Euripide: «le città sono gli uomini, non solitudini» [Zoannettus 1563c, f. 25r, n. 107, traduzione dello scrivente]. Tale citazione corrisponde, in effetti letteralmente, al testo greco del frammento 828 del tragediografo, riportato da Stobeo nell'*Anthologion*, che così recita: «αἱ γὰρ πόλεις εἰς ἄνδρες, οὐκ ἐρημία» [Stobaeus 1855, 80; Untersteiner 1925, 182]¹⁴. A dispetto della fisionomia tautologica dell'aforisma, la riflessione su cui si colloca l'enunciato è tutt'altro che banale e marginale, e nei secoli ha dato origine ad un vero e proprio *topos* letterario, che sottintende serie valenze politico-ideologiche circa le forme umane di vita associata. Non si tratta, quindi, solo di affermare genericamente che «la città è una riunione di uomini che consentono di vivere insieme in una data maniera» [Rossi 1867, 10], piuttosto di riconoscere l'essenza stessa della *πόλις* nei suoi abitanti, ovvero di far coincidere logicamente e ontologicamente contenitore e contenuto, ambiente spaziale ed individui. Per questo motivo Giovannetti fa discendere dalla massima euripidea il principio secondo cui «poiché si ritiene opportuno attribuire alla città stessa, ciò che viene dato ai cittadini della città» [Zoannettus 1563c, f. 25r, n. 106, traduzione dello scrivente]. E infatti, dal momento che fra i due termini vi è corrispondenza, essi possono scambievolmente essere ora titolari di benefici e privilegi, ora centri di imputazione di colpe e responsabilità.

Il motivo letterario trae le sue scaturigini nell'*Iliade*, nell'episodio in cui Aiace, esortando l'esercito greco a combattere strenuamente, sottolinea l'antitesi tra le forze degli uomini in armi e l'assenza di una città fortificata in cui trovare riparo [Omero 2014, 548]. Tuttavia, esso assume la sua matrice topica e memorabile in Alceo nel frammento 112 Voigt, laddove, di nuovo con un chiaro riferimento ad un contesto militare, si legge che «ἄνδρες γὰρ πόλιν ὡς πύργος ἀρεύουσι» [Alceo 1996, 104]¹⁵.

Sempre di carattere bellico sono altre occorrenze del *topos* nei tragici. Così Eschilo nei *Persiani*:

¹⁴ «infatti le città sono gli uomini, non solitudine» (traduzione dello scrivente).

¹⁵ «infatti gli uomini valorosi sono fortezza della città» (traduzione dello scrivente).

BA. ἔτ' ἄρ' Ἀθηνῶν ἔστ' ἀπόρθητος πόλις;

ΑΓ. ἀνδρῶν γὰρ ὄντων ἔρκός ἐστιν ἀσφαλὲς [Eschilo 2003, 40]¹⁶;

o ancora Sofocle nell'*Edipo re*, evocando anche la metafora politica della nave nella tempesta, afferma:

ὥς οὐδὲν ἐστὶν οὔτε πύργος οὔτε ναῦς

ἔρημος ἀνδρῶν μὴ ξυνοικούντων ἔσω [Sofocle 1982b, 430]¹⁷;

o Euripide nel *Ciclope*:

ΟΔ. Τείχη δὲ ποῦ'στι καὶ πόλεως πυργώματα;

ΣΙ. οὐκ ἔστ' ἔρημοι πρῶνες ἀνθρώπων, ξένε [Euripide 2005, 64]¹⁸.

Tali attestazioni insistono sull'orizzonte semantico guerriero e difensivo al fine di sottolineare che l'assenza di fortificazioni e, più in generale, di elementi urbanistici è conseguenza dell'assenza di uomini, oppure che gli stessi fabbricati sono del tutto privi di utilità e di valore senza (o in rapporto alla) componente umana. Non a caso Giovannetti, in un brano verso la fine dell'opera, avverte che considerare cittadini romani esclusivamente «coloro che sono contenuti dalle mura di una città romana» [Zoannettus 1563c, f. 63v, n. 257, traduzione dello scrivente] è frutto di una falsa opinione del volgo, dal momento che i corretti criteri per il rilascio della patente di autentica cittadinanza romana sono altri, quali l'appartenenza all'orbe romano, l'obbedienza all'Impero ed alle sue leggi, l'utilizzo della lingua latina. Questo passaggio, solo apparentemente povero di attinenza, dimostra, invece, quanto illustrato finora: non sono le mura di cinta o gli edifici urbani ad individuare un gruppo sociale, non sono le città a fare gli uomini, ma gli uomini le città, giacché «senza gli uomini non possono esserci le città» [Rosso 2019, 478].

Occorre evidenziare, poi, che nella *sententia* euripidea, così come in altre delle occorrenze topiche citate, acquista rilievo il termine in opposizione *ἐρημία*, tradotto in latino con *solitudo*, da leggere nel significato di deserto, solitudine, luogo appartato, isolato, non contaminato dalla presenza umana, ma anche come desolazione, paesaggio devastato dalla guerra, il che si evince pure dalle parole di Calgaco nell'*Agricola* tacitiana («[...] ubi solitudinem faciunt, pacem appellant») [Tacito 2017, 50]¹⁹. Accanto ad un elemento affermativo, il *topos* produce, difatti, una definizione apofatica, una determinazione *a contrario* della πόλις, che, nella convergenza tra abitante e spazio abitato, nega il predicato dell'assenza di uomini, dal momento che «ogni città riceve la sua forma dal deserto a cui si oppone» [Calvino 2016, 18]. A questo proposito si rileva in alcuni versi tragici un giudizio di disvalore e di orrore di fronte alle scene di città abbandonate o in

¹⁶ «Regina: E allora, è inseguibile la città di Atene?

Messaggero: Dove ci sono veri uomini, là è un baluardo invincibile!».

¹⁷ «deserte, senza uomini che l'abitino, né una nave, né una fortezza valgono più nulla».

¹⁸ «Odisseo: Ma dove sono le mura e le torri della città?

Sileno: Non ce n'è: i promontori sono vuoti di uomini, straniero.».

¹⁹ «quando fanno un deserto, lo chiamano "pace"».

rovina, proprio perché esse, non conducendo un'esistenza autonoma, sono costrette al declino e all'estinzione, seguendo la sorte drammatica delle comunità che ospitavano. Ad esempio, così si esprime, all'inizio delle *Troiane*, un rassegnato Poseidone, mentre abbandona le macerie della città iliadica, in un clima tetro e lugubre, scandito solo dal pianto litanico delle donne in lutto:

έρημία γὰρ πόλιν ὅταν λάβῃ κακή,
νοσεῖ τὰ τῶν θεῶν οὐδὲ τιμᾶσθαι θέλει [Euripide 1998, 128]²⁰.

Ancora, poco dopo, il dio del mare si rivolge a Troia che mostra ancora le fiere vestigia dell'antico splendore, ormai inutili dal momento che essa non può che abbandonarsi alla decadenza, insieme con i suoi figli caduti in battaglia e le figlie rese schiave:

ἀλλ', ὦ ποτ' εὐτυχοῦσα, χαῖρέ μοι, πόλις
ξεστόν τε πύργωμ' εἴ σε μὴ διώλεσεν
Παλλὰς Διὸς παῖς, ἦσθ' ἂν ἐν βάθοις ἔτι [Euripide 1998, 130]²¹.

Apostrofando, invece, furente gli Achei, Poseidone lancia un anatema contro gli uomini che distruggono città, generando morte e desolazione:

μῶρος δὲ θνητῶν ὅστις ἐκπορθεῖ πόλεις
ναοὺς τε τύμβους θ', ἱερὰ τῶν κεκμηκότων
έρημιαί δούς <σφ'> αὐτὸς ὤλεθ' ὕστερον [Euripide 1998, 136]²².

Analoghe suggestioni si rinvencono nell'*Antigone* sofoclea, in cui, durante un dialogo serrato con Creonte, Emone saluta sarcastico come felice sovrano di un deserto il padre, il quale, issato sul piedestallo della sua protervia, pensava di poter sovvertire lo schema topico, sostenendo una corrispondenza della città con sé stesso, il monarca, piuttosto che con i cittadini.

KP. Ἄλλω γὰρ ἢ 'μοὶ χρή με τῆσδ' ἄρχειν χθονός;
AI. Πόλις γὰρ οὐκ ἔσθ' ἥτις ἀνδρός ἐσθ' ἐνός.
KP. Οὐ τοῦ κρατοῦντος ἡ πόλις νομίζεται;
AI. Καλῶς ἐρήμης γ' ἂν σὺ γῆς ἄρχοις μόνος [Sofocle 1982a, 302]²³.

Tale motivo letterario non ha sedotto solo il teatro greco, ma anche la prosa storiografica e filosofica. Tucidide, per l'appunto, nelle *Storie* richiama questa immagine in diversi passaggi, avvalorando l'idea che gli uomini siano l'elemento costitutivo delle

²⁰ «quando la desolazione si impossessa, funesta, della città, le cose degli dèi ne soffrono, né usano fruire di onori».

²¹ «Addio città un tempo fortunata e levigata cinta di mura; se non ti avesse distrutto Pallade, figlia di Zeus, saresti ancora ferma su solide fondamenta».

²² «stolto è tra i mortali colui che distrugge la città e abbandona alla desolazione i templi e le tombe, sacre dimore dei morti: egli stesso in seguito è destinato a perire».

²³ «Creonte: Devo governare la mia terra secondo il parere altrui?
Emone: Nessuna città appartiene a un uomo solo
Creonte: Non è, dunque, di chi tiene il potere?
Emone: Tu potresti ben governare, da solo, un deserto».

πόλεις, non gli edifici, i campi coltivati o le strutture difensive. Così, infatti, si legge nel I libro: «τὴν τε ὀλόφυρσιν μὴ οἰκιῶν καὶ γῆς ποιεῖσθαι, ἀλλὰ τῶν σωμάτων· οὐ γὰρ τάδε τοὺς ἄνδρας, ἀλλ'οἱ ἄνδρες ταῦτα κτῶνται» [Tucidide 2015, 160]²⁴ e nel VII libro con una frase ancora più celebre: «ἄνδρες γὰρ πόλεις, καὶ οὐ τεῖχη οὐδὲ νῆες ἀνδρῶν κεναί» [Tucidide 2015, 918]²⁵. E anche Aristotele, nella *Politica*, riprende, a suo modo, il tema, sancendo che, per definire la città, occorra definire prima il cittadino, giacché «ἢ γὰρ πόλεις πολιτῶν τι πλῆθός ἐστιν» [Aristotele 2020, 224]²⁶. In questo solco ben tracciato si inserisce il Giovannetti, piegandone le istanze politico-ideologiche agli scopi della sua narrazione giuridica sull'Impero, secondo una linea di pensiero, peraltro, non completamente ignota al suo tempo. Difatti, Giovanni Botero, nel suo *Delle cause della grandezza e magnificenza delle città*, raggiunge conclusioni simili circa le comunità cittadine:

città s'addimanda una ragunanza d'uomini ridotti insieme per vivere felicemente, e grandezza di città si chiama non lo spatio del sito o il giro delle mura, ma la moltitudine degli abitanti e la possanza loro [Botero 1589, 295].

Sono posizioni teoriche con cui paiono assonanti le riflessioni della sociologia contemporanea, negli studi della quale, attraverso un processo di astrazione, la città trascende il limite della corporeità urbanistica ed edilizia e si fa concetto, sentimento, stato mentale. A tal proposito, Robert Park ed Ernest Burgess, maestri della Scuola di Chicago di sociologia urbana ed ecologia sociale attiva nei primi decenni del Novecento, definiscono in questo modo la città:

la città è qualcosa di più di una congerie di singoli uomini e di servizi sociali [...]; essa è anche qualcosa di più di una semplice costellazione di istituzioni e di strumenti amministrativi [...]. La città è piuttosto uno stato d'animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione.

In altre parole, la città non è semplicemente un meccanismo fisico e una costruzione artificiale: essa è coinvolta nei processi vitali della gente che la compone; essa è un prodotto della natura, e in particolare della natura umana [Park, Burgess, McKenzie 1999, 5].

La ricostruzione dell'origine e delle riprese letterarie classiche del *topos* «le città sono gli uomini» e del mito legittimante di Roma città/mondo permette di osservare in controluce l'utilizzo argomentativo che Giovannetti fa di questi tropi, dimostrando che la prospettiva politica circa le città del giureconsulto cela in sé quello «spirito di giuoco» [Huizinga 1946, 224] tipico dell'umanesimo giuridico [Maffei 1956].

²⁴ «il vostro lamento non si riferisca dunque alle case e alla terra, ma agli uomini: non sono infatti questi beni a procurare gli uomini, ma gli uomini a procurare i beni».

²⁵ «sono gli uomini, infatti, che formano una città, non le mura o navi prive di uomini».

²⁶ «la Città, infatti, è una pluralità di cittadini».

Bibliografia

- ALCEO (1996). *Frammenti*, a cura di A. Porro, Firenze, Giunti.
- ALIDOSI PASQUALI, G. N. (1616). *Li confalonieri del popolo di Bologna, o tribuni della plebe, detti i collegi, dall'anno 1512 per tutto l'anno 1580*, Bologna, Bartolomeo Cochi.
- AMMIANO MARCELLINO (2001). *Storie*, vol. I, a cura di G. Viansino, Milano, Mondadori.
- ARISTOTELE (2020). *Politica*, a cura di F. Ferri, Milano, Bompiani.
- BERTACCINI, A. (2024). “Vestigia proinde imitatus maiorum”. *L'umanesimo giuridico di Francesco Giovannetti (1510ca-1586) tra inquietudini universalistiche e persistenze classiche*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini online», vol. III, n. 1, pp. 363-425.
- BORZAGHI, G. (1715). *Registro degl'illustrissimi signori gonfalonieri del popolo della città di Bologna detti li collegi o' tribuni della plebe quali sono stati di quest'antichissimo magistrato, cominciando dall'anno 1500, e proseguendo per tutto il 1714*, Bologna, Giovanni Pietro Barbiroli.
- BOTERO, G. (1589). *Delle cause della grandezza e magnificenza delle città*, in Id., *Della Ragion di Stato libri dieci, con Tre Libri delle Cause della Grandezza e Magnificenza delle Città*, Venetia, Gioliti, pp. 295-367.
- BRYCE, J. (2017). *Il Sacro Romano Impero*, a cura di P. Mazzeranghi, Crotone, D'Ettoris Editori.
- CALVINO, I. (2016). *Le città invisibili*, Milano, Mondadori.
- CAVINA, M. (1991). *Imperator Romanorum triplici corona coronatur. Studi sull'incoronazione imperiale nella scienza giuridica italiana fra Tre e Cinquecento*, Milano, Giuffrè.
- CICERONE, M. T. (2000). *Le Catilinarie*, a cura di L. Storoni Mazzolani, Milano, Rizzoli.
- CLAUDIANUS, C. (2017). *Laus Stilichonis*, in Id., *Œuvres. Poèmes politiques (399 – 404)*, vol. III, Paris, Les Belles Lettres, pp. 103-184.
- DE MARIA, S., PARADA LÓPEZ DE CORSELAS, M. (2014). *Introducción / Introduzione*, in *El Imperio y las Hispanias de Trajano a Carlos V. Clasicismo y poder en el arte español / L'Impero e le Hispaniae da Traiano a Carlo V. Classicismo e potere nell'arte spagnola*, a cura di Id., Bologna, Bononia University Press, pp. XIX-XL.
- ELIO ARISTIDE, P. (1964). *Πρώτης ἐγκώμιον*, in Id., *Aristides, ex recensione G. Dindorfii*, Hildesheim, Georg Olms Verlagsbuchhandlung, pp. 321-370.
- ERODIANO (1967). *Storia dell'impero romano dopo Marco Aurelio*, a cura di F. Cassola, Firenze, Sansoni.
- ESCHIOLO (2003). *Persiani*, in Id., *Le tragedie*, a cura di M. Centanni, Milano, Mondadori, pp. 13-93.
- EURIPIDE (1998). *Troiane*, a cura di E. Cerbo, V. Di Benedetto, Milano, Rizzoli.
- EURIPIDE (2005). *Il ciclope*, a cura di G. Paduano, Milano, Rizzoli.
- FORNASINI, G. (1936). *Sette secoli di storia della nobile famiglia de' Gioannetti 1226-1936*, Bologna, La Grafica Emiliana.
- GAETA, F. (1983). *L'idea imperiale degli umanisti e l'Impero di Carlo V*, in *Roma Costantinopoli Mosca*, Atti del I seminario internazionale di studi storici *Da Roma alla Terza Roma*, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Roma, 21-23 aprile 1981, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 141-150.
- GIARDINA, A., VAUCHEZ, A. (2016). *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Bari – Roma, Laterza.
- HUIZINGA, J. (1946). *Homo ludens*, Torino, Einaudi.
- MAFFEI, D. (1956). *Gli inizi dell'Umanesimo giuridico*, Milano, Giuffrè.

- MAZZA, M. (1983). *Eternità ed universalità dell'Impero romano: da Costantino a Giustiniano*, in *Roma Costantinopoli Mosca*, Atti del I seminario internazionale di studi storici *Da Roma alla Terza Roma*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 21-23 aprile 1981, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 267-293.
- MOLÈ, C. (1986). *La terminologia dello spazio romano nelle fonti geografiche tardo antiche*, in *Popoli e spazio romano tra diritto e profezia*, Atti del III seminario internazionale di studi storici *Da Roma alla Terza Roma*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 21-23 aprile 1983, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 321-350.
- NICOLET, C. (1989). *Il cittadino, il politico*, in *L'uomo romano*, a cura di A. Giardina, Roma – Bari, Laterza, pp. 3-44.
- OMERO (2014). *Iliade*, Torino, Einaudi.
- ORAZIO FLACCO, Q. (2009). *Inno secolare*, in Id., *I quattro libri delle Odi e l'Inno secolare di Quinto Orazio Flacco*, a cura di G. Nuzzo, Palermo, Flaccovio Editore, pp. 325-331.
- OVIDIO NASONE, P. (1998). *I Fasti*, a cura di L. Canali, M. Fucecchi, Milano, Rizzoli.
- PARK, R. E., BURGESS, E. W., MCKENZIE, R. D. (1999). *La città*, Torino, Edizioni di Comunità.
- PETROSINO, S. (2003). *Babele. Architettura, filosofia e linguaggio di un delirio*, Genova, Il Melangolo.
- PLINIO SECONDO (il Vecchio), G. (1982). *Storia naturale*, vol. I, a cura di A. Barchiesi et al., Torino, Einaudi.
- PROSDOCIMI, L. (1984). *Roma communis patria nella tradizione giuridica della cristianità medievale*, in *La nozione di «romano» tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario internazionale di studi storici *Da Roma alla terza Roma*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 21 – 23 aprile 1982, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 43-48.
- RODA, S. (2011). *Il modello della repubblica imperiale romana fra mondo antico e mondo moderno. "Fecisti patriam diversis gentibus unam"*, Milano, Monduzzi Editoriale.
- ROSSI, F. (1867). *Saggio di giurisprudenza filosofica*, in *Memorie del reale Istituto lombardo di Scienze e Lettere. Classe di lettere e scienze morali e politiche*, vol. X, Milano, Tipografia Bernardoni.
- ROSSI, G. B. (1680). *Registro degl'illustrissimi signori gonfalonieri del popolo della città di Bologna detti li collegi o' tribuni della plebe, quali sono stati di quest'antichissimo magistrato, cominciando dall'anno 1500, proseguendo per tutto il 1680*, Bologna, Giovanni Recaldini.
- ROSSI, L. (1888). Voce Francesco Giovannetti, in Id., *Gli scrittori politici bolognesi. Contributo alla storia universale della scienza politica*, Bologna, Società tipografica già Compositori, pp. 110-117.
- ROSSO, N. (2019). *Una nuova attestazione del topos "le città sono gli uomini" (Eur. Fr. 828 K) nel Ciclope euripideo (115-116)*, in «Historika», 9, pp. 471-484.
- ROSTOV'TZEFF, M. (2003). *Storia economica e sociale dell'Impero romano*, a cura di A. Marccone, Milano, Sansoni.
- RUTILIO NAMAZIANO, C. (2011). *Il ritorno*, a cura di S. Pozzato, A. Rodighiero, Torino, Nino Aragno Editore.
- SOFOCLE (1982a). *Antigone*, in Id., *Tragedie e frammenti*, vol. I, a cura di G. Paduano, Torino, UTET, pp. 251-339.
- SOFOCLE (1982b). *Edipo re*, in Id., *Tragedie e frammenti*, vol. I, a cura di G. Paduano, Torino, UTET, pp. 423-523.
- STOBAEUS, I. (1855). *Florilegium*, vol. II, Lipsiae, B. G. Teubneri.
- STRABONE DI AMASEA (1999). *L'Africa di Strabone. Libro XVII della Geografia*, a cura di N. Biffi, Modugno, Edizioni dal Sud.

- TACITO, P. C. (2017). *Agricola*, a cura di S. Audano, Santarcangelo di Romagna, Rusconi, 2017.
- THOMAS, Y. (1996). «Origine» et «Commune patrie». *Étude de droit public romain* (89 av. J.-C. – 212 ap. J.-C.), Rome, École française de Rome.
- TITO LIVIO (1986). *Storia di Roma (libri XXXVII – XXXVIII)*, a cura di C. Vitali, Bologna, Zanichelli.
- TITO LIVIO (1990). *Storia di Roma (libri I – II). Dai Re alla Repubblica*, a cura di G. Reverdito, Milano, Garzanti.
- TUCIDIDE (2015). *La guerra del Peloponneso*, Milano, Rusconi.
- UNTERSTEINER, M. (1925). *I frammenti dei tragici greci. Eschilo, Sofocle, Euripide, tragici minori, adespota*, Milano, L. F. Cogliati.
- VEYNE, P. (1986). *L'Impero romano*, in *La vita privata. Dall'Impero romano all'Anno Mille*, a cura di P. Ariès, G. Duby, Roma – Bari, Laterza, pp. 4-172.
- VIRGILIO MARONE, P. (2014). *Eneide*, a cura di R. Calzecchi Onesti, Torino, Einaudi.
- ZOANNETTUS, F. (1563a). *De duplici venatione cum generali tum speciali. Nova tractatio in. L. In pecudum fructu. ff. de Usur.*, in Id., *De Romano Imperio ac eius iurisdictione. Liber in Rubricam. C. de milit. testam.; De primatu priorisgeniti regum magnorumque principum Romani orbis. Liber in. l. Cum quid. ff. Si cert. petat.; De duplici venatione cum generali tum speciali. Nova tractatio in. L. In pecudum fructu. ff. de Usur.*, Ingolstadii, Alexander et Samuel Vuyssenhornii.
- ZOANNETTUS, F. (1563b). *De primatu priorisgeniti regum magnorumque principum Romani orbis. Liber in. l. Cum quid. ff. Si cert. petat.*, in Id., *De Romano Imperio ac eius iurisdictione. Liber in Rubricam. C. de milit. testam.; De primatu priorisgeniti regum magnorumque principum Romani orbis. Liber in. l. Cum quid. ff. Si cert. petat.; De duplici venatione cum generali tum speciali. Nova tractatio in. L. In pecudum fructu. ff. de Usur.*, Ingolstadii, Alexander et Samuel Vuyssenhornii.
- ZOANNETTUS, F. (1563c). *De Romano Imperio ac eius iurisdictione. Liber in Rubricam. C. de milit. testam.*, in Id., *De Romano Imperio ac eius iurisdictione. Liber in Rubricam. C. de milit. testam.; De primatu priorisgeniti regum magnorumque principum Romani orbis. Liber in. l. Cum quid. ff. Si cert. petat.; De duplici venatione cum generali tum speciali. Nova tractatio in. L. In pecudum fructu. ff. de Usur.*, Ingolstadii, Alexander et Samuel Vuyssenhornii.
- ZOANNETTUS, F. (1564). *Tractatus defensionis tripartitae ad l. ut vim. ff. de iust. et iur.*, Venetiis, apud Andream Arrivabensem.

THE CITY, THE JURIST AND THE ADMINISTRATION OF COMMERCIAL JUSTICE IN SEVILLE AND VALENCIA DURING THE SIXTEENTH CENTURY

ANA BELEM FERNÁNDEZ CASTRO

Abstract

*This article examines the spaces, institutions, and actors involved in the administration of commercial justice in Seville and Valencia during the early modern period. It argues that mercantile justice operated within a plural and complementary ecosystem in which formal courts, consulates, merchants' houses, notarial offices, and semi-formal venues collectively responded to the needs of trade. Rather than hindering conflict resolution, the overlap of jurisdictions offered merchants multiple pathways to manage disputes according to their interests and the nature of their business. Attention is given to conciliation, arbitration, and extrajudicial intimas, which reveal a hybrid legal culture where informal practices coexisted with increasingly formalised procedures. Central to this system was the jurist, whose specialised expertise enhanced legal certainty without undermining the pragmatic character of *ius mercatorum*. The study shows that early modern commercial justice emerged as a cultural creation shaped by the interplay between mercantile flexibility and civil-law solidity.*

Keywords

Mercantile law, consulates, arbitration, notaries, magistrates

To enable commerce to develop effectively, medieval and early modern merchants required a body of law that offered swift, cheap, and reliable legal solutions to commercial problems, so that contracting remained profitable even in the face of potentially disastrous contingencies. Informality, speed, and low cost were the hallmarks of the justice merchants needed to settle disputes arising from commerce, a legal order they themselves fostered by resorting to a jurisdiction grounded in mercantile usages and customs, known in the legal literature as *ius mercatorum* [Baker 1979; Benson 1989; Milgrom, North, Weingast 1990, 9; Galgano 1993, 38; Coronas González 1994, 251-279; Petit 2016, 25-36].

In principle, merchants themselves were the producers of this law. They created it by acting as judges in the disputes of their fellow traders, despite not being legal experts. Merchants adjudicated disputes based on equity [Donahue 2004, 1-35] drawn from

their own experience and their familiarity with local mercantile practices, deliberately bypassing jurists so as not to unnecessarily extend lawsuits with complex legalistic debates that merely increased the cost of the administration of justice.

However, as commercial transactions grew more complex, the participation of jurists in administering commercial justice became indispensable. They assisted merchants in crafting more technical judgments, aligned with the trade's need for legal certainty. From the sixteenth century onwards, their involvement was crucial in shaping commercial law, particularly in dynamic Hispanic trading hubs such as Seville and Valencia [Fernández Castro 2017, 477-493; Fernández Castro 2020, 252-257]. In both urban contexts, merchants and jurists played leading roles in managing commercial disputes, which in turn meant that multiple urban spaces were harnessed for the administration of justice.

In this article, we examine these venues through the judicial records preserved from the commercial courts of the Consulate of Seville and the Sea Consulate in Valencia¹. These institutions occupied the city's most prominent public spaces, but they were not the only jurisdictional places merchants used to settle their differences. Notarial documentation² shows that merchants' homes and notaries' offices regularly served as sites for arbitrations and private settlements which, although conducted outside the formal courts, nonetheless became essential scenarios for the administration of commercial justice, which were strongly influenced by jurists and by other law-adjacent figures such as notaries.

1. Jurists, Commercial Law and the Public Courts

The range of venues used to administer commercial justice highlights a characteristic feature of early modern societies: legal and institutional pluralism [Basile, Bestor, Coquillette, et al. 1998; Benton, Ross 2013]. According to the New Institutional Economics, it was precisely the availability of multiple institutions for managing conflict that created the key conditions for the expansion of trade in a historical context marked by limited technological and human resources to secure commercial transactions; especially at the international scale [North 1991, 22-40; Greif 2000, 251-284; Grafe 2015, 593-609].

The cases of Seville and Valencia are highly suggestive in this regard. In Seville, legal and institutional plurality was accentuated by the discovery of the Americas and the opening of Atlantic trade routes. To the Royal Audience of Seville, which operated in the city as the ordinary jurisdiction, and to the court of the *Almirantazgo*, the medieval

¹ For the Sevillian case, I have consulted the court records of the Consulate of Seville preserved at the Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla. The cases of the Royal Audience preserved in the Archivo del Reino de Valencia have provided the documentary basis for reconstructing the jurisdictional activity of the Consulate of the Sea.

² Chiefly the notary records of the Archivo Histórico Provincial de Sevilla and the documentation preserved in the Archivo del Real Colegio Seminario de Corpus Christi de Valencia.

precursor of a maritime jurisdiction [Álvarez Jusúe 1953, 1-25; García de Castro 2011, 49-87], we must add the House of Trade, established by the Catholic Monarchs in 1503 to oversee the economic monopoly the Crown sought to exercise over trade between Spain and the Americas, as well as the Council of the Indies, created in 1524 as the highest authority for colonial affairs [Schäffer 1975; Trueba 1988, 40-41; Cervera Pery 1997; Del Vas Mingo 2004, 73-97]. In addition to serving as a warehouse, customs office, and accounting department, the House of Trade also functioned as a court competent to hear civil and criminal lawsuits arising from Atlantic commerce, and in practice adjudicated also mercantile cases that, from 1543, would fall under the exclusive jurisdiction of the newly created Consulate of Seville [Petit 2003, 124-125; Fernández Castro 2024, 71-123].

Valencia, for its part, was home to multiple jurisdictions active in commercial matters. In addition to the Royal Audience and the Council of Aragon as the supreme royal authorities, other jurisdictions, such as the *Bailía General*, specialised in maritime commerce and the protection of royal property, and even the municipal jurisdictions of the Civil Justice, the Criminal Justice, and the *Mustaçaf* (the official responsible for regulating weights and measures), all contributed in practice to the making of commercial law [Lalinde 1963, 371-419; Lapeyre 1982, 213; Pérez García 1989, 145-188; Ghazali 2013, 355-356]. To these must be added the pre-eminent commercial jurisdiction, the Consulate of the Sea, which from 1283 adjudicated mercantile disputes exclusively, initially for overland trade and, from 1493 onwards, also for maritime commerce, with competence across the entire Kingdom of Valencia [García Sanz 1969, 227-228; Smith 1978; Coronas González 1994, 251-253; Franch Benavent 2009, 307-310].

This list of institutions is not exhaustive, and it is limited to those most frequently referenced in appeals heard before the Council of the Indies and the Council of Aragon. Even so, it is illustrative, for it brings out two fundamental points. First, the importance of urban public spaces for the administration of commercial justice. Second, it underscores the relationship of coordination and cooperation that generally existed between civil law and commercial law, which is evident in the jurisdictional dynamics of the House of Trade, the Consulate of Seville, the Royal Audience of Valencia, and the Consulate of the Sea.

Starting with the House of Trade, it occupied a privileged position on Seville's urban map. It was located within the royal fortress of the *Alcázar*, where the Admirals' room (*cuarto de los Almirantes*) that housed its court and chapel can still be seen today [Serrera 2008]. Although the Catholic Monarchs' decision to establish the House of Trade there was something of an improvisation, the palace's location, readily accessible to the Guadalquivir River port together with the amplitude of its spaces, proved highly functional for the storage and warehousing of goods arriving from the overseas (Fig. 1). The *Alcázar* palace, adjacent to the metropolitan cathedral, was the political, social, and economic heart of Seville and the community's foremost meeting point and hub of information exchange. Towards the end of the sixteenth century, the complex was enlarged with the *Lonja* building, which would house the court of the Sevillian Consulate and which, together with the cathedral steps, the *Arenal*, which was the neighbourhood



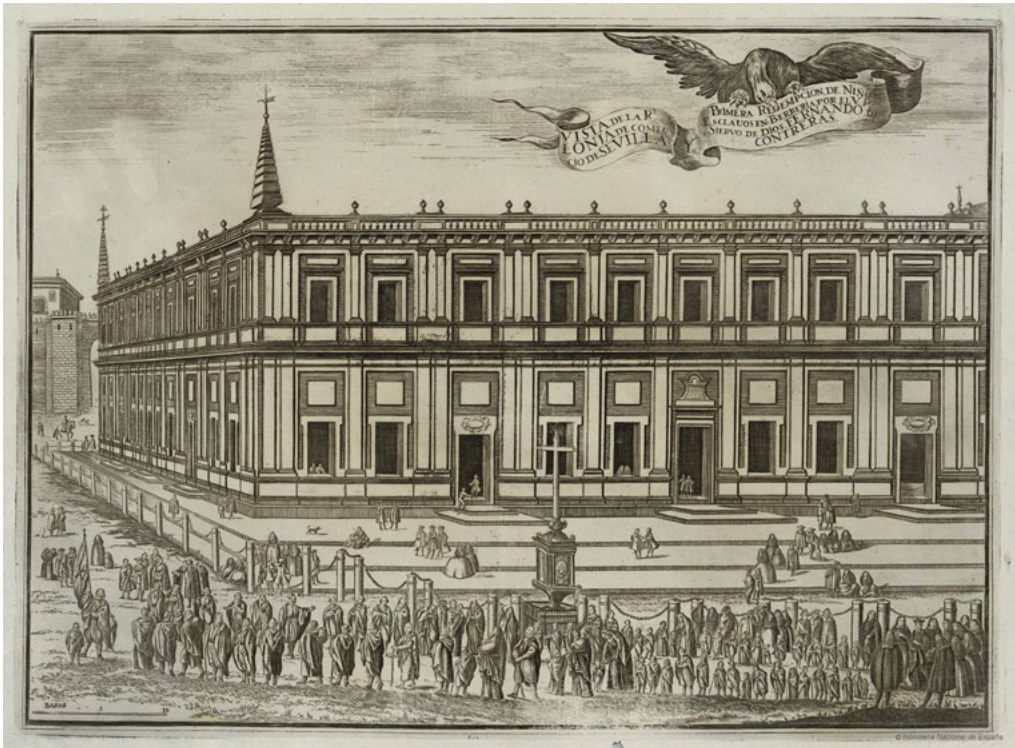
1: Alonso Sánchez Coello (attributed to), View of the city of Seville, late 16th century. Madrid, Prado Museum.

bordering the fluvial port, and the *alcaicerías* (streets or courtyards furnished with porticoes), formed the urban stage for transatlantic contracting [Sanz Ayán 1993, 24-44; Domínguez Ortiz 2003, 29-40].

Initially, the Consulate was housed within the premises of the House of Trade, and several decades passed before it acquired quarters of its own. In 1572, Philip II authorised the construction of the Merchants' *Lonja*, in response to the complaints of the bishop of Seville about merchants continually transacting business on the cathedral steps and even inside the temple. The building was not ready until the early seventeenth century, but its *avant-garde* and functional plan with generous interior spaces for merchants to meet, made the wait worthwhile (Fig. 2). The exterior was likewise conceived to encourage gatherings, with a flight of steps ringed by chains around the structure that echoed the older meeting place on the cathedral steps [Calabi, Keene 2007, 296-299].

The urban space occupied by the Valencian merchants' *Lonja* speaks for itself about the institution's political and economic prominence. Erected in the market square, the busiest of the city, the *Lonja* is still today one of the most emblematic buildings of Valencia, both artistically and historically [Serra Desfilis 2023]. A *lonja* existed in Valencia since 1314, later known as the Old *Lonja*, because in 1480 the city's aldermen ordered the construction of a new building, the New *Lonja*, an undertaking that amounted to a declaration of intent. The municipal government sought to build a structure that was beautiful, that honoured the city, and that served merchants' needs. They succeeded. The *Lonja* is a fine example of Valencian Gothic, rich in decorative elements that follow an iconographic programme aligned with civil and spiritual power, projecting to society an image of good government and the central importance of commerce to that end [Molina i Figueras 1997].

As in the case of Seville, the Valencian *Lonja* was essentially a meeting space, a place of social interaction where merchants gathered to arrange the financial and commercial



2: Pedro de Tortolero, View of the *Lonja* of Commerce in Seville, 1738. Madrid, National Library of Spain.



3: Valencia. The interior of the New *Lonja*.

operations that would contribute to the prosperity of the entire community [Igual Luis 2021], while at the same time housing the mercantile institutions most relevant to the local economy (Fig. 3). The *Lonja* building accommodated both the municipal bank, the *Taula de Canvis*, and the Consulate of the Sea, which served as the merchants' tribunal and was a seat of justice [Narbona, Cruselles 1998].

Institutions of commercial justice were typically located in the most prominent areas of cities, a matter of considerable importance for the development of local economic life and even for the shaping of commercial law. Access to information was an essential requirement for the expansion of trade, and such information could be obtained most readily in certain urban spaces, generally those associated with commerce, where official notices were proclaimed. In the Hispanic kingdoms, the proclamation (*pregón*) was the basic means of communication between the government, the institutions, and the civilian population. In Castile, the Seventh *Partida* regulated this procedure, establishing that the town crier, usually an employee of the municipal government, announced a message in the presence of a notary who certified the act, in the customary locations of towns such as the main squares and marketplaces [Illades 2008, 1-27].

The commercial world made use of this system to inform the merchant community about matters relating to the regulation of trade, as well as extraordinary events that required the participation of mercantile actors. Thus, in the square of the *Lonja* and on the steps of the Sevillian cathedral, public auctions resulting from executory judgments were typically proclaimed. The executory judgment was an expedited judicial procedure that belonged to the ordinary jurisdiction. Its origins lie in a privilege granted to the city of Seville by King Peter I on 13 December 1360, enabling litigants to access a brief judicial process suited to commercial affairs [Sánchez Sáez 1946, 716-717; Lumbreras Valiente 1960, 250-251]. The executory procedure also took root in the Kingdom of Valencia thanks to a privilege granted by King Martin I in 1403 [Fairén Guillén 2004, 27-92]. Later, the Catholic Monarchs encouraged its use and dissemination throughout the Hispanic realms through its regulation in the Laws of Toledo of 1480, which established its application in all Hispanic courts.

The effectiveness of the executory judgment made it one of the preferred procedural tools of Hispanic merchants, despite being a jurisdictional alternative rooted in civil law and managed by legal professionals. This preference stemmed from the fact that the executory judgment curtailed procedural stages and the types of evidence permitted, enabling litigants to obtain a ruling in a short period of time. Moreover, it guaranteed the creditor's recovery of the debt through an executory sentence ordering the immediate sale and auction of the debtor's assets. The efficiency and speed of the executory judgment lay in the official recognition of certain documents as enforceable titles; that is, documents whose incontestable veracity entailed the seizure of the debtor's goods and their subsequent sale at public auction, with the proceeds used to compensate the creditor. In the sixteenth century, the documents considered to have enforceable value included royal legislation, court judgments and arbitration awards, judicial confessions, and notarial instruments [Montero Aroca 1990, 90]. The sale (or public auction) of the debtor's goods was announced in advance in the busiest areas of the city, which in

the case of Seville were the steps of the cathedral, the square of the Consulate, and the *Arenal*, in order to summon potential bidders interested in the debtor's assets.

In the context of Atlantic commerce, the proclamation was also the customary instrument used to manage the recovery of goods from shipwrecks. The cases of the ships Santa Catalina and the Santa María de la Victoria are highly illustrative. In 1592, the Santa Catalina was wrecked in the Bay of Cadiz because of a storm. Its cargo, scattered across the sea, was salvaged by divers and sailors summoned at the port. The following year, also in the Bay of Cadiz, the Santa María de la Victoria was lost in a fire. The damage to the cargo was such that the consul of Seville responsible for managing the shipwreck, Pablo Martínez de Francia, ordered the recovered goods to be sold at a public auction³.

In Valencia, public spaces functioned not only as settings for official communication through proclamations or *cridas*, but also as the urban framework for the administration of commercial justice itself. The court records of the Consulate of the Sea reveal the common practice of holding trials in the public square, a mechanism for dispute resolution activated by the consuls to settle complex issues. The procedure was straightforward: the consuls summoned the litigants to appear at a specified date and time in the market square, where they would resolve the dispute with the counsel of respectable local merchants⁴, thereby subjecting the legitimacy of the decision to the scrutiny of the entire mercantile community. In the lawsuit concerning the determination of interest on a bill of exchange between Melchor Valenciano de Mendiola and the Genoese Vicente Ganducio, the consuls decided to adjudicate the case publicly, summoning the litigants to the market square on 25 August 1598 at 5 p.m. The matter was so complex that the consuls also requested the intervention of a legal adviser from the Royal Audience, the magistrate Bonavida⁵.

The presence of legal professionals within mercantile jurisdictions was common in the early modern period, particularly in the cases of Seville and Valencia, where the consulates were royal jurisdictions that remained tied to the oversight of civil law. The principal Spanish trading centres possessed consulates, although each emerged within a distinct political context that shaped the nature of the institution. The Aragonese Crown had consulates operating in Barcelona, Valencia, Perpignan, and Mallorca since the thirteenth and fourteenth centuries [Smith 1978, 20-24; Cabestany Fort 1981, 397-425;

³ ACOCINS, *Consulados*, 431, Proceedings of the Santa Catalina shipwreck, whose captain was Juan Bautista Musdientes, year 1592; *ivi*, 432, Proceedings of the goods rescued after the fire of the ship Santa María de la Victoria, whose master was Alonso Hidalgo, and owner Nicolás de Rodas, year 1593.

⁴ In the lawsuit between the French merchant Claudio Guillermin and the merchants who had insured a piece of cochineal for him, on 9 November 1569 the consuls of the sea issued their judgment on the basis of the evidence submitted by the parties and taking into account the advice of a commission of expert merchants, among whom were Pere Duay, Joaquim Arnau, Jaume Texidor, Pere Monpere, and Gaspar Casademunt (ARV, *Real Audiencia, Procesos*, part III, appendix, nn. 6497, Claudio Guillermin, merchant from Marseilles, against certain insurers, year 1569).

⁵ Judgement of 31 August 1598 (ARV, *Real Audiencia, Procesos*, part I, letter M, nn. 739, Melchor Valenciano against Vicent Ganducio about an appealing, year 1598).

Montagut Estragués 1997, 201-217]. Yet, for example, the Barcelona consulate arose as a guild-based institution independent of ordinary jurisdiction, whereas the jurisdiction of the Valencian Consulate of the Sea remained linked to civil justice, an influence clearly reflected in the institution's contentious practice.

Although the consuls of the Consulate of the Sea were required to judge summarily, considering the truth of the facts and the customs of the sea⁶, their purpose, as with any court, was to resolve disputes fairly. This meant seeking the factual truth through the evidence, listening to the advice of expert jurists, and even reviewing judgments through procedural remedies such as appeals, even if this prolonged the lawsuits. It should be noted that, rather than speed, early modern Hispanic litigants sought legal certainty; that is, fair solutions that effectively safeguarded the property rights of the litigants [Alonso Romero 2001, 23-54].

In 1284, only a year after the founding of the consulate, the office of the appeals judge was introduced, following the model established in the kingdom's laws or *fueros*, which allowed for two successive appeals. The appeals system of the Consulate of the Sea was consolidated in the *Cortes* of 1403 through a *fuero* issued by King Martin, which established that if the appeal judgment confirmed the original decision, no second appeal was permitted. Conversely, if the appeal judgment overturned the first, a second appeal was admitted, in which a merchant and a seaman appointed by the city's Civil Justice would review the case [García Sanz 1961, 22-23].

The appealing was a procedural guarantee available to litigants to defend their claims and to ensure the fairness of the court's judgments. As such, it was a desirable remedy, particularly in commercial related cases of high technical complexity such as insurance contracts or bills of exchange. Despite its advantages, some litigants attempted to manipulate the administration of justice by abusing the appealing system. In 1585, the merchant Antoni Robles complained before the magistrates of the Royal Audience of Valencia about the behaviour of his opponent, Juan Bautista Assoris, whom he accused of wishing to make the lawsuit immortal to vex his party⁷. Assoris resorted to the Royal Audience to appeal a decision of the Consulate of the Sea concerning unpaid bills of exchange. This decision, however, confirmed the original sentence and was, by law, not subject to appeal. Assoris's manoeuvre failed, and the case was returned to the Consulate for the execution of the judgment⁸.

Despite Robles's complaints and the magistrates' attempts to limit abusive behaviour by litigants, the lawsuit dragged on for seven years, more because of the improper use the litigants made of the various jurisdictions than because of the involvement of legal professionals or the influence of civil law. Indeed, litigants frequently commissioned jurists

⁶ *Llibre del Consolat de Mar de Valencia*, Orde judiciari de la cort dels consols de la mar de Valencia, capítol XXXIV. Com los consols deuen determenar les qüestions de lur ofici breument e sumaria.

⁷ Petition of 21 October 1585 presented by Tadeo Pérez on behalf of Antoni Robles (ARV, *Real Audiencia*, Procesos, part I, letter J, nn. 970, Juan Bautista Assoris against Antoni Robles about appealing, year 1585).

⁸ Writs from 1 and 5 July 1586 (ivi, part I, letter J, nn. 970).

to represent them in their cases, and Valencian consular legislation even provided for the appointment of a legal adviser to assist the consuls in issuing judgments, provided both parties agreed. In the lawsuit between Robles and Assoris, the consuls appointed the magistrate Bondia as adviser.

Legal professionals also collaborated with the Sevillian consuls in the administration of justice, despite the foundational spirit of the Consulate, which prescribed a brief and summary jurisdictional style, independent of lawyers and based on known truth and good faith, in accordance with mercantile custom [Real Díaz 1968, 288]. As in the Valencian case, the Consulate of Seville arose from a jurisdictional privilege granted to the city's merchants by Prince Philip in 1543. Its creation was tardive, especially considering that the first Castilian consulates in Burgos and Bilbao had been established in 1494 and 1511 respectively [Souto Mantecón 1990, 227-250]. The existence of the House of Trade may help explain this delay, since in practice it also functioned as a commercial court [Heredia Herrera 1970, 219; Woodward 2007, 1576-1584]. Indeed, the precedents set by the House of Trade shaped the development of the Sevillian consular jurisdiction: although the Consulate took from the House the authority to adjudicate mercantile matters, one of the House's magistrates was required to serve each year as the Consulate's appeal judge, resolving cases with the counsel of two merchants.

Yet beyond the figure of the appeal judge, the legal professional emerges as a fundamental reference point in the contentious activity of the Consulate, both for the consuls and for the litigants. In Seville, the jurist not only served as adviser to the consuls in formulating a decision, but even adjudicated cases in their absence. Such was the situation in the lawsuit brought in 1595 by the merchant Bautista Maer against Lorenzo Bermulen and Francisco Ustarte for the collection of an insurance payment, in which the rulings were issued solely by the lawyer of the Sevillian courts, doctor Juárez de Castilla, with no evidence that either the prior or the consuls were present⁹.

Sevillian merchants also frequently turned to legal professionals to prepare the documentation for a lawsuit when proceedings were conducted in writing, or to defend their client's interests personally before the consuls when the case was heard orally. Evidence of this is the statement made in 1596 by Diego López de Rivadeneira, who ask the consuls to revoke the resolution they made in the insurance dispute in which he acted on behalf of a group of Flemish merchants, since their lawyer was not present during the process to reply in their defence¹⁰.

Although the documentation was drafted by legal professionals, the court records of the Consulate of Seville show no evidence of technical jargon or excessive reliance on legal citations. The jurist simply structured the arguments in a clear and persuasive manner, and his involvement does not appear to have been the cause of prolonged

⁹ ACOCINS, *Consulados* 432, n. 13 (Bautista de Maer against Lorenzo Bermulen and Francisco de Ustarte, writ of 8 May 1595).

¹⁰ Ivi, n. 22 (Lawsuit between Arnaldo Crabe, Francisco Hutarte and Lorenzo Bermuele, about insurance, petition of 30 March 1596).

disputes. Rather, it was once again the litigants themselves who, through the practice of forum shopping, made parallel use of different jurisdictions to manage a single conflict. Indeed, the sources reveal multiple institutional combinations employed by merchants, which involved taking advantage of both public and private spaces in the administration of commercial justice.

2. The administration of mercantile justice outside courts

Mechanisms such as out-of-court conciliation and arbitration were the preferred means of dispute resolution among the mercantile community, owing to their speed, informality, and low cost. The purpose of both procedures was to resolve a conflict while avoiding the development of a lawsuit, an approach also encouraged by judges in several Hispanic and European courts, both civil and commercial, who often proposed a settlement under their supervision before starting litigation [García Sanz 1969, 227-228; Gacto Fernández 1971, 133-139; Smith 1978, 35; Gelderblom 2013, 110].

Despite being an option offered by the courts, the reality was that litigants who reached the courtroom almost always did so with the firm intention of initiating legal action, and therefore judicial mediation did not always succeed. Far more fruitful was the conciliation organised by merchants outside the courts, which took place in a setting that proved essential for the administration of commercial justice: the merchant's own house. In early modern mercantile culture, the household was not only a domestic space but also a professional environment in which merchants conducted their business according to a discipline that governed the profession and helped to build their reputation [Petit 1997, 30-38]. In this manner, the house was also a jurisdictional space, friendlier and more discreet than courts, where merchants could even resolve disputes under less stringent terms than those prescribed by law. This phenomenon is frequently seen in bankruptcy cases, where creditors themselves organized the preference order in which credits had to be paid, not necessarily following what was established in the laws. The bankruptcy of the Valencian merchant, Hieroni Salvador the younger, is a good example. On 24 September 1583, his creditors gathered in the house of Miguel Juliá to calculate the amount of the debtor's available assets and then distribute them among the creditors¹¹. Although Valencian legislation required that the creditors holding the oldest credit titles be paid first, in this case the parties agreed to prioritise those creditors under the greatest financial pressure as a gesture of solidarity.

In conciliation, it was the parties themselves who attempted to reach an agreement through a negotiation that they either managed personally or entrusted to a third party whose purpose was to bring the litigants to terms. In such cases, however, the intervention of the third party was merely advisory, in contrast to arbitration, where the parties

¹¹ ARCSCC, *Protocolos*, 1607 (agreement made on 14 September 1583 before the notary Antoni Joan Zamora).

recognised the arbitrators as possessing jurisdictional authority and where their decisions were legally binding [Merchán Álvarez 1981, 70-77; Martone 1984, 3-21].

As in conciliation, the merchant's house was the preferred venue for conducting arbitration, although it was not always a practical setting for all those involved. Appearing to negotiate a dispute in the opponent's home could be feasible when the parties shared a bond of kinship or friendship in addition to the economic relationship that connected them and had given rise to the conflict. In such circumstances, the parties were normally concerned with preserving their relationship despite the dispute. Conversely, if the personal context between the parties was not cordial, choosing one party's house as the site of arbitration could give rise to suspicions of arbitrariness and even call the legitimacy of the process into question. In such cases, the arbitrators were often decisive in selecting the venue for the arbitration.

An arbitral process could be preceded either by a single arbitrator chosen by all the parties involved, or by an arbitral panel composed of several arbitrators who safeguarded the interests of each party. The profile of arbitrators was the same in both Seville and Valencia: they were typically distinguished members of the mercantile community or figures connected to the legal sphere, such as lawyers and notaries [Fernández Castro 2019, 65-71], whose houses or offices often served as neutral spaces in which arbitration could take place.

The jurist was a central figure in Hispanic arbitral practice indeed. When not acting directly as an arbitrator, he was present as the legal adviser to the merchants whom the parties had appointed as judges. Such was the case of the arbitration to which the heirs of Gaspar Casademunt and the Valencian merchant Batista March submitted to clarify the accounts of the company they had jointly operated. By mutual agreement, the parties appointed the merchant Baltasar Juliá as arbitrator and, in his ruling, he required them to pay 200 Castilian reales to *licenciado* Torres, who had assisted him as his legal adviser¹². The jurist was present in arbitration even as an external supervisor. A common practice among Sevillian merchants was to delegate the management of accounting arbitrations, that is, those aimed at clarifying the accounts of commercial companies, to the magistrates of the House of Trade. Once a lawsuit had been initiated before the House and the parties had submitted to the jurisdiction of its magistrates, one of the litigants would ask the judges to compel the opposing party to appoint an arbitrator-accountant to represent him during the examination of the company's accounts. The judges of the House did not manage the arbitration directly, but they did steer the behaviour of the litigants towards cooperation. They could oblige the parties to appoint an accountant, to present the evidence necessary to conduct the examination of the accounts, and even to comply with the arbitration award [Bernal 2008, 513-539; Fernández Castro 2019, 65-71].

The notary was another key figure in Hispanic arbitration. Although they did not possess the university training of jurists, notaries received technical instruction that provided them with a legal and juridical background, placing them in a privileged position

¹² Ivi, 1599 (arbitration award registered before the notary Antoni Joan Zamora on 6 May 1574).

as legal intermediaries [Ramsey 1991, 118-131; Cruselles Gómez 1998, 27-58]. For this reason, they were often called upon by merchants to act as arbitrators. But even when they were not serving as arbitrators, they performed registry functions, chiefly recording the arbitration agreement and the award. This registry task, at least in the Valencian context, was essential for the development of another form of conflict settlement: the *intima extrajudicial*.

The *intima*, or extrajudicial notification, was a form of communication delivered to an individual concerning a specific matter through a notary and in the presence of witnesses¹³. Its purpose was to urge the notified party to fulfil his obligations and thereby remedy the breach of reciprocity in a relationship disrupted by the non-fulfilment of a contract, to avoid resorting to the courts. Its implementation was straightforward, although it required certain formalities. The merchant seeking to issue such a notification would present himself before a notary of the city to request him to certify all actions carried out in the context of the *intima*.

The most common settings in which such notifications were delivered were the notified party's house and the merchants' *Lonja*. Both settings appear in the *intima* process initiated by the Genoese merchant Benito Pito, who in 1572 summoned the notary Antonio Joan Zamora to the house of the merchant Gaspar Esteve to notify him of a debt arising from the ransom in Africa of several Galician captives. Pito's intention was to make sure that Gaspar Esteve acknowledge and eventually pay the debt before starting a lawsuit against him. However, Esteve replied negatively. Three days after the notification, he appeared with the notary Zamora at the New *Lonja*, where Pito was present, to inform him that he denied the existence of the debt and that Pito's claims would have to be pursued through the means of the ordinary justice¹⁴.

The role of the notary was crucial for the development of the *intima*: his public authority certified the dialogic exchange that unfolded between the parties, through which an extrajudicial agreement could be reached or, at least, get the debtor's acknowledgement of the debt. Valencian laws equated the acknowledgement of an obligation with a judicial confession, which entailed the immediate enforcement of the pending obligation in any court of the kingdom.

3. Final considerations

The analysis of the places where commercial justice was administered in Seville and Valencia during the early modern period allows us to understand how the administration of mercantile justice was shaped by a plural ecosystem of institutions, spaces, and

¹³ Nicolás Bas y Galcerán, *Theatrum Iurisprudentiae forensis valentinae Romanorum iuri mirisfice accommodatae*, Valentiae, 1742, Part I, Chap. LVIII. *De intima extrajudiciali, sive de Litis denunciatione, que venditori obligato de evictione solet fieri*, f. 529-536.

¹⁴ ARSCC, *Protocolos*, 1597 (extrajudicial notification registered on 5 January 1572 Before the notary Antoni Joan Zamora).

actors that operated in a complementary manner to meet the needs of commerce. In both Seville and Valencia, the density of jurisdictions and the overlapping of competences did not constitute an obstacle but rather an adaptive resource that offered merchants multiple avenues for managing conflicts according to the nature of the business and their own interests.

The consulates occupied a central place within this institutional framework, not only because of their specialised jurisdiction, but also due to their strategic location in the busiest and most symbolically significant areas of the city. Their proximity to markets and to nodes of information exchange reinforced their role as courts particularly attuned to the needs of mercantile traffic. In both cities, commercial justice formed an integral part of urban life, embedded in the everyday settings of trade and mercantile sociability. However, the administration of mercantile justice was not limited to formal courts. Merchants' houses, notaries' offices, and other semi-formal spaces became established as places of justice essential for the swift and economical resolution of disputes. Conciliation, arbitration, and extrajudicial *íntimas* reveal a hybrid legal culture in which informal practices coexisted with formalised procedures, and where the boundary between public and private justice remained flexible.

Within this plural landscape, the jurist played a decisive role. Although the *ius mercatorum* initially emerged as an autonomous professional law grounded in usage and custom, the increasing complexity of commercial transactions made specialised legal advice necessary. The intervention of the jurist did not erode the pragmatic character of mercantile law; rather, it helped to confer greater legal certainty, ensuring technically sound decisions without sacrificing the agility that merchants expected. Their presence in civil courts, consulates, and arbitral proceedings illustrates the extent to which early modern mercantile law was shaped as a cultural product arising from the balance between the flexibility of mercantile usage and the solidity of civil law.

Bibliography

- ALONSO ROMERO, M.P. (2001). *El solemne orden de los juicios. La lentitud como problema en la historia del proceso en Castilla*, in «Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid», nn. 5, pp. 23-54.
- ÁLVAREZ JUSÚE, A. (1953). *La Justicia sevillana desde Alfonso XI hasta la Audiencia de los Grados*, in «Archivo Hispalense», nn. 60, pp. 1-25.
- BAKER, J.H. (1979). *The Law Merchant and the Common Law before 1700*, in «The Cambridge Law Journal», nn. 38, pp. 295-322.
- BASILE, M.E., BESTOR, J.F., COQUILLETTE, D. et al. (1998). *Lex Mercatoria and Legal Pluralism: A Late Thirteenth-Century Treatise and its Afterlife*, Cambridge, The Ames Foundation.
- BENSON, B. (1989). *The Spontaneous Evolution of Commercial Law*, in «Southern Economic Journal» nn. 55/3, pp. 644-661.
- BENTON, L., ROSS R. (2013). *Legal Pluralism and Empires. 1500–1850*, New York & London, New York University Press.

- BERNAL, A.M. (2008). *La contabilidad como instrumento de conciliación y arbitraje en la Carrera de Indias (siglos XV-XVIII)*, «Anuario de Estudios Atlánticos», nn. 54/1, pp. 513-539.
- CABESTANY FORT, J. (1981). *Consols de mar y consols d' ultramar en Catalunya (siglos xiii-xv)*, in *Le genti del mare mediterraneo*, vol. I, a cura di R. Ragosta, Napoli, L. Pironti, pp. 397-425.
- CALABI, D., KEENE, D. (2007). *Exchanges and cultural transfer in European cities, c. 1500-1700*, in *Cultural exchange in early modern Europe*, vol. II, edited by D. Calabi, S. Turk Christensen, Cambridge, Cambridge University Press.
- CERVERA PERY, J. (1997). *La Casa de la Contratación y el Consejo de Indias (las razones de un superministerio)*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- CORONAS GONZÁLEZ, S. M. (1994). *La jurisdicción mercantil de los consulados del mar en el antiguo régimen (1494.1808)*, in *Actas del V Centenario del Consulado de Burgos*, vol. I, edited by F. Ballesteros, H. Casado, A. Ibáñez, et al., Burgos, Diputación Provincial de Burgos, pp. 249-280.
- CRUSELLES GÓMEZ, J. M. (1998). *Els notaris de la Ciutat de València. Activitat professional i comportament social a la primera meitat del segle XV*, Barcelona, Pagès Editor.
- DEL VAS MINGO, M. M. (2004). *La Justicia Mercantil en la Casa de la Contratación de Sevilla en el siglo XVI*, in «Estudios de Historia Novohispana», vol. 31, nn. 31, pp. 73-97.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (2003). *Orto y ocaso de Sevilla*, Sevilla, Diputación de Sevilla.
- DONAHUE, C. (2004). *Equity in the Courts of Merchants*, in «Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis/ Revue d'histoire du droit/The Legal History Review», nn. 72/1-2, 1-35. <https://doi.org/10.1163/157181904323055781>
- FAIRÉN GUILLÉN, V. (2004). *Sobre la historia del juicio sumario ejecutivo en Valencia. La ordinació del rey don Martín I de 1403. Con un apéndice de la ley sevillana de 1360*, Valencia, Universitat de València.
- FERNÁNDEZ CASTRO, A.B. (2017). *Showing the Truth to the Judge: The Role of Proofs in the Consulate of Seville during the Late 16th Century*, in «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. LXXXVII, pp. 477-493.
- FERNÁNDEZ CASTRO, A. B. (2019). *¿Quitarse de pleitos? Litigiosidad mercantil y práctica arbitral en la Carrera de Indias a finales del siglo XVI*, in «Revista de Indias», nn. LXXIX/75, pp. 51-77.
- FERNÁNDEZ CASTRO, A.B. (2020). *Handling Conflicts in Long-Distance Trade: A View of the Mediterranean through the Experience of Merchants Operating in the Kingdom of Valencia in the Late Sixteenth-Century*, in *Conflict Management in the Mediterranean and the Atlantic, 1000-1800. Actors, Institutions and Strategies of Disputes Settlement*, edited by L. Sicking, A. Wijffels, Leiden, Brill, pp. 237-266.
- FERNÁNDEZ CASTRO, A.B. (2024). *Justicia, comercio e instituciones en la Carrera de Indias (siglo XVI)*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse.
- FRANCH BENAVENT, R. (2009). *El Consulado y los Cuerpos de Comercio*, in *La ciudad de Valencia: historia, geografía y arte de la ciudad de Valencia*, edited by J. Hermosillo Plá, Valencia, Universitat de València, pp. 307-310.
- GACTO FERNÁNDEZ, E. (1971). *Historia de la jurisdicción mercantil en España*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- GALGANO, F. (1993). *Lex mercatoria: Storia del diritto commerciale*, Bologna, Il Mulino.
- GARCÍA DE CASTRO, F. J. (2011). *La marina de guerra de la corona de Castilla en la baja Edad Media. Desde sus orígenes hasta el reinado de Enrique IV*, PhD dissertation, Valladolid, Universidad de Valladolid.

- GARCÍA SANZ, A. (1961). *Las apelaciones en el Consulado*, in «Boletín Castellonense de Cultura», nn. 37, pp. 17-25.
- GARCÍA SANZ, A. (1969). *La influencia de los consulados de mar de Barcelona y Valencia en la erección del consulado de Burgos (1494)*, in «Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura», nn. 45, pp. 227-228.
- GELDERBLUM, O. (2013). *Cities of Commerce. The Institutional Foundations of International Trade in the Low Countries, 1250-1650*, Princeton & Oxford, Princeton University Press.
- GHAZALI, M. (2013). *Le tribunal du Baile General de Valence. Pour une connaissance de la captivité et de l'esclavage en Méditerranée, XVe-XVIIe siècle*, in «Cahiers de la Méditerranée», nn. 87, pp. 355-381.
- GRAFE, R. (2015). *Was There a Market for Institutions in Early Modern European Trade*, in *Union in Separation. Diasporic Groups and Identities in the Eastern Mediterranean, 1100-1800*, edited by G. Christ, F. J. Morche, R. Zaugg, et al., Roma, Viella, pp. 593-609.
- GREIF, A. (2000). *The fundamental problem of exchange: A research agenda in Historical Institutional Analysis*, in «European Review of Economic History», nn. 4, pp. 251-284.
- HEREDIA HERRERA, A. (1970). *Apuntes para la Historia del Consulado de la Universidad de Cargadores a Indias en Sevilla y en Cádiz*, in «Anuario de Estudios Americanos», nn. 27, pp. 219-279.
- IGUAL LUIS, D. (2021). *Il loco ove si riducono li mercanti. La llotja de València en la vida urbana dels segles XIV i XV*, in *Les llotges comercials a la Corona d'Aragó (s. XIV-XVI)*, edited by M. Bernaus and J. Domenge, Palermo, Caracol, pp. 179-192.
- LALINDE ABADIA, J. (1963). *La Gobernación General en la Corona de Aragón*, Zaragoza, Instituto Jerónimo Zurita.
- LAPEYRE, H. (1982). *La Taula de Cambis en la vida económica de Valencia a mediados del reinado de Felipe II*, Valencia, Del Cenia al Segura.
- ILLADES, L. (2008). *Los espacios del pregón*, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos» <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.14472>
- LUMBRERAS VALIENTE, P. (1960). *Aportación a la historia del juicio ejecutivo en el derecho patrio*, in «Revista de Derecho Procesal», nn. 2, pp. 243-252.
- MARTONE, L. (1984). *Arbiter-Arbitrator. Forme di giustizia privata nell'età del diritto comune*, Napoli, Casa Editrice Jovene.
- MERCHAN ÁLVAREZ, A. (1981). *El arbitraje. Estudio histórico jurídico*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- MILGROM, P., NORTH, D., WEINGAST, B. (1990). *The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs*, in «Economics and Politics», nn. 2, pp. 1-23.
- MOLINA I FIGUERAS, J. (1997). *Espacio e imagen de la Justicia. Lecturas en torno al retablo del Consulado de Mar de Perpiñán*, in «Locvs Amœnvs», nn. 3, pp. 51-66.
- MONTAGUT ESTRAGUÉS, T. (1997). *El Llibre del Consolat de Mar y el ordenamiento jurídico del mar*, in «Anuario de Historia del Derecho Español», nn. LXVII, pp. 201-217.
- MONTERO AROCA, J. (1994). *La herencia procesal española*, México, UNAM.
- NARBONA VIZCAÍNO, R., CRUSELLES GÓMEZ, E. (1998). *Espacios económicos y sociedad política en la Valencia del siglo XV*, in «Revista d'Història Medieval», nn. 9, pp. 193-213.
- NORTH, D. (1991). *Institutions, transaction costs and the rise of the merchant empires*, in *The Political Economy of Merchant Empires. State Power and World Trade, 1350-1750*, edited by J.D. Tracy, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 22-40.

PÉREZ GARCÍA, P. (1989). *Los ciudadanos de Valencia, estatuto jurídico y jerarquía social de un grupo privilegiado: memoriales y tratados de los siglos XVI, XVII y XVIII*, in «Estudis: revista de historia moderna», nn. 15, pp. 145-188.

PETIT, C. (1997). *Mercatura y ius mercatorum. Materiales para una antropología del mercader moderno*, in *Del ius mercatorum al derecho mercantil*, edited by C. Petit, Madrid, Marcial Pons, pp. 17-70.

PETIT, C. (2003). *Casa y Tribunal. Jurisdicción y conflictos de la contratación en sus años fundacionales*, in *España y América. Un océano de negocios: Quinto centenario de la Casa de la Contratación (1503-2003)*, edited by G. de Carlos Boutet, Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales.

PETIT, C. (2016). *Historia del Derecho Mercantil*, Madrid, Marcial Pons.

RAMSAY, N. (1991). *Scriveners and Notaries as Legal Intermediaries in Late Medieval England in Enterprise and Individuals in Fifteenth Century England*, ed by J. Kermode, United Kingdom, Alan Sutton.

REAL DÍAZ, J. J. (1968). *El Consulado de cargadores a Indias: su documento fundacional*, in «Archivo Hispalense», nn. 147, pp. 279-291.

SÁNCHEZ SÁEZ, E. (1946). *Ordenamiento sobre administración de justicia dado por Pedro I a Sevilla en 1360*, in «Anuario de Historia del Derecho Español», nn. XVII, pp. 712-750.

SANZ AYÁN, C. (1993). *Sevilla y el comercio de Indias*, Madrid, ediciones Akal.

SCHÄFFER, E. (1975). *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Sevilla, Kraus Reprint.

SERRA DESFILIS, A. (2023). *Las lonjas y la plaza del Mercado de Valencia, 1350–1520*, in *Miscel·lània d'art medieval i modern*, edited by J. Vidal Franquet, Roma, Viella, pp. 165–189.

SERRERA, R. (2008). *La Casa de la Contratación en el Alcázar de Sevilla (1503-1717)*, in «Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras: Minervae Baeticae», nn. 36, pp. 133-168.

SMITH, R.S. (1978). *Historia de los consulados de mar, 1250-1700*, Barcelona, Península.

SOUTO MANTECÓN, M. (1990). *Los consulados de comercio en Castilla e Indias: su establecimiento y renovación (1494-1795)*, in «Anuario Mexicano de Historia del Derecho», nn. 2, pp. 227-250.

TRUEBA, E. (1988). *Sevilla: Tribunal de océanos (siglo XVI)*, Sevilla, Gráficas del Sur.

WOODWARD, R. L. (2007). *Merchant Guilds (Consulados de Comercio) in the Spanish World*, in «History Compass», nn. 5, pp. 1576-1584.

PORTALES AND POWER: MARKET ARCHITECTURE AND URBAN GOVERNANCE IN MEXICO AND LIMA BEFORE THE LEYES DE INDIAS (1573)

DANIELA NUNES PEREIRA

Abstract

This article analyses Ibero-American colonial markets as central spaces of urban practice prior to the promulgation of the Leyes de Indias (1573). Based on an examination of the Actas del Cabildo of Mexico City and Lima, it demonstrates that between 1524 and 1600 there existed a continuous body of municipal decisions aimed at regulating commerce, revealing an active and situated urban logic that preceded royal legislation. It is argued that architecture, particularly the portales, the main square, and the markets, functioned as instruments of fiscal and social control. By integrating the persistence of the tianguis and the spatial solutions adapted by the cabildos, the study proposes an interpretation of the colonial city not as the application of an idealised royal model, but as the result of concrete urban practices. The Leyes de Indias are thus interpreted as the subsequent formalisation of local experiences already consolidated on the ground.

Keywords

Colonial city, Urban practice, Market spaces, Portales, Leyes de Indias

Introduction

«All the surrounding squares, and the four main streets that lead out from them, shall have *portales*, for they are of great convenience to the traders who usually gather here» [Felipe II 1973]. This passage from the *Leyes de Indias* (1573) forms part of the core prescriptions concerning the foundation and urbanisation of colonial cities. This rule not only guided the physical configuration of streets and urban spaces, but also reveals a clear intention to integrate regulated commercial activities into the foundational structure of cities.

Despite the centrality of commerce in the formation of Early Modern cities, markets as an urban and architectural form remain a relatively underexplored subject within the historiography of the Ibero-American city. Urban historiography on Ibero-American cities has tended to privilege the monumentality of projects and the regularity of urban layouts, focusing on the Plaza Mayor as the symbolic heart and organising element of urban form, while commerce has largely been analysed in economic and social terms

[Kagan 2019, 368, 378] detached from the spaces and architectures that housed, accommodated, and controlled it. It is precisely on these architectures, particularly the *portales* that frame and structure the market, that this text seeks to refocus the analysis. Rather than being treated as accessory elements of the square, the *portales* are examined here as urban devices for the organisation of commerce. In this sense, the reference to *portales* within the normative framework of the *Leyes de Indias* has rarely been taken as an object of analysis in its own right. Its brief mention has tended to dispense with commentary, contributing to interpretations that treat them as secondary elements, associated with shelter, decorum, or the architectural regularity of the square, rather than as drivers of the process of urbanisation and the organisation of commercial exchange within urban space.

Accordingly, the present chapter does not dwell on a formal description of the square, but instead interrogates the reasons why the *Leyes de Indias* inscribe the *portales* into its configuration and into the streets that extend from and frame it. Rather than taking the square as an ideal model, the analysis focuses on the *portales* as fundamental elements of an urbanisation linked to commercial activities. It is argued that the reference to the *portales* does not merely define an urban form, but establishes a space and an architecture of the market rooted in earlier European urban traditions. The *comodidad para los tratantes* (convenience to the traders) mentioned in the law refers to a very concrete operation: bringing merchants together within a continuous space, making movements more predictable, enabling the surveillance of exchanges, and transforming them into objects of taxation.

The *Actas del Cabildo* of Mexico City and of the *Ciudad de los Reyes* (Lima) reveal that, prior to any stable architectural ordering, commerce had already imposed itself as a necessary practice, articulated with pre-existing mercantile forms, particularly Indigenous *tianguis*, and marked by mobility, dispersion, and conflict. The earliest municipal deliberations did not create the market; rather, they concentrated it in a location where it could be supervised, regulated, and taxed. At an initial stage, commercial practice precedes form; subsequently, architecture consolidates it. The *portales* materialise the transition from the market as a historical practice to the market as a regulated space. In this context, the *cabildos* drew upon a well-established urban tradition in which porticoed spaces functioned as instruments for the organisation and control of commerce, a tradition that would go on to shape the urban solutions adopted in the New World.

Methodologically, the study proposes a spatial reading of administrative sources, approaching the *Actas del Cabildo* not merely as instruments for the transmission of laws and regulations, but as sources that reveal what actually took place in the city. Read in this way, these sources allow the city to be observed as a space of conflict and negotiation, in which decisions concerning commerce were translated into pragmatic and, at times, provisional solutions. The materiality of markets emerges through terms such as: *plaza* (square), *tianguis* (Indigenous open-air market), *portales* (arcades/porticoes), *tiendas* (shops), *bancos* (benches), *mesones* (tables), *cajones* (temporary stalls). This approach helps to clarify the difference between what the law prescribed and what was done in practice, showing how rules governing commerce shaped the creation of

commercial spaces, the circulation of people, the hierarchy of spaces, and the boundaries between public and private space. In Mexico, an early investment in the construction of *portales* can be observed; in Lima, a greater reliance on the *tianguí* and attempts at control. Nevertheless, the repeated decisions concerning markets reveal a pattern of governance: concentrating commerce within a single space facilitated surveillance, regulation, and the collection of taxes. The *Leyes de Indias* did not inaugurate this model; rather, they consolidated it, harmonising practices that were already deeply embedded on the ground. By demonstrating that the ordering of commerce preceded its juridical codification, the proposed reading recentres the colonial city in urban practice¹.

The European tradition of urban commercial spaces

The configuration of market spaces in Ibero-American cities did not result from a sudden normative gesture, but from the slow sedimentation of urban practices spanning centuries and geographies, rooted in the classical tradition and in the circulation of technical and architectural knowledge. Over time, these practices shaped the relationship between commerce, public space, and forms of governance. Far from constituting an isolated functional compartment, the market was integrated from an early stage into the very structure of the city through architectural devices designed to articulate circulation, exchange, and governance, making mercantile activity both spatially concentrated and amenable to regulation. In European cities of the Middle Ages and the Early Modern period, commerce was organised primarily in open and transitional places, squares, streets, and porticoed fronts, that overlapped with spaces of everyday circulation [Calabi 2017].

This logic finds early parallels in the French *bastides* of the thirteenth and fourteenth centuries, where the covered space of the *halle* and the market square occupied the centre of the orthogonal layout, articulating urban form and mercantile practice [Comet 2017, 108; Faravel 2015, 211]. As Kubler observes, this technical and urbanistic knowledge also circulated to the New World through religious agents, Franciscans, Dominicans, and Augustinians, who were involved in the earliest foundational projects of New Spain as early as the 1520s [Kubler 1982, 160-168].

The relationship between porticoes, arcades, commerce, and urban life is also expressed in Renaissance architectural literature. In the treatise by Antonio Averlino, known as Filarete (c. 1464), the ideal plan of Sforzinda includes a long succession of benches and tables arranged beneath covered streets, configuring a model of the market articulated with the city's street structure [Romano 2015, 53]. A few decades later, Leon Battista Alberti, in *De re aedificatoria* (1485), advocates the construction of arches «at

¹ This article forms part of my ongoing research project, *FORUM: Formation and Organisation of Markets in Ibero-American Cities – Regulation and Adaptation of Iberian Urban Models (15th–17th Centuries)*, funded by the European Union under the Marie Skłodowska-Curie Actions (GA 101201832, HORIZON-MSCA-2024-PF-01). The project is hosted by the University of Exeter and supervised by Fabrizio Nevola.

the entrances to streets [...] as a great ornament not only to the forum, but also to squares; indeed, the arch is a kind of gate that is always open» [Alberti 2011, 540], endowing porticoed architecture with symbolic and normative values that circulated on a European scale. In the sixteenth century, in the treatises on the republic and monarchy by Francesco Patrizi, architecture appears explicitly linked to the ordering of the city and its economic spaces, where commerce is described as an integral part of civic life, carried out in squares, porticoes, and covered walkways [Hankins 2023, 213-215].

This theorisation did not remain confined to the European sphere. The circulation of Renaissance treatises played a decisive role in the projection and reinterpretation of these architectural and urban solutions within the colonial context. Juan Luis Burke highlights the role of treatises in shaping the urban space of New Spain in the sixteenth century, showing that the dissemination of works such as *De re aedificatoria*, brought by Antonio de Mendoza, the first viceroy, who carried with him a 1512 edition printed in Paris, represented more than the mere transfer of objects or ideas: it involved the circulation of a grammar for the ordering of space associated with the imperial project itself. This circulation was mediated by royal officials (viceroys, masters of works, stonemasons) and was anchored in a graphic culture fostered by the printing press and woodcut illustration, which transformed architectural discourse into a normative language. The transfer of books and manuscripts also relied on material infrastructures frequently promoted by the Spanish Crown [Burke 2023, 110].

In continuity with this consolidated urban tradition, these solutions were transposed to the Americas from the very earliest moments of settlement. The centrality of the regular square and of porticoed fronts was already stabilised in foundations predating the Law of 1573, indicating that such solutions did not result from a normative imposition *ex novo*, but from the continuity of urban practices that had already been tested and recognised as effective. In light of this heritage, the *portal* should not be understood merely as an element of shelter or ornament, but as the very architectural definition of formalised commercial space. By articulating the built frontage with the public space of the square, the *portal* establishes a functional continuity between the house and the shop, between private property and visible mercantile activity. The cities of Toledo (Spain) and Évora (Portugal) reveal the same logic of integration between commerce, architecture, and urban governance.

In the case of Toledo, late medieval sources confirm the centrality of porticoed spaces as formal market locations: a petition addressed in 1492 to the city's *corregidor* shows that wheat sold «nos soportales» of the Plaza de Zocodover was subject to the collection of dues, the entitlement to which was contested by the *ayuntamiento*, which demanded the presentation of the title justifying this revenue². In Évora, the documentation highlights the role of porticoed spaces as devices for organising the market and asserting municipal power. In Giraldo Square, from the fifteenth century onwards, the transition from

² AGS, *Real Cancillería de los Reyes de Castilla*, Registro del Sello de Corte, *A don Pedro de Castilla corregidor de Toledo, y a don Juan de Castilla, deán de Sevilla, y del Consejo* (RGS, LEG, 149212,194), 1492.

benches and stalls to houses with arches at ground level corresponded to a process of architectural formalisation of commerce [Pereira 2025, 234-250]. In both contexts, the *portal* is the place where mercantile activity becomes visible, controllable, and taxable. This functionality explains its rapid transposition to the colonial context, where the porticoed space became a privileged support for the establishment, regulation, and fiscal appropriation of mercantile practices. In many Iberian contexts, although not always in a uniform manner, the *Casa do Cabildo* or *Casa do Concelho* (Town Halls) was associated with the square and its porticoed zones, not necessarily through a standardised architectural solution with *portales* at ground level, but above all through municipal control over the market space and the revenues it generated.

Although this articulation between municipal power, the market, and porticoed spaces found a particularly marked expression in the Iberian world, it was inscribed within a broader European horizon. Typologies with arcades at ground level find parallels in other urban traditions. With regard to Italian *palazzi comunali*, Svalduz has emphasised the civic character and mixed-use nature of these buildings, whose arcades opening onto the square accommodated commercial practices intimately connected to urban life [Svalduz 2024, 3-10]. In various French cities, by contrast, Pascal Liévaux observes the progressive rejection of this morphology by sectors of the urban elites, who sought to erase its mercantile connotations, even though the tradition of the gallery persisted in numerous *hôtels de ville* [Liévaux 2007, 90-94]. Gianluca Belli's reading adds a significant nuance: in Florence, the association between arcades and commercial activity became so pervasive that patricians, when building their residences in central areas, deliberately avoided this architectural solution, in order to prevent their houses from being confused with market space [Belli 2011, 61].

This contrast helps to clarify the distinctive character of town halls (*casas do concelho*) in the Iberian and colonial worlds: in these buildings, the connection between arcades and commerce was not rejected, but rather appropriated and institutionalised as an expression of civic life and of the public function of the building, integrating the market into the very definition of the central urban space. In the Iberian context, this typology acquired a specific meaning by articulating porticoed architecture with the municipal management of market space. The arcades associated with town halls functioned simultaneously as urban supply infrastructure and as devices for fiscal collection, enabling the regulation and monetisation of commercial activities installed beneath the porticoes, a logic that was projected, in a particularly visible way, onto the colonial urban space [Pereira 2025, 161-173].

It is within this framework of practices, at once technical, administrative, and symbolic, that the different trajectories of Mexico City and the *Ciudad de los Reyes* (Lima) are situated, where the market operated as one of the principal drivers of urban form prior to its codification in the *Leyes de Indias*. On the ground, these learned references were translated into concrete decisions concerning the ordering of market spaces. Even if Renaissance architectural treatises were not directly cited in the *Actas del Cabildo*, it is plausible to consider that the principles they disseminated were assimilated by architects, religious figures, and local officials, influencing practices such as the construction

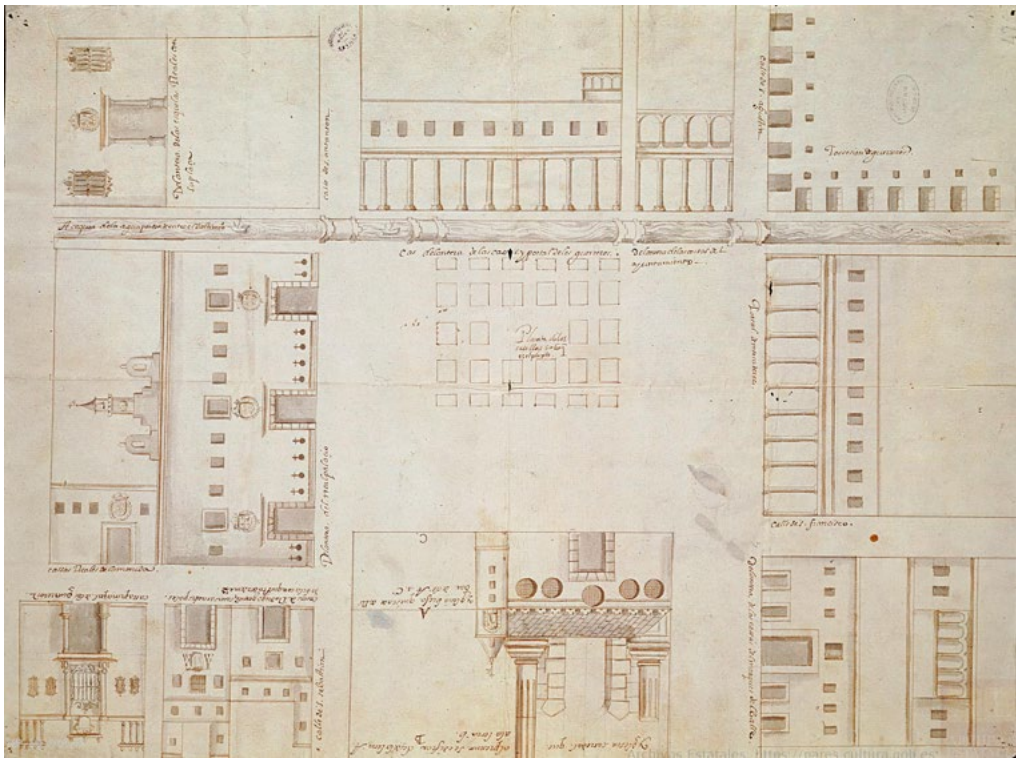
of *portales* around markets. In this context, the vocabulary of ornament, frequently invoked in municipal deliberations concerning the construction of *portales* in the square, does not refer solely to an aesthetic dimension, but functions as a principle of public order that legitimises the reorganisation and control of commercial space. An emblematic case is the petition submitted by Rodrigo de Albornoz in 1546, in Mexico City, calling for the unification of «the said *portales* [...] which will give greater ornament to this city» [Bejarano 1889, vol. 5-6, 128]. explicitly invoking this principle in order to justify the regulation of a market that was already intensively used. Far from instituting a new ordering, the *Leyes de Indias* came to recognise and systematise solutions previously tested on the ground, in which porticoed architecture played a central role in the organisation of market spaces.

Before the Law: the arrangement of commerce in colonial cities

The well-known prescription of the *Leyes de Indias*, which defines the main square as the site of the market, surrounded by *portales* and extended along the adjoining streets, has become one of the most representative images of the Ibero-American city. However, this normative formulation did not inaugurate an urban model; rather, it crystallised practices previously tested on the ground, initiated by local *cabildos* and in response to commercial dynamics already under way. In the first decades of colonisation, the organisation of commerce in colonial cities was largely managed by the *cabildos* themselves, through decisions that directly shaped the use of urban space. This local governing body is analysed by Merino Estrada, who highlights its role as «the principal, and at times the only, structure of effective power in the territory» during this period [Merino Estrada 2022, 61-66)].

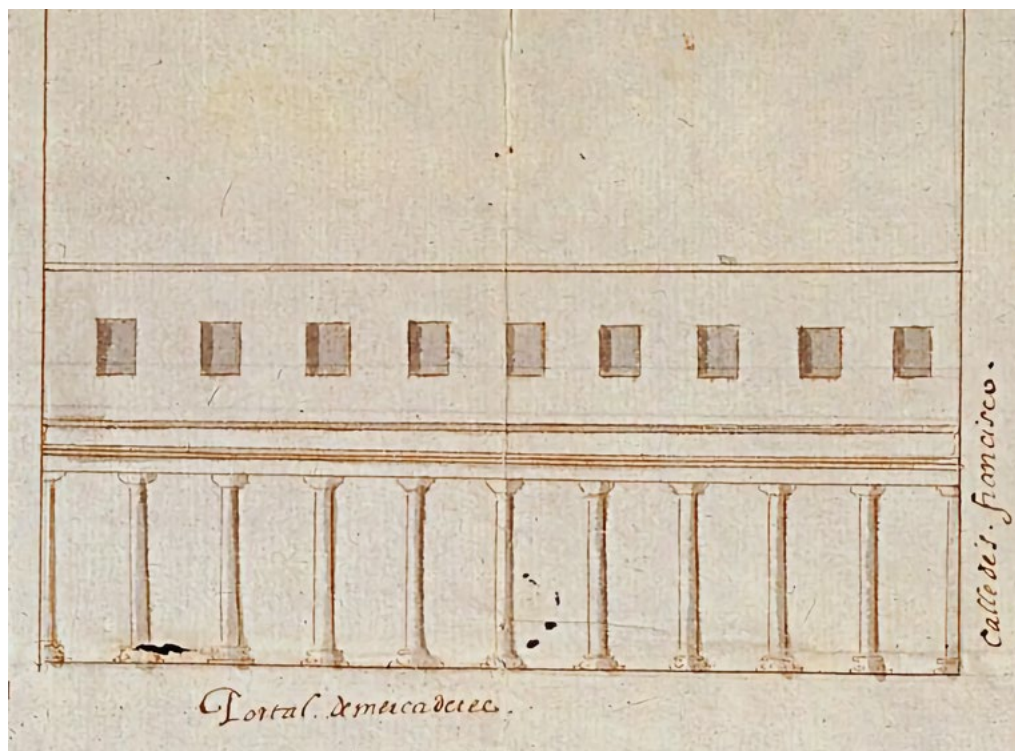
The Case of Mexico City

In the case of Mexico City, the formation of an urban space for commerce was particularly early. The city was built over part of the territory of the former Tenochtitlán, only a few years after its fall. As Barbara E. Mundy writes, «in 1521, the Aztec capital of Tenochtitlan died. In 1521, Mexico City was born, and it lives today» [Mundy 2015, 1]. This act of appropriation also entailed a reconfiguration of pre-existing urban functions. The record of Mexico City dated 15 April 1524 is particularly revealing, as it not only acknowledges the presence of commerce, but defines the square as its proper place: «that its trade is to take place in the square of this city» [Bejarano 1889, vol. 1-2, 8]. The deliberation explicitly associates commerce with a spatial solution of governance, establishing a practical identity between the *portal* and the *tienda* and redefining the boundaries of the square by authorising property owners to advance into public space by «twenty-one feet [...] so that they may build their *portales* there [...] and raise structures above them if they so wish» [Bejarano 1889, vol. 1-2, 8]. The *portal* thus appears here as an architectural device that redefines the perimeter of the market within the square through the creation of continuous porticoed fronts, in which private initiative, public circulation, and municipal control are articulated.



1: Plaza Mayor of Mexico City and the Adjacent Buildings and Streets, 1596. Sevilla, Archivo General de Indias, MP MEXICO, 47.

Throughout the sixteenth century in Mexico City, the space beneath the *portales* was progressively recognised as an institutionalised place of work and exchange, where fixed trades were established and permanent economic activities consolidated. The *Actas del Cabildo* of 1544 mention «that the benches which are and are placed beneath the *portales* that stand in the square of this said city, belonging to tailors, hose-makers, doublet-makers, silk merchants, and royal scribes and other trades, are charged by the owners of the said shops or by their tenants a fee in return for allowing them to remain there» [Bejarano 1889, vols. 5-6, 26], clearly showing that the *portales* functioned as stable commercial units, thereby acquiring a functional status close to that of the *tienda*. It is precisely because it resulted from this overlap of uses and rights that the space of the *portales* proved to be ambiguous and contested. From the 1540s onwards, this spatial fixation generated a new problem: the juridical definition of mercantile space. The recurrent conflicts surrounding the occupation of the *portales* reveal their liminal nature, situated between private property, public circulation, and economic activity. In 1544, this tension took explicit form in a petition submitted by Bernaldino de Albornoz, *alcaide* of the shipyards and *regidor* with voting rights in the Cabildo of Mexico City, who challenged the leasing of the space beneath the *portales* by the owners of the adjoining plots.



2: The Portal de Mercaderes in the Plaza Mayor of Mexico City, 1596 (detail of Fig. 1).

In his petition, he states that

this city maintains that, if the said officials are to pay anything for the site they thus occupy in the said *portales*, it is and must be this city that receives it, since the ground of the said *portales* belongs to the city and not to the owners of the said shops nor to their tenants [...] and therefore he asks and requires [...] that the revenue arising from this be allocated to the municipal funds of this city [Bejarano 1889, vols. 5-6, 26].

This request sought to establish a specific juridical status for a space whose architectural indeterminacy favoured the private appropriation of mercantile flows (Fig. 1-2). The architectural indeterminacy of the *portales* allowed the owners of adjoining houses to lease tables, benches and fixed structures to other traders, turning the threshold between house and street into a profitable extension of private property. As contemporary documentation records for Nova dos Mercadores Street in Lisbon, the *portal* became a fragmented and exploitable space, «from ceiling to floor, including the walls», in which surfaces, supports, and selling fronts were sublet to third parties [Pereira 2025, 85-95]. In light of the parallel with Lisbon, what these practices reveal is not merely spatial ambiguity, but a highly contested space, in which property owners, merchants, and officials sought to capture shares of the revenue generated by circulation and sales beneath the

portales. It was within this context of economic dispute that, in 1544, the Cabildo of Mexico intervened to halt the reinstallation of benches, tables, and fixed structures in the *portales* and in the streets surrounding the square, denouncing these occupations as «a detriment to this city» [Bejarano, 1889, vols. 5-6, 68]. The record of 16 October of that year ordered that these devices, «tables, raised benches, [...] fixed into the ground», be broken up and removed, prohibiting their reinstatement «without the licence of this city» [Bejarano, 1889, vols. 5-6, 68]. This intervention sought to curb the economic privatisation of the *portal* and to subject its use to municipal authorisation.

With this deliberation, the *portal* definitively entered the fiscal sphere: mercantile space was divided into units (*asientos*), juridically recognised and economically exploitable, making it possible to transform public circulation into rent. The *portal* thus became the architectural element that enabled the measurement, control, and taxation of the market. The Cabildo integrated and regulated the market, converting spatial dispute into a stable source of urban revenue. This document does not constitute an isolated episode; rather, it forms part of a broader set of municipal deliberations that, throughout the second half of the sixteenth century, repeatedly addressed the use, ownership of the ground, and management of revenues from the *portales*, revealing an ongoing process of municipal assertion over mercantile space and the profits derived from it.

The Case of the City of Los Reyes (Lima)

The case of Lima, while sharing the Iberian-derived logic of urban and mercantile organisation observed in cities such as Mexico City, shows that the rhythms of consolidation of mercantile spaces and of municipal intervention varied significantly across the Ibero-American world. The creation of the *portales* of the Plaza Mayor did not result from the direct application of a predefined model, but from a long and contested process in which administrative decisions, conflicts of use, constructive adaptations, and economic resistances progressively sedimented their form and function.

From the foundation of the *Ciudad de los Reyes* on 18 January 1535, the organisation of the central space acquired a strongly experimental dimension. In the first decades, the main circuit of urban supply was not yet structured around the square, but around the Indigenous market (*tianguéz*), governed by an autonomous regime. The record of 3 April 1535 imposed a rigid separation between populations and spaces of exchange, determining that «no Christian nor Black person was to enter the *tianguéz*» [Lee 1935, book 1, 24], indicating the coexistence of parallel economies and the absence of an immediate integration of Indigenous commerce into the municipal urban space.

The square itself remained, for many years, a space under construction. In the seventeenth century, the Jesuit Bernabé Cobo (1582-1657), who arrived in Peru in 1599, described it as «surrounded by humble buildings», with few permanent structures (1882, 56). The record of 14 September 1535 confirms the persistence of this provisional condition, showing that, months after the foundation, central locations were still being redefined. The cabildo's deliberation explicitly acknowledges this foundational gap by stating that «at the time when this city was founded, no plot was designated for His Majesty on which there might be a house of smelting and trade» [Lee 1935, book 1, 47-50]. In

order to remedy this omission, the Cabildo proceeded with the partial expropriation of properties, taking one of the plots belonging to Alonso Riquelme in order to install the *Casa de Fundición*. The record underscores the gradual and negotiated character of these decisions, noting that the joining together of private parcels to demarcate the Cabildo's plot was necessary «because there is nowhere else sufficiently suitable where it can be done» [Lee 1935, book 1, 47-50]. In order to achieve the ideal form of the square, the council had to negotiate expropriations.

The establishment of the municipal building began as early as 1535, but its consolidation was slow and marked by provisional uses. It was only in the 1550s that the town hall acquired greater functional stability, and it is within this context that the first explicit references to the *portales* appear. The record of 6 September 1557 describes the planned intervention at ground level of the municipal building: «what lies beneath the corridor and the council chamber is filled ground, and it would be very convenient to make a floor, remove the earth, and construct six shops in what lies beneath the chamber, and to make a *portal* in what falls beneath the corridor» [Lee 1935, book 5, 672]. From its very first formulation, the *portal* appears as a civic infrastructure: it regulates the installation of trades, generates revenue, organises circulation, and constructs a setting of urban authority. The intended occupants of these shops are clearly identified: «so that the six officials who are the public notaries of this city may move into them in order to exercise their offices» [Lee 1935, book 5, 672]. This phase shows the *cabildo* shaping its own building with a covered *portal*, defining this structure as an essential element for the exercise of power and the administration of the square.

The second phase of the process took place in 1564, when the Cabildo decided to extend the *portales* to the private houses defining the square. The starting point was the inadequacy of existing spaces for the administration of justice: «the ordinary justice has no decent place where it may sit to hold hearings [...] because it is in the square, exposed to sun and, when there is any, rain, it is not possible to attend» [Lee 1935, book 6, part 2, 231-232]. The proposed solution was the construction of standardised *portales*, taking as reference a project already under way: «by making *portales* of fifteen feet of clear span, like the one that was begun to be built at the prison» [Lee 1935, book 6, part 2, 231-232]. Rather than directly assuming the construction costs, the Cabildo adopted a mixed solution, articulating institutional authority and private investment. It granted the urban ground and the right to build and exploit the upper storey – «the upper part of them to be owned and used by such persons as they may wish» [Lee 1935, book 6, part 2, 231-232] – in exchange for the construction of the structure and the guarantee of public use of the ground floor – «the lower part of them to remain freely available at all times so that the ordinary justice may hold hearings and dispatch the matters that arise» [Lee 1935, book 6, part 2, 231-232]. The architecture of the *portales*, resulting from this compromise, took the form of a rhythmical and standardised façade, in which the built form staged a new urban order.

In 1570, the *portales* were formally incorporated into the square by direct order of the Viceroy – «His Excellency has ordered that *portales* be built in the public square of this said city» – who delegated their execution to the *oidor* Don Álvaro Ponce de León [Lee

1935, book 7, 26]. The Cabildo's acceptance of the project was not, however, a merely passive act. In consenting «as His Excellency commands», the municipality took the opportunity to assert its authority over the uses of the space beneath the *portales*, revealing a latent conflict between royal control and local urban dynamics. The council established precise conditions for the occupation of the ground floor, prohibiting «any kind of trade, nor benches, nor tables, nor chairs, nor platforms, nor any kind of merchandise» from occupying the corridors [Lee 1935, book 7, 26]. This condition should be read as an act of appropriation of urban space, through which the Cabildo asserted its competence over the regulation of the *portales* of the square, within a tradition deeply rooted in peninsular municipal culture. In this way, the Cabildo sought to prevent the private appropriation of an economically profitable space, demonstrating that the square belonged to it, as manager of property and as a fiscal authority with the right to levy and collect rents.

However, as often occurs in contested urban spaces where norms, practices, and interests overlap, the regulatory intention collided with the reality of everyday use. As had been observed in Mexico City a few decades earlier, in Lima too municipal control encountered persistent practical resistance. In 1577, the Cabildo complained that the *portales* no longer fulfilled their original purpose, which was to allow merchants to circulate protected «from the sun, which was the cause of many illnesses», because «the tradesmen [...] brought out the benches and tables of their trades into them, which caused obstruction» [Lee 1937, book 8, 378]. The dispute resurfaced repeatedly: in 1587, the occupation of the ground floor was described as «very damaging to this republic», as it prevented the corridors from being kept «as desired for commerce and the conduct of business» [Bromley 1942, book 10, 441]. Faced with the persistence of such appropriations and the ineffectiveness of earlier prohibitions, the Cabildo adopted a strategy of regulated accommodation. Municipal documentation confirms that, between 1598 and 1600, the Cabildo of Lima not only resisted the private appropriation of the *portales*, but transformed this space into a fiscal component of the municipal urban patrimony. Following a formal dispute with the Royal Audiencia, in which the public character of the square and its corridors was reaffirmed, the municipality authorised the temporary leasing of the *portales*, imposing clauses that prevented the transfer of ownership. The grant issued by the Viceroy in 1599 consolidated this solution: the *portal* thus became a formalised fiscal unit – *asiento, cajón* – juridically recognised and economically exploitable for the benefit of the city [Bromley 1944, book 13, 353-354]. As the records of January 1600 show, this space was fully integrated into municipal economic administration, with commissioners appointed to manage annual leases for the benefit of the urban commonwealth [Bromley 1944, book 13, 371, 401, 557].

This process of functional institutionalisation finds a particularly significant visual reflection in the view of Lima's Plaza Mayor dated 1680 [Museo de América 1680]. Organised according to a classificatory and descriptive logic, the painting includes in its lateral cartouches a detailed enumeration of the foodstuffs sold beneath the different sections of the *portales*, precisely mapping the commercial specialisation of these spaces: *piñas* (pineapples) (21), *cherimoyas* (22), *plátanos de tierra* (plantains) (23), *paltas*/



3: View of Plaza Mayor de Lima, 1680. Madrid, Museo de América.

aguacates (avocados) (24), *fruta de Chile* (fruit from Chile) (25), *granadillas* (passion fruit) (26), *guayabas* (guavas) (27), *pacaes* (ice cream bean) (28), *pepinos* (cucumbers) (29), *aguacates* (avocados) (30), *lúcumas* (31), *caracuchos* (*achira*) (33), *vicuña* (37), *mercachifes* (small-time trader) (39), and *papas* (potatoes) (47) (Fig. 3).

Indigenous markets and parallel economies: hybridisation and resistance

The previous section showed how the analysis of porticoed architecture makes it possible to understand the ways in which municipal power sought to order colonial urban space, creating specific zones for commerce, regulating mercantile practices, and monetising the square through the fixation of trade around the *portales*. However, it is precisely in this effort at centralisation and formalisation of trade that the persistence of other commercial practices becomes visible, practices that escaped the Castilian urban model. Beyond the porticoed perimeter of the Plaza Mayor, spaces of commerce governed by their own logics persisted, whose existence predated the colonial foundation and resisted full institutional integration for many years.

An emblematic example is the *tianguetz*, a Nahuatl term (*tianquiztli*) designating the periodic Indigenous market, held in open spaces and regulated by autonomous systems of exchange, surveillance, and justice [Rubio Fernandez 2016, 18]. The continuity of these markets after the conquest reveals that colonial cities were built upon already

consolidated structures of exchange. This dimension is clearly illustrated in the *Historia General de las Cosas de Nueva España* by Friar Bernardino de Sahagún, where the Indigenous market is described as a central component of urban life in Mexico prior to the arrival of Europeans [Sahagún 1577, Book X, fol. 29v].

The persistence of Indigenous markets shaped not only the circulation of goods, but also the forms of appropriation, control, and governance of urban space. These circuits, as will be shown, were in many cases tolerated – and even exploited – by colonial *cabildos*, given their importance for food supply and for the everyday life of the first settlers.

The Case of the Ciudad de México

In Mexico City, several urban *tianguetz* coexisted throughout the sixteenth century, including those of México, San Hipólito, San Juan, Juan Velázquez, and Santiago Tlatelolco, bearing witness to the persistence of deeply rooted Indigenous commercial practices [Rubio Fernández 2016, 121-145]. This multiplicity of markets reflects the enduring and effective spatial organisation of Indigenous trade, which endowed these spaces with a relevance that rivalled that of the Plaza Mayor itself [Mundy 2018, 88].

By the mid-sixteenth century, the *tianguetz* had become consolidated as a central space not only because of the intensity of urban supply, but also because it became the object of increasing and necessary municipal intervention. The economic dynamism of this market progressively enhanced the value of the surrounding plots, driving intense demand and transforming its periphery into a privileged space for the installation of permanent commercial structures, especially through the construction of *portales* and shops. As Barbara Mundy observes, it was precisely the recognition of this economic potential that led the Indigenous *cabildo* to attempt, at the end of the 1540s, to build an arcaded building at the north-eastern corner of the Mexico City *tianguetz*. This initiative, motivated by the need to generate revenue for the community, followed the same logic as that of the Spanish *cabildo* in erecting shops and leasing them in order to finance municipal property. However, the project ran up against a lack of resources, which led to an association with Lorenzo de Tejada [Mundy 2018: 157-158].

Confronted with this reality, the *Cabildo* of Mexico City opted for a strategy of architectural and fiscal integration. This compromise is clearly manifested in 1549 with the granting of authorisation to Licentiate Lorenzo de Tejada, who held the office of *oidor* (auditor), one of the highest positions in the administration of justice and governance in the Viceroyalty, to erect *portales* «next to the *tianguetz* of Mexico». The decision, as recorded in the acts of 2 and 6 September 1549, was justified by the *Cabildo* on the basis of the dual utility of the porticoes, which would bring «order and ornament to this city, and from them come benefit and utility» and would be «so necessary and advantageous for the people who trade, buy, and sell there» [Bejarano 1889 vols. 5-6, 270-272]. This concession to a figure of such high rank demonstrates that the colonial elite was directly interested in the appropriation and architectural formalisation of a rapidly appreciating commercial space, underscoring the investment-driven and profit-oriented nature associated with the construction of the *portales*. In exchange for the grant of a lucrative space (the *portales*), Licentiate Tejada was required to invest, at his own expense, in

public infrastructure works, namely the extension of the *alcantarilla* (aqueduct/sewer) by two *brazas* and the strengthening of a fountain. In this way, the Cabildo transformed the concession into a form of indirect revenue collection. Tejada's *portales*, identified as among the first permanent architectural structures beside the Mexico City *tianguetz*, functioned as spaces of shelter and display, articulating Indigenous selling practices with new instruments of monetisation and urban surveillance [Mundy, 2018: 88].

The recognition of the economic importance of the *tianguetz* as vital centres of supply was reaffirmed in 1551, when the order to abolish the market of San Hipólito, founded at the time when Viceroy Don Antonio de Mendoza and the visiting judge Licentiate Francisco Tello de Sandoval were in office, mobilised the Cabildo. The record of 12 March of that year notes the Cabildo's agreement to petition the new Viceroy, Don Luis de Velasco, not to allow its removal. The central argument in defence of the market was the «harm to this commonwealth», since Indigenous people brought «many provisions» to this free *tianguetz*, where «this city and its commonwealth and Spaniards from across the land bought and found everything they needed» [Bejarano 1889, vols. 5-6, 16]. This reaction demonstrates the Cabildo's institutional dependence on Indigenous markets for urban supply, but above all it represented the opportunity to tax or control the flow of yet another market vital to the city, as will be seen in the case of the *tianguetz* of San Juan.

On 19 February 1560, the Cabildo met to discuss the case of Juanes de Lugo and his wife, Ana Núñez (an Indigenous woman), who had obtained from the governor and the Indigenous *alcaldes* the grant of a plot «next to the *tianguetz* of San Juan» [Bejarano 1889, vols. 5-6, 387-388]. The case of Ana Núñez, an Indigenous woman bearing a Christian name and married to a Spaniard (Juanes de Lugo), reveals the complexity of social categories in the colonial urban world. The fact that the request was made through the Indigenous authorities, who likely administered directly the territory of the Indigenous *repúblicas*, is not merely pragmatic: it reflects the fact that the *tianguetz* was an Indigenous commercial space with its own rules. The concession was formalised by a title written in the Mexican language and signed by Don Cristóbal de Guzmán, who styled himself «governor on behalf of His Majesty», an Indigenous governor between 1557 and 1562 [Bejarano 1889, vols. 5-6, 387-388; Mundy 2018, 180].

The Spanish Cabildo categorically refused to recognise the validity of the act, not only because the land had already been reserved for the construction of shops intended for the city's *propios*, but also because the actions of the Indigenous authorities represented a «defiance» and an «act of audacity». The record accuses those authorities of attempting to establish a parallel order of jurisdiction that would lead to «making of the neighbours and inhabitants of this city three republics: one of Jews in the part called Mexico, another of Indians in the part of Santiago, and another of Spaniards», thereby subverting the principle that «everything should be a single commonwealth», governed by the Spanish *ayuntamiento* [Bejarano 1889, vols. 5-6, 387-388]. This episode clearly shows that the *tianguetz* was not merely a commercial space, but also a site of jurisdictional conflict, in which two models of sovereignty confronted one another: the Castilian municipal model and the Indigenous one, which still preserved its own legal and social codes.

The refusal of Ana Núñez's request cannot be explained solely on technical grounds (such as the alleged lack of space), but rather by a deliberate strategy to assert Spanish control over the *tianguetz* and to delegitimise Indigenous authority in urban ordering. The argument that the land had already been earmarked for city shops appears, in light of the record of 1562, as a later political rationalisation, possibly used to justify the rejection of a request made through Indigenous authorities. Two years later, in 1562, the Cabildo moved towards a more explicit stage of spatial and fiscal appropriation. In the record of 23 October of that year, the treasurer Don Fernando de Portugal and Don Diego de Guevara reported an exhaustive inspection of the *tianguetz* of San Juan, declaring that «up to six shops» could be built there for the benefit of the city's *propios*, with the opinion that «up to six shops can be built in the part that has been designated, without any harm», and further suggesting the possibility of additional shops «around the said *tianguetz*» [Bejarano 1889, vols. 7-8, 87]. The Cabildo immediately accepted the suggestion, granting «to this city the favour of the site» and ordering the *alarife* to stake it out «at once» in order to formalise its municipal ownership. The plan of appropriation was then expanded: the Cabildo charged the treasurer with drawing up the *traza* (the architectural layout) not only for San Juan, but also for the lands «in the surroundings» of the *tianguis* of San Juan, San Hipólito, and Santiago, requesting from the king a royal grant to build shops in these three centres [Bejarano 1889, vols. 7-8, 87].

This is the turning point. The Indigenous market was transformed into an ordered and measurable field of planning, integrated into a logic of municipal revenues. By delimiting the space, measuring building potential, and reserving the land for the city's *propios*, the Cabildo was not merely organising the market: it was appropriating it. The economic strength of the *tianguetz*, which rivalled that of the Plaza Mayor itself, also explains the council's effort to impose architectural edges, regulated shops, and mechanisms of fiscal exploitation upon it. The *portal*, or arcades, which is not a mere ornament of the ideal square, became the architectural element through which the market was concentrated, regulated, and converted into municipal income.

Ultimately, the process of appropriation and reformulation of the *tianguetz*, through the insertion of *portales*, the licensing of shops, and the official measurement of land, should be understood not only as an act of colonial control, but as part of a longer tradition of fiscal exploitation and urban ordering, as Barbara Mundy has already underlined [2018, 157-158]. In the Iberian Peninsula, urban commercial space was contested and managed by a variety of actors, municipal councils, the Crown, religious orders, and local elites, who saw in markets a source of revenue and power [Pereira, 2025]. The actions of the Cabildo of Mexico City reproduce, to a certain extent, this Iberian logic of shared management and capitalisation of urban space, but they do so upon an Indigenous infrastructure that was active, efficient, and predated the conquest. The *tianguis* was seized and reconfigured through an administrative matrix that recognised its strategic value.

The Case of the Ciudad de los Reyes (Lima)

In the first decades after its foundation, the Indigenous market of the City of Los Reyes – the *tianguetz* – constituted the main infrastructure of urban supply, but it was governed

according to a markedly different logic from that observed in Mexico City. Rather than orienting itself from the outset towards architectural formalisation or the fiscal appropriation of mercantile space, the Cabildo of Lima initially focused on the social disciplining of a space perceived as unstable and dangerous. As early as 3 April 1535, a strict separation was imposed: «no Christian nor Black person is to enter the *tianguetz* [...] under penalty that the Christian shall have ten days in prison and the Black person shall be given one hundred lashes». This measure was reinforced in the records of 15 December 1536 and of 1538, revealing social and disciplinary exclusion at the very first stages of the governance of market space [Lee 1935, book 1, 24, 116–117, 224]. The penalty for Spaniards included a fine of two pesos of gold and corporal punishment in case of non-payment (two days in the stocks and two in prison), while Black people were subjected to immediate bodily punishment, applied «there and then, in the said *tianguetz*». This set of ordinances transformed the *tianguetz* into a space of disciplinary visibility, where municipal power was violently and publicly asserted over racialised bodies and different social categories.

It is worth recalling that the *tianguetz* constituted an Indigenous commercial infrastructure that predated the Spanish foundation, governed by its own norms of use and organisation. Its persistence and functionality in the first colonial decades explain the logic of governance that was adopted, initially centred on the control of behaviour, the policing of circulation, and the stabilisation of a space that concentrated great social diversity. The imposition of disciplinary order (1535–1538) thus appears as a prerequisite for urban occupation. Despite the absence of permanent structures, the *tianguetz* was progressively integrated into the city's administrative and functional circuits, an integration that, in turn, helped to drive up the value of the surrounding land. In 1537, the demand for plots «towards the *tianguetz*» already reflected recognition of the strategic value of that market space, whose functional centrality and potential for appreciation made it attractive to Spanish settlers [Lee 1935, book 1, 122].

The progressive institutional taking of the market becomes evident in the measures of 1539. The record of 3 February of that year formalised the inclusion of the *tianguetz* within the jurisdiction of the lieutenant of the *alguacil mayor*, Cristóbal Ruiz, granting him powers to wield the staff of justice, to inspect weights and measures, and to enforce the ordinances [Lee 1935, book 1, 298]. A few months later, on 22 August, Juan Domos was appointed *almotacén*, with direct competence over the «cleanliness of the town and of the *tianguetz*» and responsibility for enforcing penalties and regulations «so that no harm may be done to the Indians» [Lee 1935, book 1, 364]. This mention of Indigenous people should not be interpreted as a gesture of universal protection, but rather as an attempt to secure the economic functionality of the market and the balance of relations of exchange. The protection afforded to Indigenous people was intended to ensure their continued presence as central actors in urban supply.

The fiscal dimension of the *tianguetz* began to emerge more clearly in that same year. The record of 10 March 1539 reveals the council's concern with the absence of *propios*, leading to a claim over revenues derived from fines imposed in the market: «because this city has no *propios*, and there are some ordinances in which no portion of the penalties,

whether from the *tianguéz* or from other matters enforced by the *alguacil*, has been assigned; it seems to him that part of them ought to be assigned to the city, and thus he so requests» [Lee 1935, book 1, 311]. In response to this shortage, the Cabildo formally decided to allocate part of the fines extracted from the *tianguéz* to the city's public works, thereby converting the Indigenous market into a legitimate source of urban revenue. The sum of one peso of gold, resulting from the fine imposed on Black people who violated the prohibition on entering the market, was transformed into urban income [Lee 1935, book 1, 311]. The appointment of officials charged with supervising «weights and measures and shops», and the formal allocation of these fines to the «public works of the city», demonstrate that, even though informal in its material structure, the *tianguéz* was fully recognised as a civic, functional, and economically productive space [Lee 1935, book 1, 311].

In the seventeenth century, the Jesuit priest Bernabé Cobo, who had been in Peru since 1599, confirmed the persistence of this practice by describing the *tianguéz* of Lima as a space that was still very well supplied, situated in front of the main church. In his account, he distinguishes between the Indigenous *tenduchos* (small stalls) and the vendors established beneath the *portales* [Cobo 1885, 56-57]. The coexistence of these commercial forms reinforces the idea that function precedes form: commerce existed before architecture and, at times, in spite of it. From the second half of the sixteenth century onwards, the term *tianguéz* progressively disappears from municipal sources. In its place, references to *portales*, *tiendas*, and other terms associated with commercial exchange, such as *mesones*, *cajones*, and *asientos*, multiply. This disappearance from the Cabildo's records remains ambiguous, but it should not be interpreted as a sign of the end of the Indigenous market. Rather, the absence may reflect a shift in the priorities of urban government, now focused on the organisation of the Plaza Mayor and the construction of its *portales*. This process seems to mark the emergence of a new commercial centrality, conceived according to Castilian models, which, at least for a time, coexisted or competed with the Indigenous *tianguéz*, contesting with it urban space, the city's supply, and the collection of revenues.

Conclusion: Portales as a practice of power

This chapter has sought to recentre the analysis of the Ibero-American colonial city on the genesis of its commercial spaces, taking market architecture – particularly the *portales* – as a privileged lens through which to understand the early forms of urban governance. It has been shown that, prior to the promulgation of the *Leyes de Indias* (1573), the organisation of commerce constituted a decisive driver of urban practice. The decisions of the *cabildos* reveal that markets did not emerge as the application of an abstract legal model, but as concrete responses to dynamics already under way, related to circulation, supply, and the management of space. Market space precedes the norm and, in many cases, shapes urban form itself. In this process, architecture plays a fundamental role. The *portales*, often treated by historiography as secondary elements associated with shelter or the decorum of the square, emerge here as central devices

of urban governance. Through them, the *cabildos* were able to concentrate merchants, order flows, monitor practices, and transform economic exchange into fiscal revenue. More than mere formal solutions, the *portales* constituted active instruments of control, mediation, and the production of spatial and social hierarchies.

The comparison between Mexico City and Lima reveals distinct strategies in the use of the *portal* as an instrument for defining and regulating mercantile space, shaped above all by differences in the pace of implementation and in the nature of conflicts. In Mexico City, the architecture of continuous frontages was authorised almost immediately after the foundation (1524), functioning from an early stage as a device for delimiting the market and controlling urban land. The central conflict in 1544 was of a juridical and economic nature, opposing the *cabildo* to private property owners who sought to capture the rent generated beneath the *portales*. The municipality quickly recognised the fiscal potential of these spaces, contesting ownership of the ground, regulating their uses, and converting the *portal* into a measurable and taxable unit.

In Lima, by contrast, the adoption of the *portal* in the square was a later and more gradual process, initiated in the municipal building between 1535 and 1557 and extended to private houses only from 1564-1570 onwards. Its implementation arose from a civic and judicial concern – to guarantee an appropriate place for the exercise of justice, and only subsequently assumed a commercial and fiscal function. Despite these differences in pace and framing, the conflicts that emerged in the two cities share common features: recurrent protests against the obstruction of corridors by benches, tables, and merchandise reveal constant disputes over the private appropriation of the revenues generated by these structures.

By the end of the sixteenth century, however, both cities converged towards a similar institutional solution. The *portales* were transformed into formalised fiscal units, *asientos*, *cajones*, juridically subdivided and economically exploitable, becoming consolidated as the central architectural artefact of urban order and municipal revenue. Thus, while in Mexico the *portal* served above all to integrate and tax an already consolidated market, in Lima it was used to project and regulate a market still in the process of being built.

With regard to the *tianguis*, the two cases likewise reveal distinct approaches to the same urban reality: the active and functional presence of Indigenous markets. In Lima, municipal intervention initially took on a more normative and abstract character, centred on the disciplining of behaviour, social surveillance, and the appointment of figures such as the *almotacén*. There, the *tianguéz* was treated primarily as a problem of order. In Mexico City, by contrast, the actions of the *cabildo* were more direct and material, incorporating the Indigenous market through the construction of *portales*, the measurement of land, and the definition of rents, in a pragmatic recognition of its importance for urban supply.

This process of sedimentation of solutions, observed in both Mexico and Lima, confirms that the organisation of market spaces resulted from the continuity and reinterpretation of a long European urban tradition. The need to concentrate, supervise, and tax commerce led the *cabildos* to draw upon tested devices such as the *portal*, whose functionality, articulating the built frontage with public space and converting circulation into rent,

was well known in medieval and early modern squares and arcades (Filarete, Alberti, the cases of Toledo and Évora). The *Leyes de Indias* (1573) did no more than recognise the effectiveness of this consolidated urban practice, inscribing the *portal* at the core of colonial urban prescription. Thus, the *portales* should be understood not merely as an architectural form, but as a true practice of power through which the city was organised.

Bibliography

- BEJARANO, I. (ed.) (1889). *Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de México*, vols. I-II (1524-1532), México.
- BEJARANO, I. (ed.) (1889). *Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de México*, vols. V-VI (1543-1561), México.
- BEJARANO, I. (ed.) (1889). *Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de México*, vols. VII-VIII (1562-1584), México.
- BELLI, G. (2011). *Gli spazi del mercante e dell'artefice nella Firenze del Quattrocento*, in Belluzzi, A., Belli, G. (a cura di), *Nati sotto Mercurio. Le architetture del mercante nel Rinascimento fiorentino*, Firenze, Polistampa, pp. 7-72.
- BROMLEY, J. (1942). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 10 (1583-1588), Lima, Torres Aguirre.
- BROMLEY, J. (1944). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 13 (1597-1601), Lima, Torres Aguirre.
- BURKE, J.L. (2023). *The Conversion of the Built Environment: Classical Architecture and Urbanism as a Form of Colonisation in Viceregal Mexico*, in Yachnin, P., Wilson, B. (eds.), *Conversion Machines*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 110-126.
- CALABI, D. (2017). *The Market and the City: Square, Street and Architecture in Early Modern Europe*, London, Taylor & Francis.
- COBO, B. (1882). *Historia de la fundación de Lima*, ed. M. González de la Rosa, Lima, Imprenta Liberal.
- COMET, A. (2017). *Villages et bourgs de la Gascogne gersoise à la fin du Moyen Âge (1250-1550): transformations morphologiques et architecturales*, PhD diss., Toulouse, Université Toulouse le Mirail-Toulouse II.
- FARAVEL, S. (2015). *Les 'couverts' ou 'arcades' dans les bastides du sud-ouest de la France*, in Bocchi, F., Smurra, R. (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Roma, Luca Sossella, pp. 211-224.
- FELIPE II (1973). *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias dadas por Felipe II, en 1573, en el Bosque de Segovia*, Madrid. Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones.
- HANKINS, J. (2023). *Political Meritocracy in Renaissance. The Virtuous Republic of Francesco Patrizi of Siena*. Cambridge Ma, Harvard University Press.
- KAGAN, R. L. (2019). *Plaza and Square: Perspectives on the City in the Early Modern Atlantic World*, in Andrés Robres, F., Hernández Benítez, M., Martínez Bermejo, S. (a cura di), *Mirando desde el puente: estudios en homenaje al profesor James S. Amelang*, Valencia, Universitat de València, pp. 365-378.
- KUBLER, G. (1942). *Mexican Urbanism in the Sixteenth Century*, in «The Art Bulletin», 24(2), pp. 160-171.
- LEE, B. (1935). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 1 (1534-1539), Lima, Torres Aguirre-Sanmartí y Cía.

- LEE, B. (1935). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 5 (1553-1557), Lima, Torres Aguirre-Sanmartí y Cía.
- LEE, B. (1935). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 6, Part 2 (1562-1568), Lima, Torres Aguirre-Sanmartí y Cía.
- LEE, B. (1935). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 7 (1570-1574), Lima, Torres Aguirre-Sanmartí y Cía.
- LEE, B. (1937). *Libros de Cabildos de Lima*, Book 8 (1575-1578), Lima, Torres Aguirre-Sanmartí y Cía.
- LIÉVAUX, P. (2007). *Hôtels de ville et places publiques dans les cités françaises du XVI au XVIII siècle*, in Baudoux-Rousseau, L., Carbonnier, Y., Bragard, P. (dirs.), *La place publique urbaine du Moyen Âge à nos jours*, Arras, Artois Presses Université, pp. 89-95.
- MUNDY, B.E. (2018). *The Death of Aztec Tenochtitlan, the Life of Mexico City*, Austin, University of Texas Press.
- PEREIRA, D.N. (2025). *The Market Space of Portuguese Cities. Urbanism and Commercial Architecture, 15th-17th Centuries*, London-New York, Taylor & Francis.
- ROMANO, M. (2015). *La Piazza Europea*, Venezia, Marsilio.
- RUBIO FERNÁNDEZ, B. (2014). *Antiguos Tianquiztli, nuevos Tianguis: cambios en los mercados y el comercio en la ciudad de México en el siglo XVI*, PhD diss., Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- SAHAGÚN, B. de (séc. XVI). *General History of the Things of New Spain: The Florentine Codex*, Book X: The People, Their Virtues and Vices, and Other Nations.
- SVALDUZ, E. (2024). *Communal Palaces in the Venetian Territorial State (15th-16th Centuries): The Case of Treviso*, in «Architectural Histories», 12(1), pp. 1-23.

LA LEGISLAZIONE URBANA COME STRUMENTO DI MODERNIZZAZIONE DELLE CITTÀ (SECOLI XVIII-XIX)

MAGISTRATURE E CONTROLLO DELLO SPAZIO: FONTI GIURIDICHE PER UN'INDAGINE SULLA CITTÀ NELLO STATO SABAUDO DEL XVIII SECOLO

WALTER LEONARDI

Abstract

In the 18th century, the Senate of Piedmont, the supreme Savoyard court, exercised strict control over clerical spaces. This study examines legal and administrative documents to explore how urban and architectural spaces were negotiated between the State and the Church, considering ecclesiastical privileges and the right of asylum. The analysis highlights symbolic and material boundaries and the use of plans and drawings as tools to assert rights over space.

Keywords

Sacred space, city, boundaries, Savoyard State, jurists

Le considerazioni qui proposte prendono spunto da alcune ricerche iniziate nell'ambito di una tesi di dottorato e incentrate sulla documentazione prodotta, nel corso del XVIII secolo, dal Senato di Piemonte, suprema autorità giudiziaria dello Stato Sabaudo [Leonardi 2016; 2018; 2021]. La documentazione archivistica rivela come, durante tutto il Settecento, i magistrati del Senato sabaudo esercitino con controllo serrato sull'estensione e i limiti delle architetture ecclesiastiche, concepite come spazi immuni e di fatto sottratte al controllo statale. Questo contributo intende pertanto mostrare come un *corpus* documentario di natura giuridico-amministrativa possa rivelarsi una preziosa fonte per la storia urbana e dell'architettura religiosa nella tarda Età moderna.

Il rapporto della città con burocrazie e magistrature preposte al governo urbano è stato ampiamente esplorato dalla storiografia architettonica e urbanistica: un riferimento significativo, per il presente lavoro, sono stati in particolare gli studi di Joseph Connors e Dorothy Metzger Habel sulle strategie di controllo istituzionale che plasmano la Roma barocca [Connors 2005; Metzger Habel 2002, 2013], e quelli di Ennio Concina sulla città di Venezia [Concina 1989; 1984]. Attraverso questi lavori di ricerca, emergono anche i limiti interni alla città di Antico Regime, le zone di preclusione o di confine, gli spazi negoziati tra poteri diversi: in un simile quadro storiografico, si inseriscono anche gli studi di Helen Hills sul potere identitario dei recinti ecclesiastici e sui meccanismi di privatizzazione dello spazio connessi alle iniziative edilizie degli ordini religiosi [Hills 2004].

La specificità della fonte analizzata, tuttavia, ha richiesto un approccio interdisciplinare, aperto alla storia del diritto e alla storia sociale. La storiografia sociale italiana, a partire dagli anni Settanta, ha posto al centro dell'indagine storica il rapporto tra spazio e pratiche, usando le fonti di archivio come tracce di azioni localizzate [Torre 1992, 1995, 2011; Grendi 1989; Raggio 2001]; d'altro canto, gli studi sociali sulla città di Ancien Régime hanno tratto beneficio dall'analisi delle fonti legate all'attività di autorità predisposte a pratiche di polizia e governo urbano. Attraverso la lente della documentazione connessa all'esercizio della giustizia, lo spazio urbano emerge in tutta la sua complessità, rivelando gli aspetti di marginalità sociale, sovraffollamento, sporcizia, ma anche di splendore e ostentazione [Cobb 1970; Farge 1974, 1992; Garrioch 1986; Brennan 1988]. Questo studio si colloca nel solco delle ricerche sopramenzionate, proponendo una indagine sullo spazio costruito che esuli da una lettura formalistica o volumetrica: attraverso la lente di una documentazione di controllo istituzionale, lo spazio appare, soprattutto, come una dimensione legata alla negoziazione di diritti e all'affermazione di essi mediante "azioni" ed usi che assumono un valore legittimante. Questi usi e azioni acquisiscono, nell'ambito della fonte giudiziaria, una loro corporeità, riconducendoci ad uno spazio architettonico "concreto", vissuto.

Fonti e cronologia

L'arco cronologico della presente ricerca copre i regni di Vittorio Amedeo II (1684-1730) e di Carlo Emanuele III (1730-1773), in ragione delle trasformazioni istituzionali che interessano il Senato a partire dagli anni Venti del Settecento. In questo periodo, l'apparato giudiziario sabaudo è interessato da un ampio progetto di riforma, che culmina nella redazione, nel 1723, delle *Regie Costituzioni*, poi ripubblicate nel 1729 e nel 1770 [*Leggi e Costituzioni* 1723].

Nell'ambito del complesso sistema di organi giudicanti presenti sul territorio, il Senato svolge la funzione di vertice istituzionale rispetto alle autorità locali. La riorganizzazione dell'edificio giudiziario si inserisce in un più ampio processo di rafforzamento del potere statale, comune a molte monarchie europee del XVIII secolo [Dionisotti 1881; Genta 1983; Pene Vidari 1997; Soffietti, Montanari 2001; Mongiano, 2010]. In tale contesto, al Senato sono attribuite competenze che spaziano tra diversi ambiti giuridici e amministrativi. Particolare rilievo, come detto in precedenza, assume l'azione del Senato nel campo della politica ecclesiastica, in una fase storica segnata da un acceso confronto tra Stato e Chiesa [Silvestrini 1997].

I magistrati, incaricati del controllo sulla "materia ecclesiastica", contribuiscono a definire un sistema di pratiche volte a mantenere un delicato equilibrio tra autorità civili e religiose, e a garantire la supervisione dello Stato sui beni e le iniziative del clero. Fulcro di questo confronto sono i privilegi e le immunità ecclesiastiche, che talvolta interessano gli spazi della città e dell'architettura. Sugli edifici religiosi, infatti, insistono immunità "reali", che sottraggono i beni ecclesiastici all'imposizione tributaria, e immunità "locali", legate al diritto d'asilo.

Il controllo del Senato investe pertanto le modalità con cui gli edifici ecclesiastici occupano e modificano lo spazio urbano. Questa supervisione risponde da un lato alla necessità di tutelare il *Registro* e il patrimonio imponibile, limitando esenzioni e privilegi e in coerenza con il clima instauratosi nel periodo della *Perequazione*; dall'altro, emerge una volontà più ampia di riaffermare le categorie del *pubblico* e dell'*utile* nello spazio urbano. Si tratta di un'istanza tipicamente moderna, volta alla tutela dell'interesse collettivo. D'altro canto, l'attività dei magistrati si espleta anche nell'ambito della risoluzione giudiziale dei casi di malviventi e disertori che invocano l'asilo presso chiese, monasteri, distretti ecclesiastici, una questione determinante nel rapporto tra autorità laiche ed ecclesiastiche.

La documentazione della magistratura, conservata presso l'Archivio di Stato di Torino, è decisamente ampia e ramificata. Un sistematico lavoro preliminare di ricerca ha consentito di isolare quattro serie principali dedicate alla questione giurisdizionale: *Materie Ecclesiastiche*, *Materie Giurisdizionali*, *Immunità Locale*, *Giunte e commissioni ecclesiastiche*¹. L'analisi di questi fondi ha consentito di ricostruire anche alcune serie di disegni, che accompagnano le pratiche del Senato. Questi *tipi* sono stati analizzati nella loro natura di "pratiche" dotate di validità giuridica, funzionali ad attestare diritti e prerogative. Essi vanno dunque letti prendendo in considerazione le specifiche modalità di produzione e riproduzione nel loro percorso attraverso i diversi interlocutori istituzionali. Attraverso l'esame di questi disegni, inoltre, emerge un quadro esauriente dei rapporti tra l'istituzione senatoria e le "professioni dello spazio": misuratori, architetti, ingegneri di cui lo stato sabauda ridefinisce competenze e titoli nel corso del secolo, anche in funzione di un loro sistematico coinvolgimento con le istituzioni.

La concessione della *licentia aedificandi*: suppliche e permissioni

Nelle fonti senatorie è possibile riscontrare i tratti di un *iter* di approvazione delle iniziative edilizie ecclesiastiche da parte del Senato, che tuttavia non è regolato da un'unica procedura, ma prende forma attraverso pratiche diversificate. Queste sono comunque accomunate dall'invio di una *supplica*, che in Antico Regime rappresenta il canale ordinario attraverso cui individui, comunità o istituzioni religiose si rivolgono al sovrano o ai suoi magistrati per ottenere una concessione.

Una prima modalità di approvazione è riconducibile alla prassi dell'*exequatur*: il Senato ratifica i decreti provenienti dalla Curia pontificia, trascrivendo nel registro delle *Materie Giurisdizionali* il ricorso dei supplicanti e la decisione finale. Si tratta perlopiù di provvedimenti relativi a operazioni patrimoniali – alienazioni, investimenti – talvolta finalizzate al finanziamento di iniziative edilizie.

¹ ASTo, *Sezioni Riunite*, Senato di Piemonte, serie I, cat. V, *Materie Ecclesiastiche*; ivi, cat. XVI, *Materie Giurisdizionali*; ivi, *Corte*, *Materie Ecclesiastiche*, *Materie ecclesiastiche per categorie*, cat. XIV, *Immunità locale*; ivi, cat. XLVII, *Giunte e commissioni ecclesiastiche*.

Una seconda modalità, particolarmente ricorrente, è rappresentata dall'*interinazione* senatoria delle patenti regie, documentata soprattutto nei registri relativi alle *Materie Ecclesiastiche*. Questa procedura, molto frequente per gli ampliamenti di clausure e per la costruzione di chiese parrocchiali, coinvolge più livelli di autorità e un'articolata serie di accertamenti. Il processo prende generalmente avvio da un deliberato del consiglio di comunità, nel quale vengono stabiliti i termini dell'accordo tra ente ecclesiastico e collettività. Successivamente il sovrano emette una patente che, prima di diventare esecutiva, deve essere inviata al Senato per l'*interinazione*. A questo punto si apre una fase di verifica: i magistrati esaminano la documentazione relativa ai diritti sul suolo, alla natura proprietaria e fiscale dei beni e all'assenza di eventuali pregiudizi per terzi. Se è necessario, il Senato ordina ulteriori accertamenti, delegando un proprio rappresentante – spesso un prefetto, un giudice locale o un intendente – alla raccolta di testimonianze che confermino la necessità dell'opera. È inoltre nominato un perito incaricato di effettuare la ricognizione dei luoghi e la misurazione dei siti. Concluse queste verifiche, i supplicanti presentano un nuovo ricorso, sulla base del quale i magistrati formulano le loro conclusioni. Solo allora la patente regia può essere interinata e registrata, diventando a tutti gli effetti esecutiva.

Nel loro insieme, tali procedimenti mettono in luce la struttura ramificata della burocrazia sabauda e il continuo dialogo tra centro e periferia, fondato su verifiche incrociate e su un fitto intreccio di comunicazioni, certificazioni e testimonianze. Le fonti non registrano soltanto atti formali: rendono visibili le negoziazioni e le strategie sottese alle trasformazioni dello spazio ecclesiastico, restituendo in filigrana il linguaggio del possesso.

Pratiche di contenimento degli spazi ecclesiastici

L'approvazione, da parte del Senato, dei progetti edilizi promossi dalla Chiesa si configura come il risultato di un'intensa negoziazione, volta a tutelare le prerogative pubbliche sullo spazio urbano e a limitare l'espansione indiscriminata degli spazi ecclesiastici. Ogni volta che viene concessa la *licentia aedificandi*, la sottrazione di suolo collettivo deve essere compensata mediante la restituzione di un'area equivalente, secondo un principio di equilibrio che emerge con particolare chiarezza nelle permissioni relative a parrocchie e oratori, per i quali ricorrono continui richiami allo scambio e alla rigorosa valutazione delle dimensioni. Le licenze indicano spesso un atteggiamento contenitivo verso gli ampliamenti: quando la riedificazione avviene sul medesimo sito, l'incremento della superficie costruita è solitamente vietato, salvo esplicita autorizzazione sovrana. Così accade nelle riedificazioni settecentesche delle chiese della Misericordia di Cuneo e della confraternita dei Disciplinati a Levaldigi, dove l'occupazione del terreno è autorizzata solo se non eccede quella preesistente e non compromette la pubblica via².

² ASTo, *Sezioni Riunite*, Senato di Piemonte, serie I, cat. V, Materie ecclesiastiche, m. 2, fol. 97v, 7 agosto 1728; ivi, m. 2, fol. 145v, 18 dicembre 1728.

Ben più complesse risultano le questioni legate alla ricollocazione di un edificio sacro in un'area diversa da quella originaria, pratica frequente in territori caratterizzati da insediamenti dispersi e da un progressivo allontanamento dalla vita religiosa. In tali circostanze, la *permissione* è subordinata alla cosiddetta *surrogazione*, cioè alla restituzione al pubblico del sito della chiesa dismessa. Le licenze concesse alle comunità di Marcorengo e Verrua Savoia illustrano con chiarezza questo meccanismo: la costruzione delle nuove parrocchiali è consentita solo in cambio della demolizione degli edifici precedenti, con la conseguente reintegrazione del loro sedime nel registro pubblico³. La vigilanza del Senato si estende anche agli aspetti materiali e costruttivi, imponendo talvolta il riuso degli elementi della fabbrica da demolire. Ne è un esempio una supplica della comunità di Pecetto, del 1730, finalizzata a ottenere il permesso di demolire una chiesa ormai difficilmente accessibile per ricostruirla in un luogo più agevole. La licenza viene concessa, a condizione di reimpiegare i materiali della struttura precedente nella realizzazione della nuova parrocchiale, dedicata a Santa Maria della Neve e progettata dal giovane Bernardo Antonio Vittone⁴.

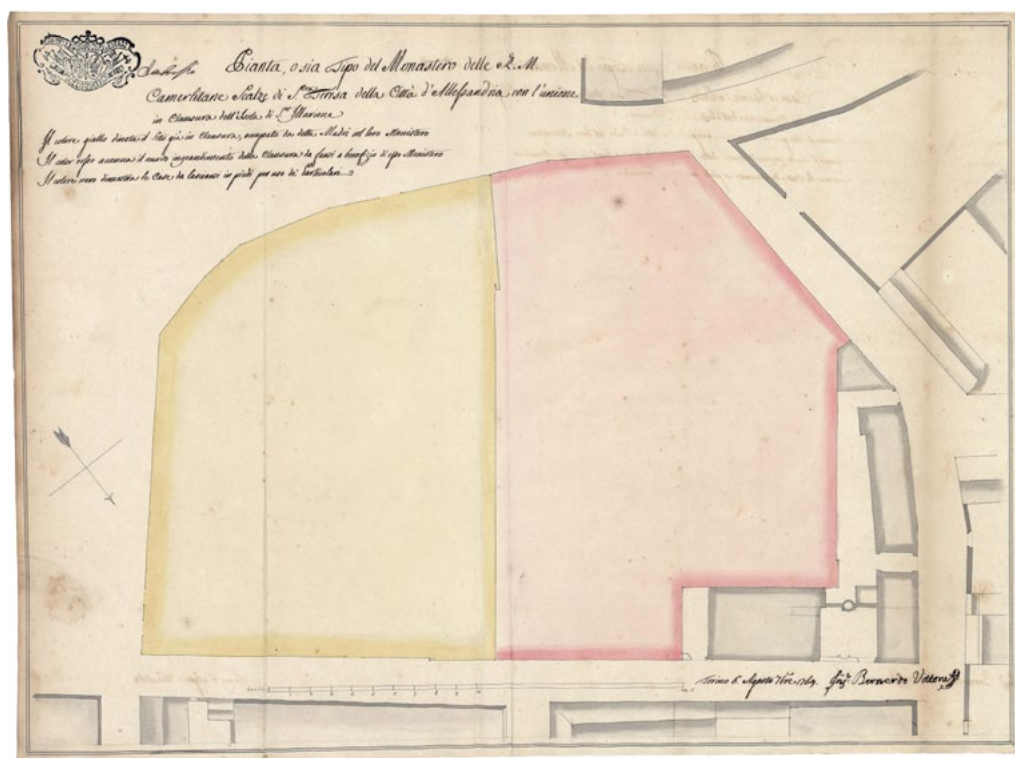
Diverso è il tema degli ampliamenti di chiese esistenti, che possono riguardare specifiche parti dell'edificio come campanili, portici, cori o sacrestie. Poiché tali interventi spesso interferiscono con spazi comunitari o con la viabilità, il controllo senatorio diventa particolarmente severo, soprattutto quando le opere interessano la pubblica strada. Il rispetto della pubblica via, infatti, resta un principio costante: l'occupazione di aree collettive è tollerata solo quando non compromette le esigenze di circolazione. L'ampliamento della parrocchiale di Santa Maria Maggiore a Racconigi nel 1787, legato alla ricostruzione in dimensioni maggiori della sacrestia, mostra chiaramente come la modifica del perimetro dell'edificio possa generare contenziosi tra clero e comunità, risolti solo mediante scambi di suolo ritenuti equi dal Senato e dal sovrano (la comunità ottiene infatti, in cambio dell'occupazione del suolo pubblico, un sito proprio della chiesa)⁵.

Un capitolo a sé riguarda le iniziative edilizie degli ordini regolari, che presentano dinamiche proprie sotto il profilo politico, giurisdizionale ed economico. Il loro rapporto diretto con la curia romana introduce attori e circuiti di potere differenti rispetto al clero secolare, mentre la gestione delle risorse economiche suscita un controllo attento da parte del Senato, generalmente incline al compromesso. L'elemento più rilevante resta tuttavia l'impatto urbano della clausura: la crescita di conventi e monasteri comporta l'assorbimento di interi isolati e di spazi pubblici, generando processi di privatizzazione che devono essere continuamente bilanciati da forme di compensazione a favore della comunità. L'ampliamento dei recinti monastici avviene quasi sempre attraverso la progressiva incorporazione di case e terreni circostanti, con la contestuale cessione di altri beni al pubblico o la loro destinazione ad affitto o alla realizzazione di botteghe. Nel 1769, ad

³ Ivi, m. 1, fol. 107v- 108 r, 1725; ivi, m. 16, fol. 187r, 27 maggio 1765.

⁴ Ivi, m. 2, fol. 145v, 1730.

⁵ Ivi, m. 96, fol. 11v-12 v, 1787.



1: Bernardo Antonio Vittone, *Pianta, o sia Tipo del Monastero delle R.M. Carmelitane Scalze di S.ta Teresa della Città d'Allessandria, con l'unione in clausura dell'isola di S.t Illarione*, 1769. ASTo, Sezioni Riunite, *Senato di Piemonte*, serie I, cat. V, m. 62.

Alessandria, le carmelitane scalze ottengono, invocando ragioni di salubrità, un sostanziale raddoppio del loro complesso, occupando un intero isolato della città, mentre gli edifici ceduti alla comunità vengono destinati alla locazione (Fig. 1)⁶. Nello stesso anno, i frati di Santa Maria degli Angeli a Bra ottengono la permissione per ampliare il convento includendo un edificio adiacente e cedendo alla città il cortile e l'orto dell'immobile, con il duplice effetto di risolvere problemi di spazio e migliorare l'assetto della strada antistante (Fig. 2)⁷. La negoziazione si risolve dunque, in questa occasione, *ad ornatum urbis*. Analogo è il caso del convento di San Francesco a Moncalieri, dove la riedificazione della chiesa, che comporta l'inclusione di un vicolo adiacente, determina un ampio riassetto urbano, con la creazione di nuove abitazioni e botteghe, l'allargamento della via pubblica e la regolarizzazione della facciata sulla Piazza maggiore (Fig. 3)⁸.

⁶ Ivi, fol. 195 r-196 r, 1769.

⁷ Ivi, m. 63, fol. 131v- 133r, 2 marzo 1770.

⁸ Ivi, m. 67, 186v-188v, 1772.

La risoluzione *ad ornatum urbis* degli ampliamenti degli edifici conventuali trova una sua legittimazione anche nelle *Regie Costituzioni*: il titolo XXI permette infatti ai regolari di acquisire immobili vicini per edifici ritenuti di ornamento alla città, previo indennizzo stabilito dai pubblici estimatori⁹. Qualora sorgano rifiuti o controversie, spetta al Senato dirimerle, in un quadro in cui l'interesse privato viene riconosciuto solo nella misura in cui contribuisce al decoro e al beneficio della collettività: così avviene, ad esempio, per i camilliani di Torino, officianti nella chiesa di San Giuseppe, che nel 1739 implorano «il disposto delle Regie Costituzioni» per realizzare un nuovo braccio del convento tramite l'acquisto di un corpo di fabbrica di proprietà delle vicine monache del Santissimo Crocifisso¹⁰.

Diritto d'asilo e spazio ecclesiastico

L'istituto dell'asilo affonda le proprie radici in un complesso sistema di pratiche e credenze che si sono sedimentate nel tempo, trovando il loro fondamento nella concezione sacrale dello spazio. L'idea di un'area separata e intangibile è inscritta nell'etimologia stessa del termine latino *sacer*: in questo senso, la natura inviolabile dello spazio consacrato, fin dalle origini del cristianesimo, influenza in modo determinante le relazioni tra autorità religiosa e potere secolare.

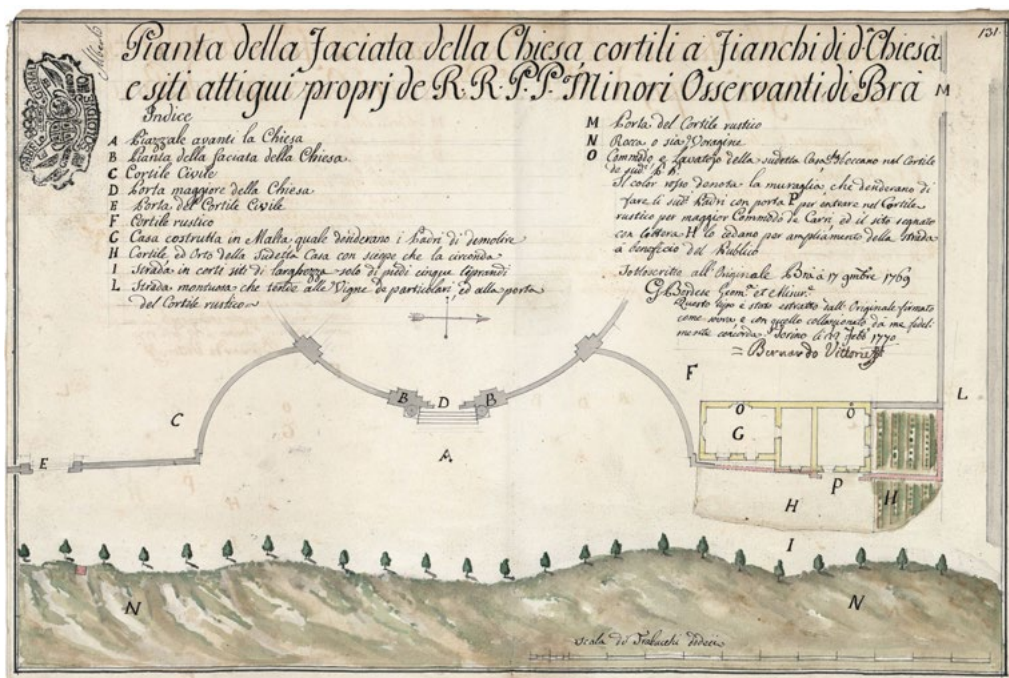
Come osserva Carlotta Latini, l'asilo è primariamente un diritto connesso al luogo: l'immunità, infatti, si trasferisce per prossimità e contatto dal sito sacro a colui che vi cerca rifugio [Latini 2002]. Lo spazio ecclesiastico si configura pertanto come un ambito extraterritoriale, capace di sottrarre l'individuo alle leggi ordinarie. Barbara Rosenwein ha messo in luce come tale immunità generi veri e propri "spazi di negoziazione", nei quali si confrontano, talvolta in modo aspro, le competenze ecclesiastiche e quelle civili [Rosenwein 1999].

In Età moderna, l'identificazione dei luoghi sacri immuni resta oggetto di contesa tra autorità civili ed ecclesiastiche. L'indeterminatezza normativa alimenta un dibattito costante tra i giuristi, impegnati a definire quali spazi e strutture possano godere dell'immunità e a stabilire una gerarchia delle diverse forme di sacralità.

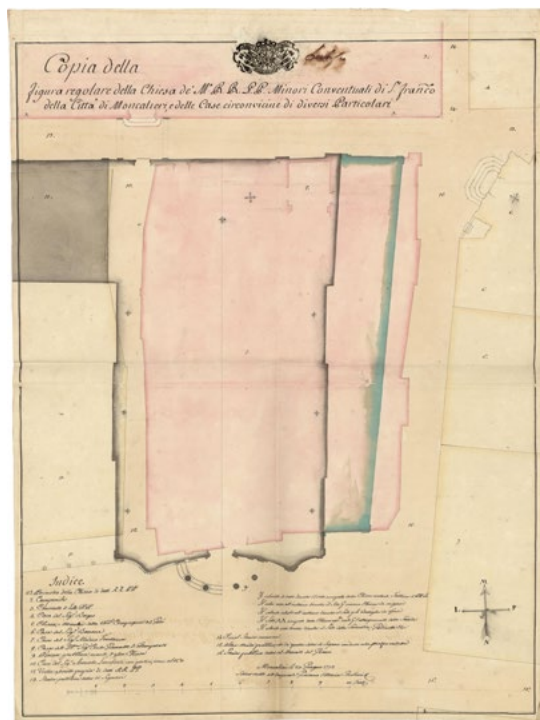
Tradizionalmente, infatti, l'immunità oltrepassa i limiti dell'edificio ecclesiale, irradiandosi negli spazi circostanti e conferendo protezione a chi entri in contatto con gli elementi che segnano la soglia del sacro. Atrii, portici, porte, scale esterne, campanili e magazzini, pur non essendo autonomamente sacri, ricadono nella sfera dell'immunità in virtù del loro legame funzionale con la chiesa. Tale estensione si amplia ulteriormente nello spazio urbano secondo distanze codificate – quaranta passi intorno alla cattedrale, trenta per le altre chiese – che definiscono il tradizionale *Confinium Ecclesiae*. Lo spazio di pertinenza della chiesa è spesso contrassegnato materialmente da elementi di confine, come recinti, pilastri, termini lapidei.

⁹ *Leggi e Costituzioni* 1723, pp. 602-605.

¹⁰ ASTo, *Sezioni Riunite*, Senato di Piemonte, serie I. cat. V, m.17, 91v-95r, 1739.



2: Bernardo Antonio Vittone, *Pianta della Faciata della Chiesa, cortili a Fianchi di detta Chiesa, e siti attigui proprj de R.R. P.P. Minori Osservanti di Bra*, 1770. ASTO, Sezioni Riunite, Senato di Piemonte, serie I, cat. V, m. 63.



3: Giacomo Maria Contini, *Copia della Figura regolare della Chiesa di M.R.R. P.P. Minori Conventuali di S. Franco della Città di Moncalieri, e delle Case circonvicine di diversi Particolari*, 1772. ASTO, Sezioni Riunite, Senato di Piemonte, cat. V, m. 67.

Questa pluralità di spazi immuni contribuisce a delineare l'immagine di una città di Antico regime attraversata da una fitta trama di giurisdizioni sovrapposte e talvolta confliggenti. Tale configurazione è particolarmente evidente nelle città capitali, dove la presenza di complessi religiosi, dotati di vasti recinti, crea veri e propri distretti sottratti all'autorità civile: si pensi alle «cittadelle sacre» di cui parla Helen Hills per i monasteri della città di Napoli [Hills 2004, 120-160]. A questa estrema frammentazione si aggiungono anche diritti e privilegi localizzati riconducibili a poteri laici, come nel caso delle sedi diplomatiche straniere, che possono estendere la propria extraterritorialità alle abitazioni vicine, definendo talvolta interi quartieri che sfuggono al controllo delle forze dell'ordine [Connors 2005, p. xx].

Fonti per lo studio del diritto d'asilo in Piemonte

La serie Archivistica *Immunità Locale* conserva atti giurisdizionali, prevalentemente del XVIII secolo, provenienti sia dalle autorità laiche sia da quelle ecclesiastiche. La raccolta permette di seguire l'evoluzione del dibattito sull'immunità locale, osservando i diversi punti di vista e le pratiche operative. Della serie fa parte un *corpus* di 35 *tipi*, ovvero di disegni redatti sui luoghi del confugio e aventi funzione di prove giuridiche allegate alle scritture.

Nello Stato sabauda, la magistratura mira, per tutto il Settecento, a circoscrivere le pretese ecclesiastiche sull'asilo; d'altro canto, la Chiesa cerca di preservare privilegi antichi, soprattutto negli spazi contigui alle chiese. L'immunità, infatti, viene rivendicata per le sacrestie, le *domus canonicales*, le case affittate a secolari, i campanili e numerosi altri luoghi, configurando un campo di protezione ampio e articolato. Le decisioni dei magistrati, registrate come precedenti, costituiscono pertanto un *corpus* normativo in progressione, finalizzato a fornire certezza giuridica in una materia ancora priva di disposizioni precise, almeno fino alla metà del secolo, quando l'evoluzione normativa stabilirà criteri più precisi per distinguere tra suolo pubblico e pertinenza ecclesiastica.

Il dibattito giurisdizionale nel Piemonte del Settecento

Una testimonianza significativa, in relazione al dibattito sui luoghi dell'asilo, è costituita dai pareri espressi in occasione di alcuni congressi senatori del 1732, nei quali si rileva il tentativo di definire con rigore i criteri secondo cui determinati spazi ecclesiastici possono godere del privilegio dell'immunità. Nell'ambito del congresso dell'aprile 1732¹¹, i lavori si concentrano sulla distinzione tra i luoghi sacri soggetti all'immunità e quelli esclusi dal privilegio, considerando la funzione liturgica e sacramentale degli edifici di culto. Viene stabilito che l'immunità spetta alle chiese e agli oratori pubblici, accessibili dalla strada e destinati al culto perpetuo e alla celebrazione della messa a beneficio dei fedeli, mentre risultano esclusi gli edifici ecclesiastici all'interno di palazzi

¹¹ ASTo, Corte, Materie ecclesiastiche, Materie ecclesiastiche per categorie, cat. 14, Immunità locale, m.3 inv., n. 13.

privati, poiché essi possono essere convertiti a uso profano secondo la volontà dei proprietari. Conservano invece il privilegio i cimiteri benedetti dal vescovo, gli ospedali consacrati, gli spazi interni ai monasteri in clausura e le abitazioni di canonici, parroci e chierici che abbiano accesso diretto alla chiesa.

Il congresso rivela tuttavia difficoltà nel fornire definizioni univoche: sorgono divisioni sul destino delle chiese parzialmente o completamente distrutte. Si conviene che una chiesa demolita per ordine del vescovo perda l'immunità, mentre quella danneggiata da cause accidentali può conservarla se vi è speranza di riparazione. Sul caso di edifici quasi totalmente distrutti ma destinati alla riedificazione, i magistrati restano divisi: alcuni ritengono che l'immobile mantenga l'immunità, perché non esistono norme canoniche che la sopprimano, altri sostengono che il suolo debba essere ricondotto all'uso profano.

Ugualmente dibattuta è l'estensione dell'immunità agli spazi circostanti la chiesa: si concorda sulla fine dei privilegi legati al perimetro tradizionale di quaranta o trenta passi, mentre porte, scale, portici e atri esterni, purché isolati da muri o recinzioni, possono mantenere l'immunità. La discussione coinvolge anche i muri esterni della chiesa e le piazzette antistanti gli edifici: l'eventuale contatto con i primi non attribuisce il diritto d'asilo, mentre le piazzette possono essere considerate parte della chiesa e godere dell'immunità solo se separate da strade o spazi pubblici tramite segni distintivi.

Un secondo *ristretto* di pareri, del 26 maggio 1732¹², risolve alcune questioni rimaste controverse. Si ribadisce che l'immunità può essere riconosciuta a edifici distrutti solo se vi è concreta speranza di riedificazione, indipendentemente dal motivo della rovina, mentre le vestigia abbandonate perdono ogni prerogativa ecclesiastica. Le piazzette antistanti le chiese, se segregate e destinate all'uso ecclesiastico, vengono considerate allo stesso modo di portici e atri, e dunque godono dell'immunità; quelle invece aperte all'uso pubblico ne sono escluse. Infine, viene confermata l'immunità per chi si trovi sul tetto o sotto il coperto della chiesa, in quanto parte integrante della fabbrica sacra. L'*Istruzione* ai vescovi del Regno di Sardegna, emanata da Benedetto XIV il 5 gennaio 1742¹³ quale integrazione ai concordati stipulati l'anno precedente con la monarchia sabauda, rappresenta un momento cruciale nella regolamentazione delle immunità locali, delineando con precisione gli edifici sacri soggetti o meno al diritto di asilo. In particolare, sono escluse dal privilegio le chiese rurali situate al di fuori dei centri abitati, così come cappelle e oratori privati, campanili separati dalle chiese, edifici religiosi in rovina, orti e giardini non murati, nonché botteghe e abitazioni adiacenti alle chiese, mentre godono di immunità le chiese parrocchiali, le chiese filiali e quelle collocate in luoghi abitati, così come le residenze di parroci ed ecclesiastici, a condizione che vi risiedano personalmente e che dispongano di accesso diretto alla chiesa.

¹² Ivi, m. 3 inv., n. 13.

¹³ *Istruzione della S. M. di Benedetto XIV, dipendentemente dal concordato della S. M. di Benedetto XIII per l'Immunità, ed Esercizio della Giurisdizione Ecclesiastica*, in *Collezione di provvidenze pontificie dipendenti dai concordati tra la Santa Sede e S.M. sopra l'immunità, e l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica*, Torino, Stamperia Reale, 1770, pp. 3-25.

L'emanazione di tale documento, frutto di un lungo dibattito giurisdizionale, non solo ridefinisce il quadro normativo, ma sottolinea l'importanza del ruolo dei magistrati sabaudi nell'assicurare l'osservanza delle disposizioni. In questo contesto, il 29 gennaio 1742 viene istituita la Giunta per le materie ecclesiastiche, organismo consultivo destinato a esaminare le complesse questioni giurisdizionali e beneficiarie. Presieduta dal primo presidente del Senato, Carlo Luigi Caissotti, la Giunta ha il compito di tradurre in decisioni operative le disposizioni dell'*Istruzione*, garantendo un'applicazione coerente e uniforme del nuovo orientamento sull'asilo ecclesiastico.

Il circuito dell'immunità: spazi di servizio e di pertinenza

Nel Piemonte del Settecento, la complessità dei recinti ecclesiastici, articolati in canoniche, botteghe e abitazioni che gravitano attorno alla chiesa, rende difficile tracciare confini netti tra spazio sacro e profano. La questione si fa particolarmente controversa nei primi quattro decenni del Settecento, prima dell'*Istruzione* benedettina del 1742; ancora nella seconda metà del secolo, tuttavia, si verificheranno occasioni in cui cortili, spazi di servizio e fabbriche di pertinenza saranno oggetto di controversia giurisdizionale.

La questione emerge nel caso dei criminali Fea e Dusdaglio, arrestati nel 1729 in una bottega della casa parrocchiale di Santa Maria della Pieve a Cavallermaggiore: il loro rifugio si trova in un distretto urbano complesso, con passaggi continui tra case affittate a laici, chiesa e vecchio cimitero. Nonostante la vicinanza all'edificio sacro, l'uso profano delle botteghe in questione e la destinazione a locazione dei locali in cui è avvenuto il *confugio* spingerà i magistrati a non riconoscere l'immunità, e i due malviventi verranno processati¹⁴. Non meno complessa appare la gestione degli spazi interni delle chiese. Soffitte, stanze di servizio o granaio possono trasformarsi in rifugi abituali, come nella chiesa di Sant'Antonio Abate a Mondovì, dove locali inizialmente destinati a deposito di arredi, e poi a granaio, vengono successivamente occupati dai malviventi¹⁵.

Sagrati e piazze

Il sagrato rappresenta da sempre il confine più evidente tra sacro e profano, ma anche il più problematico. Storicamente, l'atrio o piazzale ecclesiastico era considerato estensione della chiesa, con funzioni rituali e cimiteriali, separato dalle attività profane. Nel Piemonte settecentesco, le sentenze della magistratura tenderanno ad affermare che le piazze, se aperte al passaggio di uomini e bestie, non godono dell'immunità, anche se contigue alla chiesa.

¹⁴ ASTo, *Corte*, Materie ecclesiastiche, Materie ecclesiastiche per categorie, cat. 14, Immunità locale, m. 3 inv., n. 8.

¹⁵ Ivi, n. 12.

Molti episodi dimostrano tuttavia come la questione resti controversa per tutto il secolo. Nel 1740 il disertore Giuseppe Antonio Degioanni viene arrestato vicino a un piccolo fosso delimitante il piazzale della chiesa di Sant'Albano a Riva presso Chieri; la magistratura riconoscerà, in questo caso, l'immunità del luogo, in virtù della sua separatezza rispetto allo spazio pubblico¹⁶.

Le *Istruzioni ai Vescovi* del 1742 rappresentano un momento di svolta nella lunga controversia relativa alla distinzione tra suolo profano e suolo immune. Il principio secondo cui lo spazio ecclesiastico debba essere delimitato in modo netto e riconoscibile attraverso mura, portici o altri elementi stabili assume infatti valore normativo, e la Giunta per le materie ecclesiastiche si impegna a garantirne l'applicazione rigorosa. A tale linea si oppone l'atteggiamento di alcuni vescovi, ancorati alla difesa delle tradizionali prerogative ecclesiastiche e decisi a sostenere la legittimità delle richieste avanzate dai confugiati.

La tensione tra queste posizioni appare con particolare evidenza in un caso del 1744, sorto a seguito dell'arresto di un disertore sul piazzale della chiesa della confraternita dei Santi Rocco e Sebastiano, un miglio circa dal luogo di Frabosa Soprana. La descrizione del sito – un piccolo spiazzo lastricato, cinto da un cordone di pietre e separato dalla piazza pubblica da un alveo di bealera – mostra come gli elementi di demarcazione siano considerati insufficienti a conferire al luogo lo *status* di area immune. Nonostante l'intervento del vescovo di Mondovì a tutela del confugiato, la Giunta ritiene che tale delimitazione non possa essere equiparata ai requisiti richiesti dalle nuove direttive¹⁷.

Analoga valutazione emerge in altri casi coevi. A Bagnolo, ad esempio, la semplice linea di pietre interrate che separa la piazzetta antistante la chiesa parrocchiale dalla strada pubblica non viene ritenuta idonea a sancire l'immunità del luogo [Fig. 4]¹⁸. A Saluzzo, poi, il disertore Bonarota non può godere del diritto d'asilo pur avendo raggiunto il piazzale della chiesa di San Bernardo, delimitato da due piccole colonne ai lati della facciata e da due sassi posti agli angoli della piazzetta, oltre che da un giardino laterale: una configurazione spaziale troppo ambigua per essere riconosciuta come realmente separata dalla pubblica piazza¹⁹. A Vercelli, infine, nel 1746, il disertore Capellino cerca rifugio presso il piazzale dell'oratorio della confraternita di Sant'Anna a Vercelli, aggrappandosi a una delle cinque colonne, disposte a intervalli regolari lungo la facciata, che tradizionalmente ne segnavano la pertinenza ecclesiastica. Tuttavia, alla luce delle *Istruzioni* del 1742 e dei criteri affermati dalla Giunta, la semplice presenza delle colonne non può più essere considerata sufficiente a costituire un confine sacro: in assenza di un sistema di chiusura stabile, quale muro o portico, anche in questo caso, l'asilo non può essere concesso²⁰.

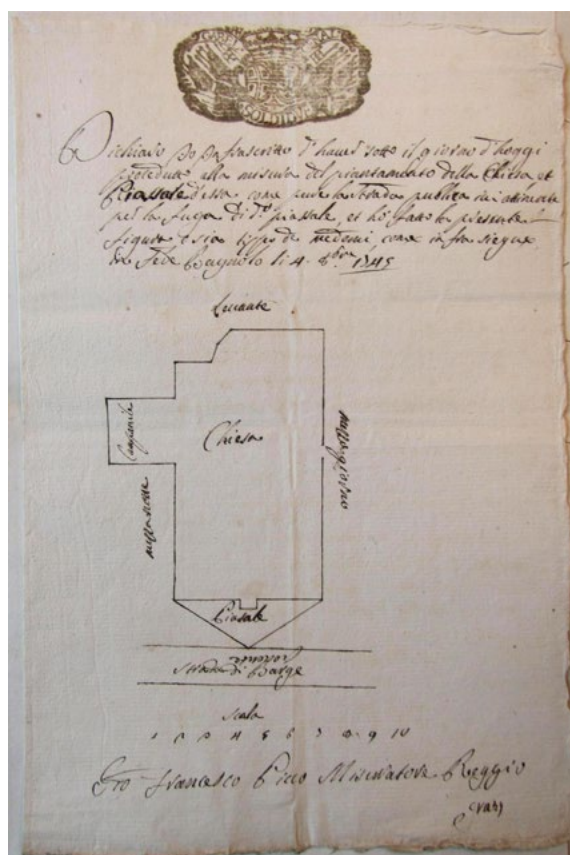
¹⁶ Ivi, Immunità locale, m. 3 inv, n.30, 1740.

¹⁷ Ivi, cat. XLVII, Giunte e commissioni ecclesiastiche, m. 14, registro 4, fol. 204, 30 settembre 1744.

¹⁸ Ivi, cat. XIV, Immunità locale, m. 2 non inv., 1745.

¹⁹ Ivi, mazzo 2 non inventariato, 1745.

²⁰ Ivi, cat. 47, mazzo 15, registro V, Giunte e commissioni ecclesiastiche, fol. 132-140, 19 aprile 1746.



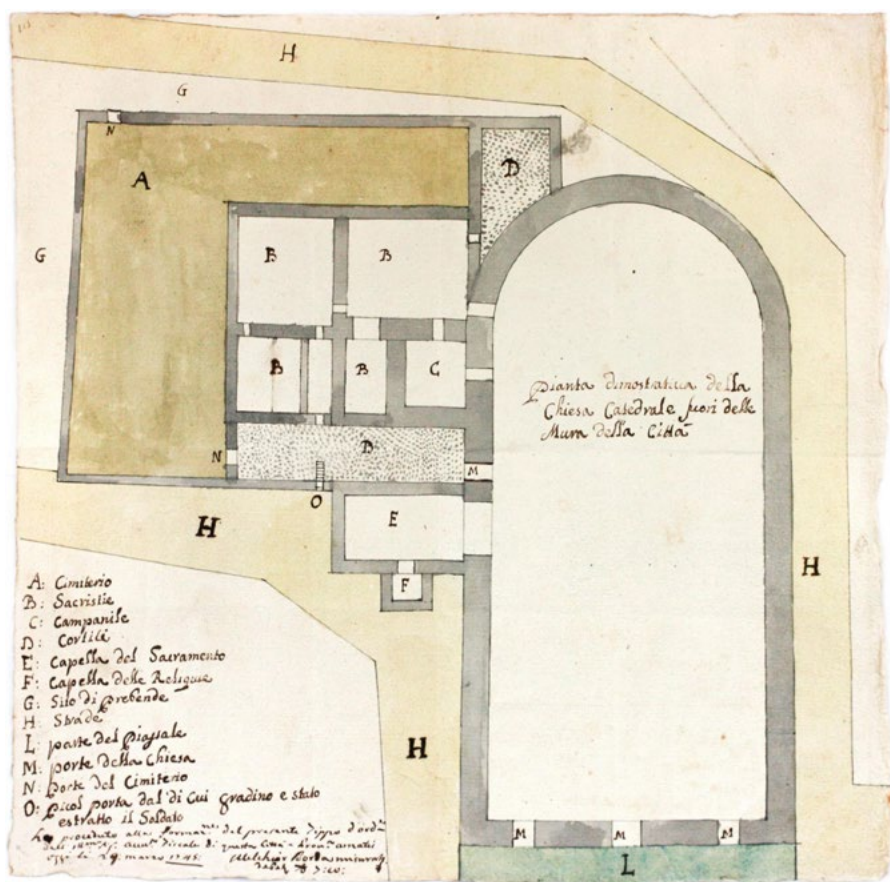
4: Gio Francesco Picco, *Tipo della chiesa di Bagnolo e del piazzale*, 1745. ASTo, Corte, *Materie ecclesiastiche*, cat. XIV, m. 2 non inv.

Confini e soglie

Il problema si complica ulteriormente quando si considerano gli elementi di accesso agli edifici sacri, o di filtro tra interno ed esterno. Muri, gradini, porte e finestre costituiscono sia confini giuridici, sia elementi di soglia tra sacro e profano. Persino lo stillicidio, la linea di gronda dell'edificio, diviene spesso teatro di contese.

La porta, ad esempio, costituisce un varco che può estendere l'immunità oltre il muro, essendo tradizionalmente considerata parte integrante della chiesa. Tale principio si riflette negli episodi avvenuti presso le chiese di Santa Croce del Monte Calvario a Domodossola e di San Francesco a Mortara²¹, nei quali il riconoscimento dell'asilo ai disertori viene riconosciuto sulla base del contatto con la porta stessa. Le scale esterne, invece, presentano un profilo più ambiguo: secondo i pareri del Senato del 1732, l'immunità si applica solo se la scala insiste sul suolo ecclesiastico o conduce a quest'ultimo.

²¹ Ivi, m. 16, *Raccolta delle massime...*, cit., fol. 38r-v.

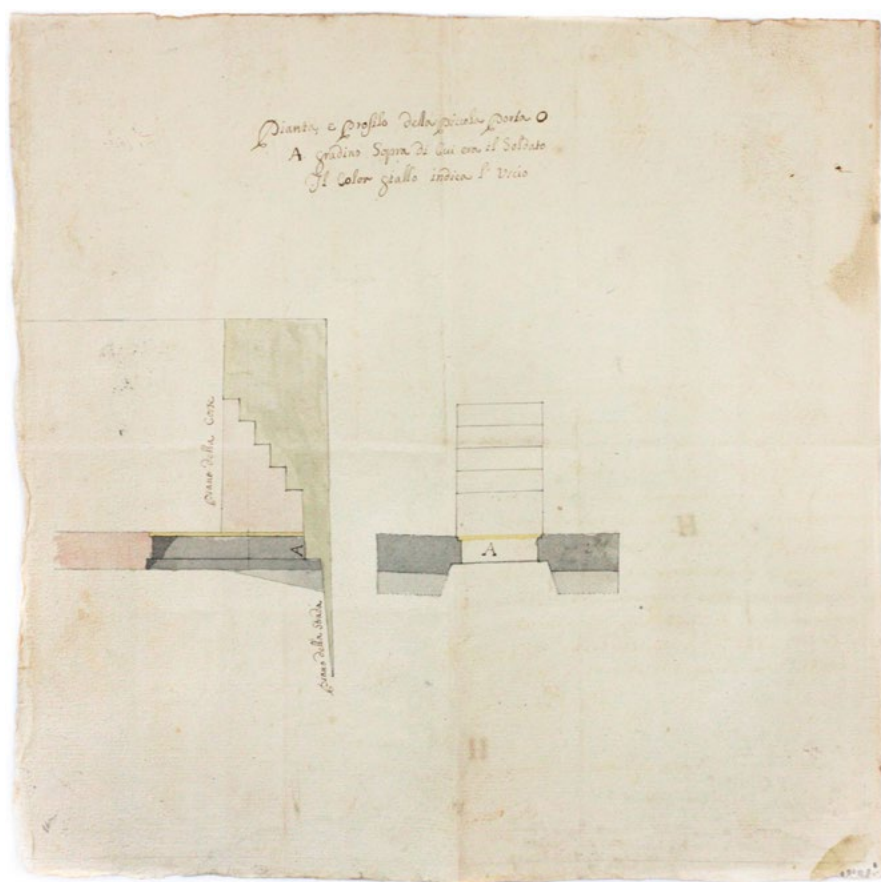


5: Melchiorre Borda, Pianta della cattedrale di Saluzzo e delle fabbriche di pertinenza, 1745. ASTo, Corte, *Materie ecclesiastiche*, cat. XIV, m. 2 non inv.

Un episodio avvenuto presso la Cattedrale di Saluzzo (1745) esemplifica tale complessità: il soldato Bongiovanni viene arrestato mentre poggia il piede su un gradino che, secondo il disertore, segna l'accesso al cimitero della cattedrale, e dunque a uno spazio sacro. Un'accurata ricognizione sul luogo evidenzierà come il gradino appartenga a un cortile intermedio, attraverso il quale si accede alla sacrestia, al camposanto e alla cattedrale stessa. La Giunta, avvalendosi di alcuni *tipi* appositamente realizzati, conclude che l'accesso al cortile non può conferire l'immunità [Figg. 5-6]²².

In generale, il semplice contatto con il muro esterno dell'edificio ecclesiastico diventa pretesto per richiedere l'asilo. Anche nei confronti di tale pretesa, la magistratura si collocherà in una posizione di diniego. Un episodio avvenuto a Tortona del 1751 fornisce un esempio eloquente di questa problematica. Durante il trasferimento di alcuni

²² Ivi, cat. XIV, Immunità locale, m. 2 non inv, 1745.



6: Melchiorre Borda, *Pianta o profilo della piccola porta O. A gradino sopra di cui era il Soldato...*, 1740. ASTo, Corte, Materie ecclesiastiche, cat. XIV, m. 2 non inv.

disertori verso le carceri, uno di essi, sottraendosi alla custodia, raggiunge il monastero di Santa Caterina e riesce a toccare con le mani e con la testa il muro esterno, invocando l'asilo. Immediato l'intervento del vescovo a sostegno dell'immunità del disertore, coerentemente con la dottrina dei canonisti e con la "ragion comune", che riconosce la possibilità di ottenere l'asilo tramite semplice contatto con un muro "sacro".

A fronte di tale interpretazione, Carlo Luigi Caissotti interviene con fermezza, sostenendo che il muro esterno un monastero non può in alcun modo godere di immunità. Egli distingue tra la sacralità di una chiesa e quella di un monastero, contestando l'applicazione dei precedenti dottrinali e ribadendo che l'asilo spetta esclusivamente agli spazi interni e protetti della clausura²³.

²³ Ivi, m. 3 non inv., 1751.

Magistrati e architetti: Carlo Luigi Caissotti e Bernardo Antonio Vittone

Si è osservato fin qui come l'impegno di giuristi e senatori abbia avuto un ruolo decisivo nel governo del territorio del Piemonte del Settecento, anche in relazione agli spazi costruiti. Tra le figure più significative, spicca quella di Carlo Luigi Caissotti, primo presidente del Senato dal 1730. Magistrato di eccezionale longevità istituzionale e autore di numerosi pareri e memoriali, Caissotti è interprete eminente di quella "nobiltà di servizio" che, come scrive Guido Quazza, costituisce uno degli elementi portanti della modernizzazione politico-amministrativa piemontese [Quazza 1992, p. 53]. La biografia di Caissotti diviene così lente privilegiata per leggere l'intreccio fra potere giuridico e controllo del territorio. Nato a Nizza nel 1694, Caissotti percorre con rapidità il *cur-sus* della carriera togata: procuratore generale nel 1723, poi presidente del Senato del Piemonte per quasi trent'anni, fino a concludere la propria vita pubblica nella massima carica della magistratura, quella di Gran Cancelliere. Il conferimento, nel 1723, del titolo comitale di Santa Vittoria d'Alba suggella simbolicamente questo percorso, insieme all'immagine di un funzionario stimato per la «prudenza de' consigli», capace di affrontare i dossier più spinosi della politica sabauda – dalla giurisdizione ecclesiastica alla negoziazione dei confini, alle immunità del clero.

Riferimento insostituibile nella politica ecclesiastica del regno, come presidente della Giunta per le materie ecclesiastiche si farà promotore di una progressiva limitazione dei privilegi localizzati della Chiesa e di una concezione ristretta dell'immunità ecclesiastica.

Caissotti monopolizzerà inoltre, per quasi mezzo secolo, anche l'ufficio del Magistrato della Riforma dell'Università di Torino, dando un contributo fondamentale nella formazione di un modello universitario saldamente dipendente dalla monarchia e sempre più sganciato dal controllo ecclesiastico. La sua attività di supervisione sul sistema scolastico avrà un ruolo importante anche nell'ambito del vasto programma di riforma delle professioni, a partire da quelle legate alla misura e alla rappresentazione del territorio, come ingegneri, architetti, misuratori. .

Sotto questa prospettiva, è possibile comprendere il ruolo chiave di Caissotti anche nel processo di controllo senatorio sulle iniziative edilizie della Chiesa. In un contesto segnato da un processo di rafforzamento dell'autorità statale, di cui Caissotti si fa artefice e difensore, i professionisti della misura giocano un ruolo chiave nel definire, attraverso le loro perizie, gli ambiti di influenza in un territorio ancora frastagliato tra poteri diversi. Nei percorsi dei misuratori e degli agrimensori – sempre più regolati, esaminati, controllati – si riflette la volontà di trasformare la tecnica in strumento di governo. Il peso rilevante che acquistano, nella vita professionale di questi tecnici, le prestazioni svolte all'ombra del pubblico servizio burocratizzato è testimoniato dalla presenza, tra le pratiche del Senato, di architetti del calibro di Bernardo Antonio Vittone. Diversi documenti del Senato vedono un riferimento a Vittone in veste di perito, sia per committenze pubbliche sia in controversie edilizie, e quattro disegni progettuali, conservati tra le carte senatorie, portano la sua firma.

Vittone, in particolare, appare legato in modo significativo agli ambienti della magistratura e alla persona stessa di Caissotti. Rita Binaghi ha esaminato l'attività di Vittone al servizio dell'Università di Torino, mettendo in luce la sua attività di perito per l'ateneo piemontese e riconducendo alla committenza del Magistrato della Riforma alcuni disegni di Vittone per la sede dell'università, nonché i progetti per il Collegio delle Province sulla Piazza Carlina (1737-1739) e per il teatro anatomico, all'interno dell'Ospedale San Giovanni della Città di Torino (costruito tra il 1757 e il 1758, poi distrutto nell'Ottocento). I rapporti tra Vittone e Caissotti assumono anche una dimensione privata, come intuì già Paolo Portoghesi, in considerazione del progetto, poi non realizzato, di una villa nel territorio di Santa Vittoria d'Alba [Binaghi 2000; Portoghesi, 1966].

Conclusioni

L'indagine sulle fonti della magistratura porta in luce dinamiche e significati che investono gli spazi della città e dell'architettura a diversi livelli. Lo spazio urbano diventa infatti il terreno di confronto tra strategie opposte, finalizzate a rivendicare diritti di natura economica o giuridica.

A una scala più ridotta emergono aspetti non convenzionali degli spazi ecclesiastici, lontani dalle esigenze liturgiche: essi vengono considerati nella loro dimensione socialmente vissuta, aperta a usi e significati anche "profani". Le fonti e i disegni del Senato (in special modo quelli relativi al diritto d'asilo) si configurano, in tal senso, come «fonti per la conoscenza del quotidiano» [Curcio, Manieri Elia 1982, p. 308]. In questa prospettiva, luoghi come il sagrato o i recinti della clausura rivelano tutta la loro rilevanza polisemica; allo stesso modo assumono significati inattesi cortili, atri, locali di servizio e fabbriche di pertinenza, quelle «specie di spazi», per dirla con Georges Perec, solitamente trascurate dalla storiografia ma che, attraverso la documentazione senatoria, acquistano una particolare evidenza [Perec 1989]. I temi di indagine più interessanti emergono tuttavia a una scala di osservazione ancor più minuta: il rapporto tra gli spazi dell'architettura e della città e oggetti specifici, come i cippi che delimitano le aree ecclesiastiche; oppure i significati giurisdizionali attribuiti a strutture e elementi materiali quali gradini, porte, finestre e portici. L'analisi di questi documenti si colloca dunque all'intersezione tra saperi diversi – giuridici, architettonici e storici – e restituisce un'immagine della città come organismo complesso, in cui ogni luogo, anche il più marginale, è il prodotto, non sempre trasparente, di intenzionalità e attori diversi e, talvolta, conflittuali.

Bibliografia

- BINAGHI, R. (2000). *Un architetto al servizio della settecentesca "Regia Università degli studi" di Torino. Bernardo Antonio Vittone ed il Magistrato della Riforma*, in «Bollettino Società Piemontese Archeologia e Belle Arti», LII, pp. 147-180.
- BRENNAN, T. (1988). *Public Drinking and Popular Culture in Eighteenth-Century Paris*, Princeton, Princeton University Press.

COBB, R. (1970). *The Police and the People: French Popular Protest, 1789-1820*, Oxford University Press, London.

Collezione di provvidenze pontificie dipendenti dai concordati tra la Santa Sede e S.M. sopra l'immunità, e l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica, Stamperia Reale, Torino, 1770.

CONCINA, E. (1989). *Venezia nell'età moderna*, Venezia, Marsilio.

CONCINA, E. (1994). *Ampliar la città: spazio urbano, "res publica" e architettura*, in *Storia di Venezia*, vol. VI, Roma, Ist. dell'Enciclopedia Italiana, pp. 253- 273.

CONNORS, J. (2005). *Alleanze e inimicizie. L'urbanistica di Roma barocca*, Roma-Bari, Laterza.

CURCIO, C., MANIERI ELIA, M. (1982). *Storia e uso dei modelli architettonici*, Roma-Bari, Laterza.

DIONISOTTI, C. (1881). *Storia della magistratura piemontese*, Torino, Roux e Favale.

DUCLOUX, A. (1994). *Ad ecclesiam confugere. Naissance du droit d'asile dans les églises (Ive - milieu Ve s.)*, Paris, De Boccard.

EDIGATI, D. (2007). *Il ministro censurato: giustizia secolare e diritto d'asilo nella Firenze di Ferdinando II*, in *Annali di Storia di Firenze*, II.

FARGE, A. (1974). *Le vol d'aliments a Paris au XVIIIe siècle*, Plon, Paris.

FARGE, A. (1992). *Vivre dans la rue à Paris au XVIIIe siècle*, Paris, Gallimard.

GARRIOCH, D. (1986). *Neighborhood and Community in Paris, 1740-1790*, Cambridge University Press, Cambridge.

GENTA, E. (1983). *Senato e senatori di Piemonte nel secolo XVIII*, Torino, Deputazione subalpina di Storia Patria.

GRENDI, E. (1989). *Lettere orbe. Anonimato e poteri nel Seicento genovese*, Palermo, Sellerio.

HILLS, H. (2004). *Invisible city. The Architecture of Devotion in Seventeenth- Century Neapolitan Convents*, Oxford.

ICHINO ROSSI, C. (1982). *Il diritto d'asilo nella Lombardia del Settecento. Dall'indulto di Benedetto XIV del '57 alla «totale riforma» giuseppina*, in Aldo De Maddalena, Ettore Rotelli, Gennaro Barbarisi (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa: convegni per il secondo centenario di Maria Teresa d'Austria*, Bologna.

LATINI, C. (2002). *Il privilegio dell'immunità. Diritto d'asilo e giurisdizione nell'ordine giuridico dell'età moderna*, Milano, A. Giuffrè Editore.

Leggi e Costituzioni di S. M. da osservarsi nelle Materie Civili e Criminali ne' Stati della M. S., tanto di qua che al di là da' Monti, e Colli. Loix e Constitutions du Roi, Lesquelles devront être observées dans ses États, tant deçà, que delà des Monts et Cols, dans les Matières Civiles et Criminelles, G. B. Valletta, Torino 1723.

LEONARDI, W. (2016). *Il controllo dei limiti dello spazio sacro. Città e territorio nello Stato Sabauda attraverso le fonti del Senato di Piemonte (1723-1798)*, tesi di dottorato, Politecnico di Torino.

LEONARDI, W. (2018). *Il «sacro liminare»: immunità ecclesiastica e controllo dello spazio urbano nello Stato sabauda del XVIII secolo*, in *Il Settecento e la religione*, a cura di Delpiano Patrizia, Formica Marina, Rao Anna Maria, Roma, Edizioni di Storia e letteratura.

LEONARDI, W. (2021). *Il controllo sui confini dello spazio sacro: architettura ecclesiastica e città nello Stato sabauda del XVIII secolo*, in «in_bo», vol. 12, n° 16, pp. 258-276.

METZGER HABEL, D. (2002). *The urban development of Rome in the age of Alexander VII*, Cambridge, Cambridge University Press.

- METZGER HABEL, D. (2013). *When all of Rome was under construction: the building process in Baroque Rome*, University Park, Pennsylvania State Univ. Press
- MONGIANO, E. (2010). *I senati sabaudi nel XVIII secolo: centralizzazione e particolarismo*, in Sergio Vinciguerra, Francesco Dassano (a cura di), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Edizioni scientifiche italiane, Torino, p. 550.
- PENE VIDARI, G.S. (1997). *Aspetti di Storia Giuridica Piemontese*, Giappichelli, Torino.
- PEREC, G. (1989). *Specie di spazi*, Torino, Bollati Boringhieri.
- PORTOGHESI, P. (1966), Bernardo Vittone. *Un architetto tra Illuminismo e Rococò*, Edizioni dell'Elefante, Roma.
- QUAZZA, G. (1992). *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Gribaudo Editore, Cavallermaggiore (Società tipografica editrice modenese, Modena 1957).
- RAGGIO, O. (2001). *Immagini e verità. Pratiche sociali, fatti giuridici e tecniche cartografiche*, in «Quaderni Storici. Fatti: storie dell'evidenza empirica», n. 108, pp. 843-876.
- ROSEWEIN, B.H. (1999). *Negotiating Space. Power. Restraint and Privileges of Immunity in Early Medieval Europe*, Ithaca (NY).
- SILVESTRINI, M.T. (1997). *La politica della religione. Il governo ecclesiastico nello Stato sabauda del XVIII secolo*, Leo S. Olschki, Firenze.
- SOFFIETTI, I., MONTANARI, C. (2001). *Il diritto negli Stati Sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Torino, Giappichelli.
- TIMBAL DUCLAUX DE MARTIN, P. (1939). *Le droit d'asile*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- TORRE, A. (1992). *Politics Cloaked in Worship: State, Church and local power in Piedmont 1570-1770*, in «Past & Present», 134, febbraio, pp. 42- 92.
- TORRE, A. (1995). *Il consumo di devozioni: religione e comunità nelle campagne dell'ancien régime*, Venezia, Marsilio.
- TORRE, A. (2011). *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli.

Fonti archivistiche

- ASTo, Sezioni Riunite, *Senato di Piemonte*, serie I, cat. V, Materie Ecclesiastiche.
- ASTo, *Materie ecclesiastiche*, Materie ecclesiastiche per categorie, cat. XIV, Immunità locale.
- ASTo, *Materie ecclesiastiche*, Materie ecclesiastiche per categorie, cat. XLVII, Giunte e commissioni ecclesiastiche.

LEGISLAZIONE, ARCHITETTURA E SOCIETÀ: LA NASCITA DEL CIMITERO COMUNALE MONUMENTALE CAMPO VERANO A ROMA TRA ETÀ NAPOLEONICA E RESTAURAZIONE

ROBERTO RAGIONE

Abstract

Between 1809 and 1814, the French government in Rome introduced modern urban reforms, including the establishment of public cemeteries. Following Napoleon's 1804 Saint-Cloud Edict, Rome's first extramural cemetery, Campo Verano, was initially designed by Stern and later revised by Valadier. Construction began but was interrupted after the French withdrew. The subsequent pontifical government resumed burials in the city. It was under Pope Gregory XVI that the development of the cemetery, initiated during the Napoleonic period, was resumed.

Keywords

Rome, cemetery Campo Verano, Raffaele Stern, Giuseppe Valadier

Oltre le mura: la rivoluzione urbana e funeraria di Napoleone

I cinque anni del Governo Francese a Roma, iniziati nel 1809 con l'annessione della città al Primo Impero Napoleonico, rappresentano solo una breve parentesi amministrativa tale da non consentire a imprimere significativi cambiamenti urbanistici nella città. Nonostante ciò, gran parte dei progetti formulati e avviati in quegli anni furono ripresi dall'amministrazione successiva rappresentando, di fatto, dei modelli validi per lo sviluppo della città nel corso dell'Ottocento.

I pochi interventi che si riuscirono a compiere, seppur realizzati in maniera frammentaria su tutto il territorio, alludono a un modello di piano unitario per quella che doveva essere la seconda capitale dell'impero. Roma, per secoli capitale pontificia, con tutti i suoi meravigliosi monumenti, civili e religiosi, appariva agli occhi del nuovo governo come una città saturata e malsana. Da un'analisi generale delle azioni intraprese emerge una visione della città divisa su due livelli: una Roma antica da indagare e scavare al fine di organizzarla come un grande parco archeologico, e una Roma moderna da rinnovare radicalmente così da adeguarla agli usi e ai gusti della contemporaneità [Ragione 2021].

Il 17 maggio 1809 Napoleone Bonaparte, ormai all'apice del potere quale Imperatore dei Francesi, Re d'Italia, mediatore della Confederazione Svizzera e protettore della Confederazione del Reno, firmò due importanti decreti [La Padula 1969]. Con il primo sopprime il potere temporale di Pio VII (1742-1823) annettendo lo Stato Pontificio all'Impero e proclamando Roma città imperiale e libera. Con il secondo nominò la Consulta Straordinaria per gli Stati Romani al fine di prendere possesso della città e di tutti i territori pontifici a partire dal 1° giugno successivo. Alla Consulta fu demandato il compito di organizzare un nuovo apparato amministrativo per il controllo e la gestione dei territori. A presiedere la Consulta fu posto il generale Sextius Alexandre François de Miollis (1759-1828), già a capo del governo militare dopo il 3 febbraio 1808, quando occupò la città di Roma e moderò la cattura del pontefice [Nardi 1989; Bertolaccini 2005; 2007b].

Una delle prime azioni della Consulta fu d'istituire uno specifico dipartimento per la città. A controllo del dipartimento di Roma venne nominato come prefetto Camille Philippe Casimir Marcellin de Tournon-Simiane, mentre per l'amministrazione della città furono costituiti un Senato, con membri del patriziato romano, e un Consiglio municipale: entrambi gli organi erano presieduti da Luigi Braschi Onesti (1745-1816), nipote di Pio VI, con la nomina di *maire* della città; Pietro Gabrielli (1746-1824) venne nominato *adjoint maire*. La Consulta, fino al suo scioglimento, svolse la duplice attività di 'restauro' dei monumenti antichi e adeguamento delle infrastrutture urbane [Cattaneo 2018].

Nella riunione del 21 giugno 1809 venne istituita la Commissione per i Monumenti e le Fabbriche Civili (*Commission des monuments et des bâtiments civils dans le Département de Rome*). Sottoposta al controllo diretto della Consulta, le funzioni della Commissione erano quelle di redigere rapporti sullo stato di fatto e di conseguenza formulare proposte per la città; i progetti venivano sottoposti al parere dei membri della Consulta che riservava a sé il giudizio finale [Cecchini 2012].

Il Decreto Imperiale sulle Sepolture (*Décret Impérial sur les Sépultures*), conosciuto maggiormente come Editto di Saint Cloud, venne emanato da Napoleone Bonaparte nel castello della cittadina francese di Saint-Cloud il 12 giugno 1804 e raccoglieva organicamente tutte le precedenti e frammentarie norme sulle pratiche mortuarie e sui luoghi destinati alle sepolture. L'editto, composto da ventisette articoli suddivisi in cinque titoli, aveva quale obiettivo precipuo quello di proibire categoricamente la sepoltura *intra moenia* e stabiliva inoltre che l'amministrazione pubblica si occupasse di dare sepoltura a tutti i defunti, senza alcuna distinzione di sesso, ceto o appartenenza, in tombe collocate in appositi spazi recintati al di fuori dell'abitato cittadino [Forcella 1984; Marroni 1998; Levati 2024].

L'editto aveva una duplice motivazione: igienico-sanitaria e ideologico-politica. Se da una parte si voleva salvaguardare la salute pubblica evitando la propagazione di epidemie nei centri abitati, dall'altra s'intendeva evitare le discriminazioni sociali anche tra i defunti, collocandoli in maniera indistinta all'interno di tombe uguali. La realizzazione di un cimitero pubblico a Roma rientrava, quindi, in quel programma di interventi

finalizzati alla modernizzazione e all'adeguamento del servizio urbano; la questione era ritenuta dalla Consulta tra le più necessarie e urgenti [Ragione 2021].

Lo stesso Camille de Tournon, in una lettera del 20 luglio 1811 inviata al ministro dell'Interno Jean-Pierre Bachasson (1766-1823), descrisse la situazione romana ancora profondamente legata alle antiche tradizioni funerarie. Egli affermava che i defunti cittadini venivano tumulati nelle chiese e sottolineava come, man mano che gli spazi disponibili per la sepoltura si esaurivano, aumentasse l'affollamento in quelli ancora disponibili, con conseguente rischio di focolai di infezione pubblica [Patrizi, Giovannoni 1927]. Ancora de Tournon nel 1831, molti anni dopo la sua partenza da Roma, scrisse che le autorità francesi avevano avviato la costruzione di luoghi di sepoltura fuori dalla città interpretando anche le idee di Pio VII, il quale, secondo l'ex prefetto francese, aveva ben compreso tutte le problematiche relative alla sepoltura dei defunti nelle chiese [de Tournon 1831].

D'altronde, a Roma, nello stesso periodo, il dibattito sulla realizzazione di appositi luoghi di sepoltura per i defunti era stato avviato anche in ambito accademico. Presso l'Accademia di San Luca, i Concorsi Clementini del 1795 e del 1805, e poi nuovamente nel 1835, avevano proposto il tema di un cimitero pubblico per le classi di architettura. Inoltre, questi Concorsi Clementini videro il coinvolgimento di personalità che, a vario titolo, furono impegnate, in seguito, proprio nella realizzazione del primo cimitero pubblico romano. Basti pensare che alla cerimonia di premiazione del concorso del 1805, tenutasi l'anno successivo all'Editto di Saint Cloud, avvenuta in Campidoglio erano presenti Andrea Vici, principe dell'Accademia di San Luca, Giuseppe Valadier e Giuseppe Camporese in quanto 'stimatori' di architettura [Marconi, Cipriani, Valeriani 1974; Cerutti Fusco 1985; Del Bufalo 1992; Debenedetti 1997; Bertolaccini 2004; 2007a; Selvafolta 2005; Moschini 2016].

La nascita di un cimitero pubblico a Roma

La letteratura esistente è concorde nel far risalire la nascita del pubblico cimitero a Roma al 19 luglio 1809, data in cui la Consulta Straordinaria per gli Stati Romani, emanò il decreto n. 187. Questo, divulgato stringato sul *Giornale del Campidoglio* del 24 luglio, proibiva la sepoltura nelle chiese e ordinava la realizzazione di luoghi appositi fuori le mura cittadine, in modo da interrompere una pratica tradizionale che non poteva essere ulteriormente tollerata [Montenovesi 1915; Forcella 1984; Krogel 1995; Capalbi 1998; Marroni 1998; Bertolaccini 2000; 2007a; 2007b]. L'ordinanza recitava:

La Consulta Straordinaria per gli Stati Romani

Considerando che l'uso di far servire le Chiese della città di Roma per la sepoltura de' morti è uno de' costumi il più nocivo alla salute degli abitanti;

Che situando i cimiteri fuori del recinto della città l'amministrazione saprà conciliare il rispetto dovuto ai Defonti col dovere d'invigilare alla conservazione della popolazione.

Ordina:

1. La sepoltura de' Morti in avvenire avrà luogo ne' cimiterj situati fuori del recinto della Città di Roma.

2. I cadaveri, dopo aver ricevuto nelle rispettive parrocchie gli ultimi doveri, saranno ivi trasportati coll'ispezione e cura dell'autorità pubblica.

3. I sigg. Giuseppe Camporesi e Raffaele Sterni architetti del Governo si concerteranno col sig. Morichini medico per presentare senza indugio alla Consulta un rapporto, ed un'idea di parere relativa alla scelta de' terreni i più adatti a formare de' Cimiterj fuori delle mura della Città di Roma, e sulle spese necessarie per fornire alla loro chiusura, e alla decenza delle sepolture.

4. Il presente ordine sarà inserito nel bollettino.

firmati Il conte MIOLLIS Governator generale Presid. JANET, dal POZZO

L'ordinanza conferiva ufficialmente l'incarico ai due architetti Giuseppe Camporese (1761-1822) e Raffaele Stern (1774-1820), insieme a Domenico Lino Morichini (1773-1836), archiatra pontificio e figura di spicco in materia d'igiene e sanità pubblica durante il Governo pontificio e quello francese [Calascibetta 2012], di redigere un rapporto sulla scelta dei terreni e sulle spese occorrenti per la realizzazione dei cimiteri.

In realtà, Morichini aveva già redatto il 26 marzo 1806 un rapporto relativo ai possibili luoghi da destinare alla formazione dei cimiteri fuori dall'abitato romano. Egli fissava tre criteri principali: distanza adeguata dalla città; presenza di rilievi naturali frapposti per evitare il convogliarsi di miasmi; e localizzazione in direzione di venti rari e non nocivi. I siti più adatti risultavano sostanzialmente due: a ovest, fuori porta Angelica, nell'area della Villa Sacchetti; a est, fuori porta San Lorenzo, in località Pietralata. Nel rapporto, Morichini sintetizzava, inoltre, i criteri essenziali per l'organizzazione dei sepolcreti: coesistenza di tumulazione e inumazione, con aree distinte; adeguata qualità del suolo; ripartizione degli spazi per garantire decoro e funzionalità; possibilità di ospitare monumenti pubblici e privati sotto portici perimetrali; eventuale mantenimento dei sepolcri gentilizi rurali sotto controllo pubblico; dotazioni arboree capaci di assicurare raccoglimento e mitigazione degli effluvi. È infine significativo precisare che il rapporto facesse riferimento a elaborazioni progettuali già avviate: Morichini dichiarava, infatti, che i disegni elaborati dagli architetti Stern e Camporesei rispondevano pienamente a tali considerazioni [Morichini 1850]. Lo scritto si ricollegava al più ampio progetto di regolamento sanitario della città di Roma ideato nel 1805, del quale fu promotore e unico sostenitore il cardinale Ercole Consalvi (1757-1824), segretario di Stato dal 1800 al 1806, ma che non ebbe un reale sviluppo a causa della rapida caduta politica del prelato [Morichini 1925; 1957; Roveri 1983].

Sempre nel 1806 venivano pubblicati dallo studioso Giuseppe Antonio Guattani (1748-1830) i pensieri dell'architetto Andrea Vici (1743-1817), membro della Commissione per i Monumenti e le Fabbriche Civili durante il Governo francese, relativi al progetto di istituire cimiteri extraurbani a Roma, secondo la celebre norma decemvirale *Hominem mortuum in Urbe ne sepelito neve urito*. Vici, pur presentando riflessioni personali, indicava nuovamente i terreni di Pietralata a est e l'area della Pineta Sacchetti a ovest come siti idonei, sulla base della direzione dei venti e della distribuzione delle parrocchie. Egli delineava inoltre, in forma sintetica, la configurazione architettonica ritenuta più appropriata: una chiesa semplice con tre cappelle; un'area racchiusa da mura e porticati atti a ospitare sepolture e memorie; ambienti per funzioni anatomiche;

un'abitazione per il custode; un settore centrale a cielo aperto con terreno predisposto alla decomposizione; un perimetro cinto da alberature regolari, utili a garantire decoro e salubrità. Concludeva affermando che tali linee generali avrebbero potuto facilmente trasformarsi in indicazioni operative per una futura realizzazione [Guattani 1806; Del Bufalo 1992; Bertolaccini 2007a]. Si può pertanto affermare che già alcuni anni prima della riconquista di Roma da parte dei francesi – il 2 febbraio 1809 le truppe francesi entrarono in città e il 6 luglio i colpi di cannone di Castel Sant'Angelo ne sancirono il ritorno e l'allontanamento di Pio VII [Bertolaccini 2000] – sia le autorità pontificie sia la società accademica romana fossero attivamente impegnate nell'elaborazione di cimiteri *extra moenia*, iniziativa che avrebbe trovato un brusco arresto proprio a causa della repentina occupazione francese [Ragione 2021].

Raffaele Stern: studi per un cimitero

Il decreto n. 187 del 1809, emanato dalla Consulta Straordinaria subito dopo l'insediamento del Governo francese a Roma, si inseriva nelle ambizioni di un vasto programma di interventi destinato a trasformare l'immagine urbana. Roma, da subito considerata seconda capitale dell'impero, 'città imperiale e libera', veniva presentata come una città francese a tutti gli effetti o, più precisamente, città da rendere francese attraverso una politica urbanistica precisa, un rinnovato assetto amministrativo e un processo di progressiva laicizzazione. Con la fondazione, il 29 luglio 1809, della Commissione degli Abbellimenti della città di Roma (*Commission des Embellissements de la Ville de Rome*) si avviò una serie di trasformazioni urbanistiche e architettoniche finalizzate a condurre a compimento alcune imprese iniziate sotto Pio VII e, al contempo, ad aprire una nuova politica di intervento sul territorio. Tra gli obiettivi, oltre ai grandi interventi monumentali, rientravano opere infrastrutturali quali la costruzione di mercati, di mattatoi e, appunto, di cimiteri [La Padula 1958; Bertolaccini 2005; 2007b].

Il programma funzionale destinato ai complessi funerari venne dettagliato da Camille de Tournon nel suo libro di memorie del 1831, dove descrisse l'impianto tipologico previsto: due cimiteri, collocati alle estremità opposte della città, ciascuno articolato in 400 camere sepolcrali sotterranee, suddivise in quattro settori distinti, circondati da un muro perimetrale destinato ad accogliere ulteriori camere sepolcrali a uso familiare, e infine una cappella per i riti funebri. L'utilizzo delle fosse seguiva un criterio matematico: i defunti di ogni giorno sarebbero stati deposti in una stessa camera, chiusa a fine giornata e sigillata per un anno, tempo ritenuto sufficiente per l'essiccazione dei cadaveri e la dispersione dei gas. Le 800 camere totali, somma delle fosse dei due cimiteri urbani, avrebbero offerto, oltre alle risorse di sepoltura giornaliera, una riserva per i casi di epidemia, mentre le ossa secche, dopo alcuni anni, sarebbero state depositate negli ossari. Il numero delle camere, 400 per cimitero, corrispondeva infatti ai giorni dell'anno, 366 per includere gli anni bisestili, più quattro cripte per eventuali emergenze epidemiche. Le dimensioni di ciascuna cripta derivavano dalla stima della mortalità annua (circa 6000 decessi) e giornaliera (sedici decessi giornalieri); ogni cimitero avrebbe accolto quotidianamente otto salme avvolte da un lenzuolo e ricoperte

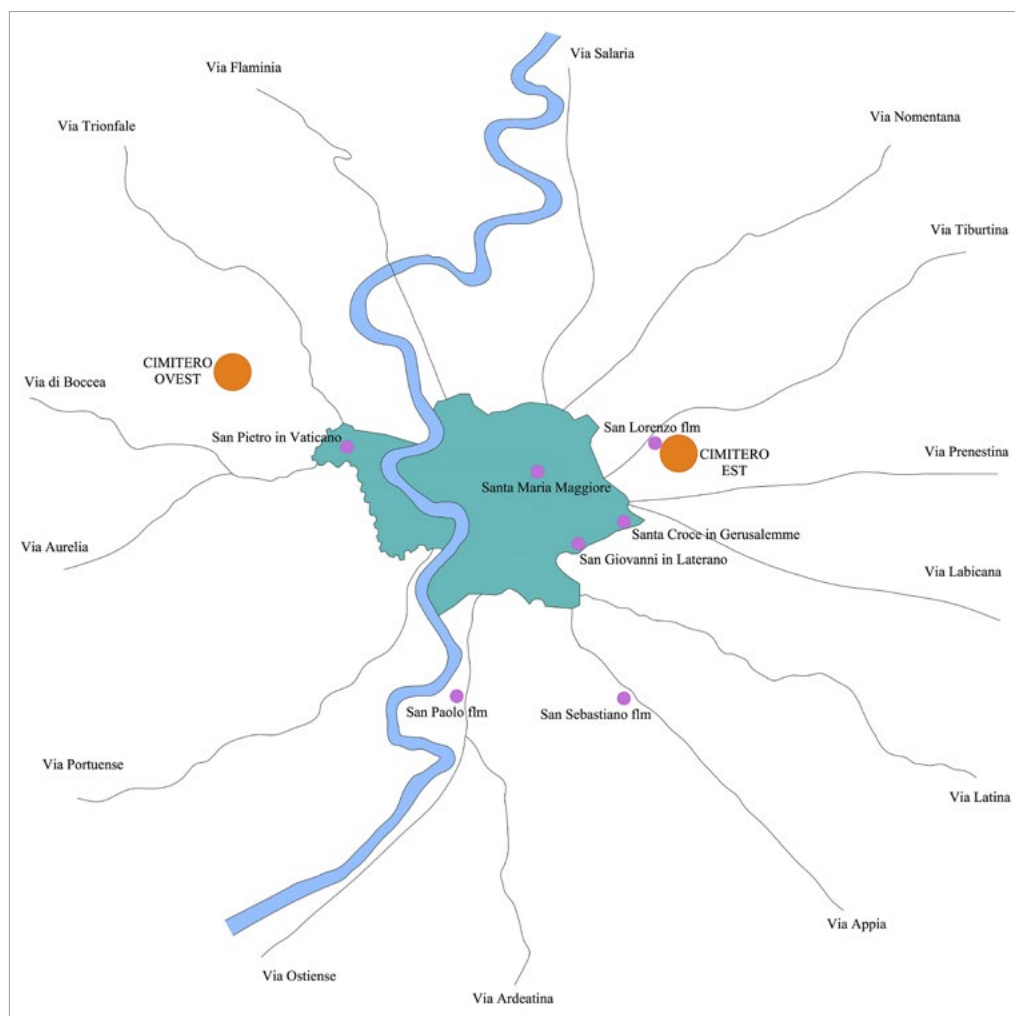
di calce [de Tournon 1831]. Nel programma, orientato a criteri tecnici ed economici, la dimensione architettonica rivestiva dunque un ruolo marginale [Bertolaccini 2007a]. Per il sistema impiegato, le camere sotterranee furono definite pozzi di promiscua putrefazione [Montenovesi 1915; Panella 2010].

Il sistema di sepoltura, pur razionalizzato, rimaneva fedele alla tradizione popolare romana e a quanto non avvenisse già nelle chiese: non si adottava la sepoltura individuale come in Francia ma si privilegiavano fosse comuni per non urtare i sentimenti religiosi della popolazione. Lo stesso de Tournon spiegava che il modello francese era stato adattato a Roma: nel rispetto delle tradizioni della popolazione romana, si rinunciava all'idea di realizzare semplici campi d'inumazione a favore dell'utilizzo di camere sepolcrali sotterranee, trasposizione del modello di sepoltura nelle chiese [Montenovesi 1915; La Padula 1969; Forcella 1984; Marroni 1998].

L'approccio razionale e organizzativo, fondato sull'igienismo illuminista, trovava un modello tipologico più vicino nel cimitero napoletano di Santa Maria del Popolo degli Incurabili (1762) sul versante meridionale della collina di Poggioreale dove Ferdinando Fuga aveva progettato un cimitero come un vasto cortile suddiviso da 366 ambienti ipogei, così da consentire la gestione di tutte le sepolture nell'arco di un anno, tenendo conto anche degli anni bisestili [Giordano 1997; Giordano 2006; Marcenaro 2012]. Lo stesso Fuga aveva precedentemente realizzato un altro impianto funerario, proprio a Roma, per l'ospedale di Santo Spirito in Sassia (1745), con una corte quadrata e 100 camere sepolcrali sotterranee ordinatamente disposte al centro [Colonna 2009].

Nonostante fosse trascorso oltre un anno dal decreto n. 187, nessuna misura concreta era stata tuttavia adottata. L'8 settembre 1810, nella prima seduta della Commissione dei Monumenti e delle Fabbriche Civili, si stabilì di includere la costruzione dei cimiteri nel programma ufficiale degli interventi, al pari di mercati, mattatoi, scavi al Foro e al Colosseo, riadattamento del Laterano e restauri di Ponte Sisto. Furono quindi indicate alcune aree idonee: Andrea Vici propose la valle dell'Inferno presso villa Sacchetti e i terreni di Pietralata; il *maire* Luigi Braschi Onesti suggerì invece un'area liminare al complesso religioso di San Lorenzo fuori le mura sulla via Tiburtina, con il chiaro desiderio di coniugare i programmi politici francesi e il fervore religioso del popolo romano. Questa seconda proposta venne presto considerata preferibile, anche grazie alla possibilità di utilizzare la basilica per le funzioni funebri, evitando la costruzione di una nuova cappella, come osservò Giovanni Battista Ottaviani, architetto municipale e membro della Commissione, in un successivo rapporto inviato al prefetto de Tournon [La Padula 1969; Bertolaccini 2007a; 2007d].

Il 22 ottobre 1810 il *Giornale del Campidoglio* pubblicò l'esito di un'ordinanza che stabiliva la scelta definitiva del luogo presso San Lorenzo fuori le mura; mentre un mese dopo, il 23 novembre, un'ulteriore ordinanza individuava il secondo cimitero nel Pigneto Sacchetti, fuori Porta Angelica [Bertolaccini 2000; 2005; 2007b]. Al contempo furono approvati i progetti e i computi spese di Stern e Camporese e assegnata al prefetto de Tournon la supervisione dei lavori (Fig. 1). Gli stanziamenti furono di 15.000 franchi per il Pigneto Sacchetti e 13.552 per San Lorenzo, cifra inferiore poiché non occorreva



1: Individuazione delle aree previste per la realizzazione dei cimiteri nella città di Roma nel 1810. Elaborazione dell'A. .

edificare una cappella. La realizzazione del cimitero ovest fu affidata a Camporese, quella del cimitero est a Stern [Natoli 1989; Marroni 1998; Bertolaccini 2005; 2007a; 2007b]. Per il complesso di San Lorenzo, Stern elaborò sicuramente tre progetti, come dichiarò egli stesso nella primavera del 1811 nel *Rapport sur Rome et les États Romains*, specificando che ciascuno comprendeva pianta, prospetto, sezione, relazione, perizia e dettagli esecutivi. Sebbene tali elaborati non siano stati rinvenuti, sulla base delle fonti e delle somme stanziare si può ipotizzare una soluzione analoga per i due cimiteri: quattro riquadri di fosse entro un recinto quadrangolare circondato da portici [Bertolaccini 2007a]. Decisivo per comprendere il contributo di Stern è la seduta della Commissione del 4 dicembre 1810, dove si approvò la trasformazione del progetto nella

forma circolare, invece del quadrato iniziale, prescrivendo quindi la formazione di un portico perimetrale circolare con quattro ancorpi, anch'essi porticati, e scalinate per la discesa al piano interno delle sepolture. Tale configurazione, porticata e aperta, doveva favorire la circolazione dell'aria e limitare i rischi epidemiologici, secondo la razionalità illuminista e la suggestione della forma perfetta, priva di angoli in cui gli effluvi potessero ristagnare [Bertolaccini 2005; 2007a; 2007b].

Il 12 gennaio 1811 Stern, insieme ai geometri Vincenzo Quirini e Alessandro Ricci, effettuò rilievi nell'area destinata al cimitero e valutò le opere necessarie per adeguare la vicina basilica di San Lorenzo fuori le mura. Il terreno venne descritto come pianeggiante nella parte interna e in declivio verso la strada. Furono quindi predisposti i lavori di sterro per demarcare l'area, che iniziarono ufficialmente il 4 febbraio successivo [Bertolaccini 2000; 2005; 2007a; Ragione 2022]. Tuttavia Stern rimase alla direzione del cantiere per un periodo molto breve: il 25 febbraio fu nominato architetto del Palazzo del Quirinale, destinato a divenire residenza ufficiale di Napoleone [Natoli 1989]. Stern, impegnato nel nuovo e più prestigioso incarico, abbandonò quindi la direzione del cimitero di San Lorenzo e al suo posto subentrò Giuseppe Valadier [Cerutti Fusco 1985; Bertolaccini 2007a].

Giuseppe Valadier: i tre progetti

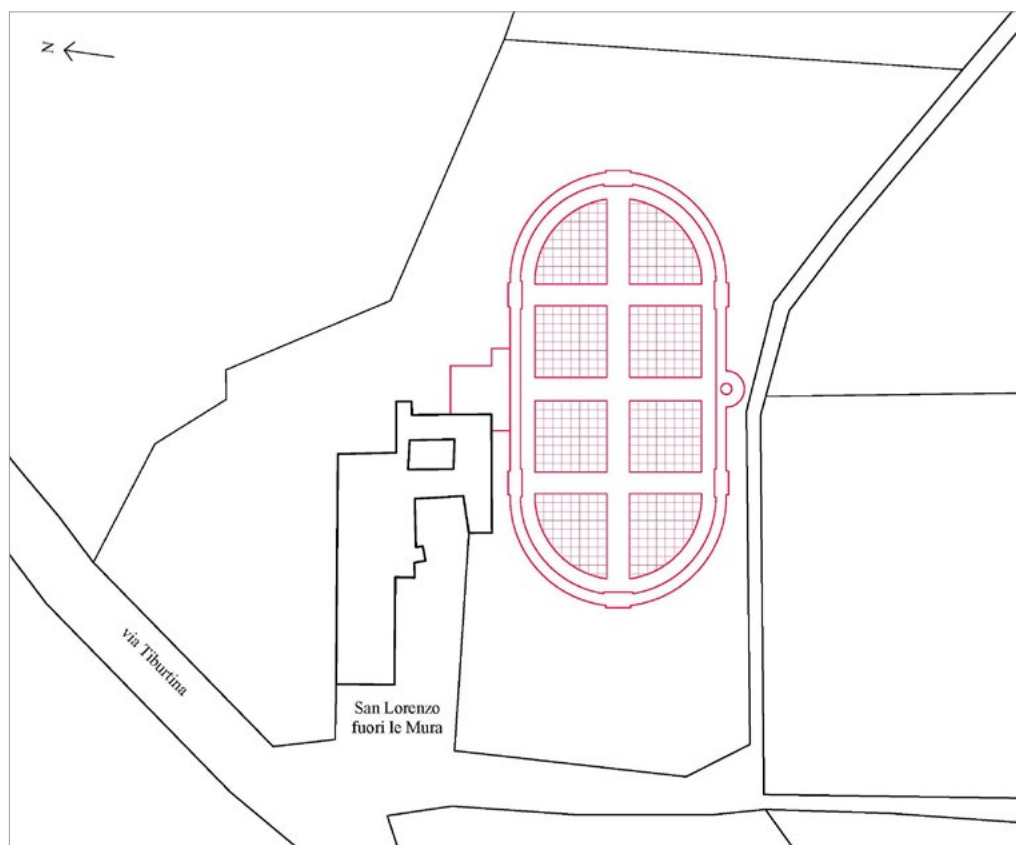
All'inizio della primavera del 1811 i lavori compiuti per il cimitero erano ancora scarsi, come riferito dal *Giornale del Campidoglio* del 23 marzo che, comunicata la nomina di Stern ad architetto del Quirinale, osservava che per quanto riguardava i due cimiteri, presso San Lorenzo fuori le mura e al Pigneto Sacchetti, gli operai avevano scavato soltanto metà del recinto; si prevedeva tuttavia di terminare i lavori entro l'estate così da provvedere immediatamente con le sepolture [Ragione 2021].

È evidente che, nelle intenzioni dell'amministrazione, Valadier avrebbe dovuto proseguire secondo l'ultimo progetto previsto da Stern, ma l'assenza dei disegni costituì il primo ostacolo. Più volte Luigi Braschi Onesti aveva chiesto a Stern di consegnare disegni, scandagli e perizie, a Valadier il quale però lamentava di non averli ottenuti, nonostante ripetuti tentativi. Partito Stern per Parigi, inutili furono anche le richieste presso il suo assistente, sicché Valadier dovette redigere un nuovo progetto [Bertolaccini 2007a]. Non conosciamo il motivo del rifiuto di Stern riguardo alla mancata consegna del materiale grafico in suo possesso (probabilmente portato in Francia dall'architetto, per poi finire nell'oblio). È inoltre difficile capire a che punto fosse esattamente la definizione del progetto e quali concrete operazioni fossero state condotte nell'area prima dell'arrivo di Valadier. Forse l'impianto circolare era ancora solo una volontà astratta dell'amministrazione non espressa in progetto [Bertolaccini 2007d], forse ancora ci furono di disaccordi tra Stern e l'amministrazione francese per problemi tecnici ed economici [Cattaneo 2018]. Tuttavia, in una perizia sulla stima del sito si confermava che i lavori riguardavano un complesso circolare: cosicché è in quest'ottica che bisogna interpretare il disegno intitolato "Pianta del taglio delle terre fatto per il Cemeterio a S.

Lorenzo fuori le Mura”, realizzato da Valadier nella primavera 1811 [Debenedetti 1985; Bertolaccini 2005; 2007a; Lanfranchi 2012].

L’elaborato, poco più che un ideogramma, mostra verosimilmente solo le operazioni compiute, cioè la perimetrazione dei vari ambiti. Il cimitero, impostato nella parte più interna dell’area, presentava i quattro campi destinati alle fosse inscritti in una circonferenza che lambisce l’angolo orientale del monastero di San Lorenzo fuori le mura, dove probabilmente sarebbe stato realizzato l’ingresso [Bertolaccini 2005; 2007a; 2007b].

Ciò che accadde, in ogni caso, fu che Valadier giunse presto ad approntare un nuovo progetto, abbandonando definitivamente l’impianto circolare. A metà giugno 1811 presentò la proposta “Pianta di come potrebbe formarsi il Cemeterio di S. Lorenzo fuori le Mura” (Fig. 2), con una soluzione intermedia tra uno schema centrale e uno longitudinale. L’elaborato predisposto comprendeva la planimetria generale e due sezioni. Anche qui il disegno è privo di orientamento e non mostra le architetture esistenti (basilica e



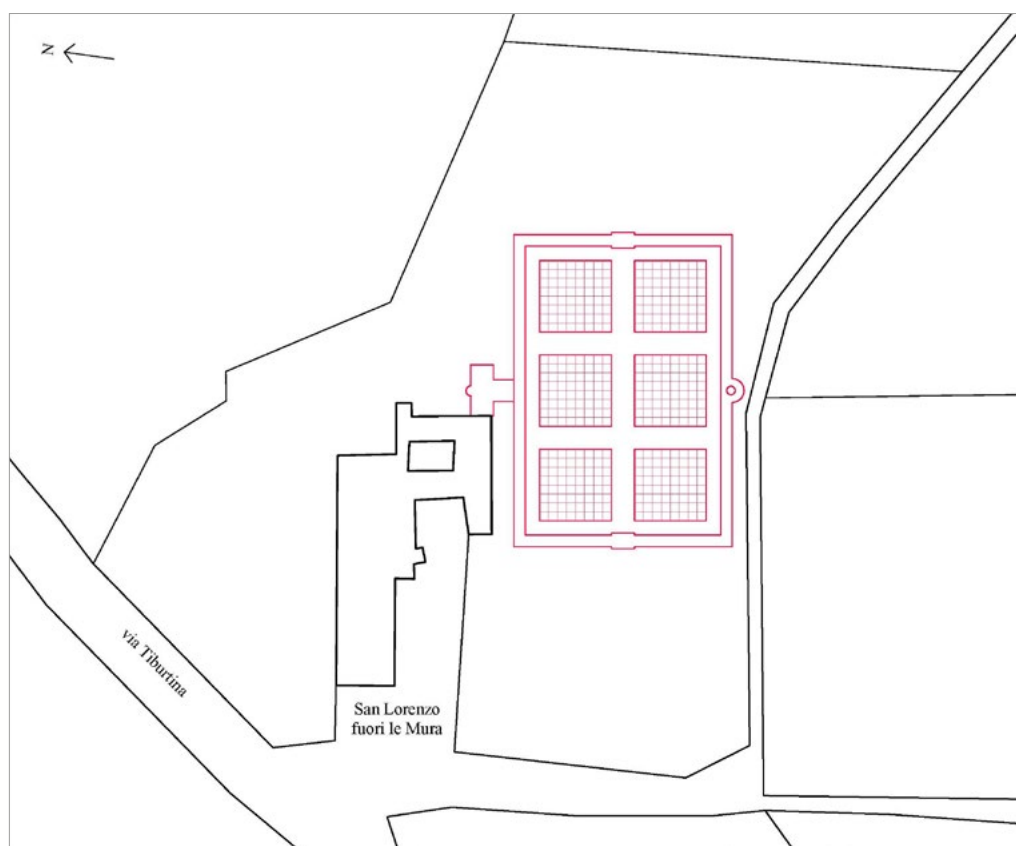
2: Planimetria generale del primo progetto di Giuseppe Valadier per il cimitero est della città di Roma, elaborato nel 1811. Elaborazione dell'A. .

convento), ma conferma la collocazione nella parte interna della proprietà e il collegamento monumentale con la basilica [Debenedetti 1985; Bertolaccini 2000; 2005; 2007a; Lanfranchi 2012].

La sintesi tra forma quadrangolare e circolare prevedeva un quadrato centrale concluso da due emicicli, ricavando così otto campi con camere sepolcrali sotterranee. Nei quattro campi quadrati centrali si sarebbero collocate 64 cripte per ciascuno; nei restanti campi corrispondenti ai due emicicli potevano ricavarsi circa 54 cripte. Un portico continuo delimitava l'intero spazio a eccezione di una cappella aperta, simmetricamente opposta a un ingresso monumentale, probabilmente collegato al convento di San Lorenzo. L'ingresso presentava una imponente scalinata fiancheggiata da torri quadrate con cupole ribassate. La cappella invece era un grande nicchione con abside semicircolare e frontone triangolare con croce e gruppo scultoreo della Pietà. Il portico, con 140 colonne doriche senza base, aveva volte a botte ribassate e copertura piana [Cerutti Fusco 1985; Bertolaccini 2000; 2005; 2007a].

Il progetto, fondato su assialità e rigore classicistico, definiva uno spazio austero e razionale che proponeva una bellezza idealizzata e contemplativa. La semplicità delle forme richiamava un classicismo severo, quasi privo di decorazioni, orientato alla sacralità della morte. Tuttavia, pur con elementi stilistici ben definiti, il progetto lasciava indeterminate alcune questioni generali: rapporto con basilica e convento, uso degli spazi d'ingresso, la conformazione delle camere sepolcrali sotterranee lungo i margini dei riquadri a terminazione curva [Cerutti Fusco 1985; Bertolaccini 2000; Lanfranchi 2012]. Nonostante tutto, il progetto si discostava dalle intenzioni iniziali dell'amministrazione francese: prevedeva 472 camere comuni; abbandonava il modello matematico delle fosse pari al numero dei giorni dell'anno; e proponeva campate sotto i portici per tombe di famiglia. Queste differenze portarono il *maire* Braschi Onesti e l'*adjoint* Gabrielli ad approvarlo agli inizi di luglio, durante l'assenza del prefetto de Tournon, che a sua volta, rientrato, pur biasimando l'abuso di potere, ritenne opportuno soprassedere data la necessità di realizzare il cimitero ormai da troppo tempo rimandato, e approvò il progetto nella prima seduta utile del Consiglio di Prefettura [Bertolaccini 2007a; 2007b]. Con decreto imperiale del 27 luglio 1811 la realizzazione dei due cimiteri fu inserita nel Piano degli Abbellimenti di Roma (*Plan des Emellissements de la Ville de Rome*) [Santori 1898]. Furono quindi avviati i lavori con la costruzione dei riquadri per le camere sepolcrali, e l'8 dicembre Valadier annunciò la realizzazione del primo riquadro. Per tutto il 1812 i lavori al cimitero proseguirono incessantemente [Montenovesi 1915; Marroni 1998; Bertolaccini 2007a; 2007d].

Probabilmente, in questo periodo, Valadier iniziò a concepire una nuova versione del progetto per il cimitero che prevedesse sei riquadri centrali per le camere sepolcrali in sostituzione degli otto previsti nella prima ideazione, abbandonando quindi l'idea di avere i quattro riquadri con i margini a terminazione curva, e rispondendo meglio alle richieste dell'amministrazione [Ragione 2021]. Valadier elaborò dunque il progetto "Pianta del nuovo Cemeterio prossimo alla Chiesa di S. Lorenzo fuori le Mura, ridotto secondo gl'Ordini di sua Ecc.za il Sig. Baron de Tournon, Prefetto del Dipartimento di Roma" (Fig. 3), con un impianto rettangolare, sei riquadri da 64 fosse ciascuno,



3: Planimetria generale del secondo progetto di Giuseppe Valadier per il cimitero est della città di Roma, elaborato nel 1812-1813. Elaborazione dell'A. .

peristilio dorico interrotto in corrispondenza dell'ingresso e della cappella, simmetricamente opposti. L'ingresso avveniva dal convento, con adattamento di molte celle a servizio del cimitero e un corridoio ornato da memorie per defunti illustri, che conduceva al grande scalone; sul fronte opposto la cappella era riproposta con il consueto nicchione con gruppo della Pietà al centro. Il portico, 128 colonne doriche su tre gradini, presentava aperture sull'asse trasversale [Cerutti Fusco 1985; Bertolaccini 2007a]. Il progetto, che ricalcava sempre un codice classicistico, appariva allo stesso tempo essenziale e rigoroso nel rispettare le indicazioni di semplicità dettate dall'amministrazione, ma anche solenne e maestoso, non rinunciando ad alcuni elementi imponenti come lo scalone o il nicchione [Ragione 2021]. In un rapporto del gennaio 1813 il prefetto de Tournon informò il ministro Bachasson che, dei sei riquadri per le camere sepolcrali, uno era completato, in tre mancavano solo le volte e negli ultimi due erano stati eseguiti gli scavi e parte dei muri; le spese superavano 87.000 franchi e la conclusione dei lavori era prevista per il 1° maggio successivo, con inizio delle tumulazioni il 1° giugno [Bertolaccini 2007a]. Pur accettando gli ingenti costi già sostenuti,

il ministro Bachasson chiese a Valadier e Camporese nuovi progetti più semplici ed economici: a Parigi cresceva la preoccupazione per l'andamento dei lavori, tanto da inviare due ispettori, l'architetto Alexandre Jean Baptiste Guy de Gisors (1762-1835) e il paesaggista Louis Martin Berthault (1770-1823), incaricati di verificare la situazione. Bachasson cercò di addolcire questo intervento scrivendo al prefetto e mettendolo in guardia dagli architetti romani poco avvezzi alla realizzazione di grandi imprese delle quali hanno difficoltà a comprenderne l'utilità abbandonandosi alla loro immaginazione [Nardi 2001].

Giunto a Roma, Gisors, in qualità di Ispettore Generale degli Edifici Civili (*Inspecteur Général du Batimens Civils*), esaminò il progetto di Valadier e chiese di eliminare il corridore interno, ridurre lo scalone, sostituire il portico trabeato con uno su pilastri ad arcate e organizzare gli spazi delle sepolture divisi per classi sociali [Bertolaccini 2007a]. Basandosi sulle indicazioni ricevute, Valadier, il 24 aprile 1813, predispose un'ulteriore versione, "Piano di recinzione e delle sepolture particolari del cimitero di San Lorenzo", simile alla precedente proposta, con sei campi centrali destinati alle camere sepolcrali, ma con portico ad archi su pilastri composto da 114 campate. L'ingresso avveniva sempre dal convento ma era ridotto notevolmente nella sua volumetria; anche la cappella opposta, viene ridotta a una piccola abside aperta [Cerutti Fusco 1985; Bertolaccini 2005; 2007a; 2007d].

Il 4 maggio de Tournon approvò il progetto. Gisors, il giorno seguente, invece raccomandò di eliminare ulteriormente il corridoio di collegamento con il convento e il nicchione con il gruppo scultoreo [Bertolaccini 2007a]. Nonostante il 24 agosto fosse stato approvato il progetto di Valadier da parte della Commissione degli Edifici Civili (*Commission des Batimens Civils*), i lavori iniziarono a rallentare tanto che lo stesso Valadier ne lamentò la sospensione il 6 ottobre [La Padula 1969; Bertolaccini 2000; 2005; 2007a; 2007b]. Persistendo l'insoddisfazione francese, Gisors elaborò due progetti: sempre di forma quadrangolare ma con ingresso autonomo, uno con portici perimetrali e uno senza i portici ma con cappelle lungo i lati; entrambi i progetti furono presentati nel novembre 1813 alla seduta del Consiglio. Nella stessa seduta, il Consiglio stabilì che, data l'importanza dei due cimiteri romani, fosse comunque preferibile adottare architetture di maggiore nobiltà, pur senza discostarsi dai principi di economicità. Invitò dunque Valadier e Camporese a presentare nuovi progetti, assumendo come riferimento la soluzione porticata proposta da de Gisors. L'impianto restava quadrangolare e autonomo, con ingresso su lato minore. Il 29 novembre Gisors inviò relazione e progetti a Parigi [Bertolaccini 2007a]. Ormai, nella realizzazione dei cimiteri credeva probabilmente solo de Tournon che in una lettera del dicembre 1813 inviata al *maire* si esprime duramente intimando la ripresa dei lavori [Ragione 2021].

Gli eventi storici successivi non permisero tuttavia di attuare quanto sperato: il 24 gennaio 1814 i francesi lasciarono Roma, interrompendo tutti i cantieri. Il 1° marzo furono eseguiti i "ristretti degli scandagli" sulle 338 camere già costruite (cinque riquadri ultimati) nel cimitero di San Lorenzo [Simonetto, Del Pistoia 1994]. Dopo la partenza dei francesi, la Commissione degli Abbellimenti passò dapprima sotto la giurisdizione del Governo napoletano provvisorio e poi del Governo pontificio ritornato al potere.

Il 13 maggio nell'adunanza del ripristinato governo dal papa vennero ufficialmente sopresi i lavori nei cimiteri [Montenovesi 1915; La Padula 1969; Bertolaccini 2005; 2007a; 2007b]. Fino al 1814, all'amministrazione francese i due cimiteri erano costati una ingente somma di denaro e si erano realizzati, per il cimitero di San Lorenzo, solo i sei riquadri centrali destinati alle sepolture che divennero quindi una preesistenza con cui molti dei progettisti seguenti dovettero confrontarsi [de Tournon 1831; Lanfranchi 2012]. Con la Restaurazione venne ripresa invece la sepoltura nelle chiese o nei cimiteri annessi ad esse secondo la tradizione romana prima del Regno Napoleonico [Montenovesi 1915].

La Restaurazione e il ritorno alle pratiche funerarie tradizionali

Dopo la caduta di Napoleone a Lipsia nel 1813, la restituzione dei territori alla Santa Sede e il rientro di Pio VII a Roma nel 1814, prevalse la volontà di restaurare tradizioni politiche e culturali prenapoleoniche; di conseguenza, si tornò anche alla sepoltura nelle chiese o nei cimiteri annessi, secondo la consuetudine romana [Ragione 2021].

L'amministrazione pontificia era restia ad accettare il sistema di sepoltura nei cimiteri pubblici fuori le mura: pur fondato su ragioni igieniche e di controllo delle pratiche mortuarie, esso era percepito come estraneo alle usanze del popolo romano e troppo legato a un impianto ideologico rivoluzionario e illuministico. Inoltre, non si volevano sopprimere quelle consuetudini funerarie tradizionali sulle quali si basava parte del potere religioso: il basso clero, determinato a non perdere gli ingenti introiti derivanti dai funerali, alimentò infatti la diffidenza popolare verso modalità diverse da quelle tradizionali [Krogel 1995; Marroni 1998]. Le varie gerarchie ecclesiastiche, nei primi anni della Restaurazione, non si opposero apertamente alle sepolture fuori dalla città ma, nella pratica, agevolarono il persistere degli usi antichi. Ad aggravare il ritorno alla prassi della tumulazione nelle chiese e nei cimiteri annessi contribuì la diffusissima pratica del trasferimento delle salme, deposte durante il Regno Napoleonico, dai cimiteri *extra moenia* all'interno delle città [Ragione 2021].

Il 22 maggio 1816 la Sacra Consulta, competente per gli affari sanitari, emanò una circolare annunciando la ricerca di un sistema di tumulazione che coniugasse esigenze religiose e tutela della salute pubblica; al contempo esortava i delegati apostolici a contrastare quanto più possibile le esumazioni dai cimiteri all'aperto [Krogel 1995; Marroni 1998]. La circolare rimase però inefficace, poiché non vietava esplicitamente nuove tumulazioni nelle chiese, soprattutto da parte di ospedali e confraternite. Cosicché, il 17 giugno dell'anno seguente la Sacra Consulta emanò una legge che ordinava la costruzione di cimiteri extraurbani, a debita distanza dagli abitati, in tutte le città, terre e castelli nei territori dello Stato Pontificio: riconosciuti gli inconvenienti sempre più gravi della sepoltura nelle chiese, aggravati dall'aumento della popolazione e da varie epidemie, si impose dunque la realizzazione di cimiteri pubblici dove, salvo eccezioni per alcune famiglie aristocratiche autorizzate all'uso di cappelle rurali, dovessero essere sepolti tutti i defunti. Il decreto, articolato in dieci punti, indicava le norme sia per le chiese, sia per i nuovi cimiteri: negli edifici religiosi le tombe

dovevano essere ben sigillate e bisognava provvedere a una quotidiana disinfezione tramite l'incenso di Morveau; nei cimiteri erano previsti l'obbligo di inumazione per ogni condizione sociale, la scelta di terreni preferibilmente argillosi, la recinzione muraria, l'accesso limitato alle inumazioni e alle veglie, l'esclusione del diritto d'asilo per i delinquenti, poiché i cimiteri erano considerati luoghi meramente profani. La costruzione dei cimiteri doveva essere tempestiva e a spese dei singoli comuni [Mencacci 1865; Forcella 1878; Krogel 1995; Marroni 1998].

Il provvedimento si inseriva, d'altra parte, in un clima di grave preoccupazione sanitaria: nel 1817 l'intera penisola era colpita da un'epidemia di tifo esantematico, con altissima mortalità. La volontà di costruire dei cimiteri pubblici mirava proprio a gestire il gran numero di vittime del morbo. Luigi Angeli, archiatra personale di Pio VII, osservò in seguito che quelle circostanze imponevano ogni possibile soccorso all'umanità e che la Sacra Consulta aveva dichiarato indispensabile il provvedimento in conseguenza delle epidemie; ricordava inoltre lo sgomento che aveva pervaso le città travolte dal tifo [Angeli 1835]. Tuttavia, anche questo decreto risultò largamente disatteso: cessata l'emergenza, si tornò alle tradizionali sepolture nelle chiese [Ragione 2021].

Un successivo passo fu il *motu proprio* di Leone XII del 28 febbraio 1824 col quale si indicarono nuove disposizioni sui campi mortuari. Pur conciso, definiva aspetti di rilievo socioreligioso e amministrativo: sepoltura del clero nelle chiese di appartenenza o nei cimiteri interni ai recinti di clausura; dipendenza dei cimiteri dai vescovi;



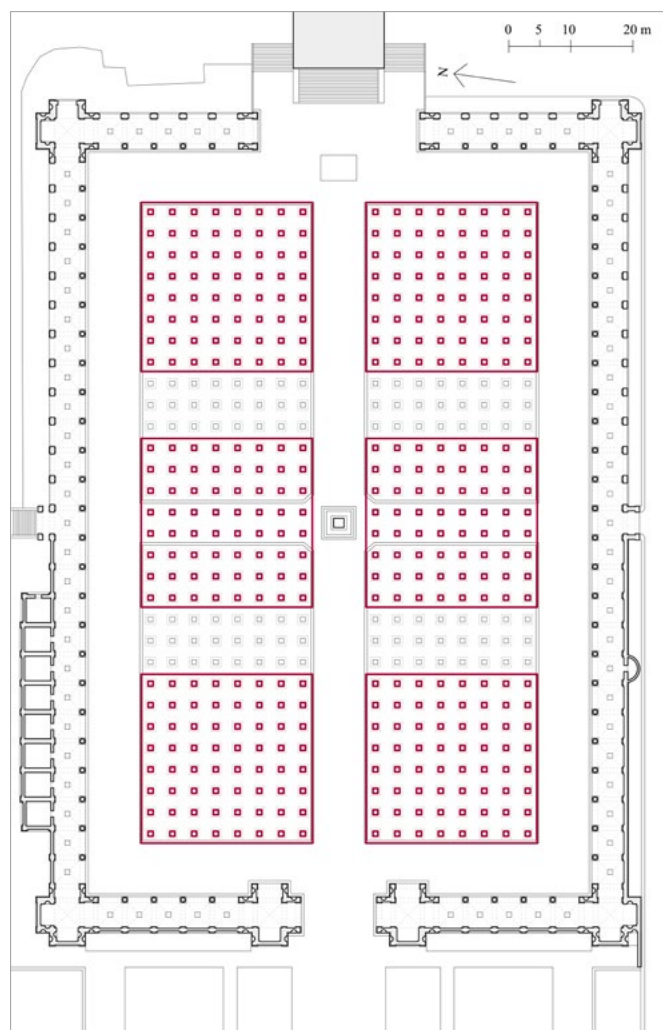
4: Jørgen Pedersen Roed, *Convento di San Lorenzo fuori le mura a Roma*, 1837. Oslo, National Museum of Art, Architecture and Design.

riconoscimento dell'immunità e del diritto d'asilo in quanto luoghi religiosi; divieto di sepoltura nei cimiteri per chi non ne avesse titolo; divieto di apporre iscrizioni senza autorizzazione; obbligo per ogni vescovo di verificare la conformità, a funzionalità e il decoro del cimitero della propria diocesi. Il diritto alla sepoltura in chiesa diveniva quindi prerogativa esclusiva di chierici e religiosi; tuttavia non venne ancora introdotto un divieto generale delle inumazioni in chiesa, anche perché la costruzione dei cimiteri avanzava lentamente e in molte città, Roma inclusa, non esisteva ancora un cimitero pienamente funzionante [Krogel 1995; Marroni 1998]. Infatti, dal 1825 il Tribunale Sanitario della Consulta iniziò a concedere permessi per lo spurgo delle sepolture, limitati alle fosse comuni [Ragione 2021]. Sviluppi concreti, tuttavia, tardavano però ad arrivare: nel 1830 il cardinale Antonio Domenico Gamberini richiamò il papa alla necessità di riprendere rapidamente i lavori nel cimitero est di Roma, rimasto abbandonato per oltre quindici anni (Fig. 4) [Bertolaccini 2000]. D'altra parte, la distanza dalla città aveva fatto percepire il luogo, fino a quel momento, non del tutto sicuro sia per i visitatori sia per le tombe che già vi avevano trovato posto [Krogel 1995].

Conclusioni

L'evoluzione della legislazione funeraria a Roma tra Età napoleonica e Restaurazione evidenzia, nonostante divergenze politiche e amministrative, una sorprendente continuità operativa, in grado di attraversare le fratture istituzionali del tempo. La normativa del 1804 pose le basi di un modello innovativo, fondato sul controllo pubblico dei luoghi di sepoltura, sulla razionalizzazione dello spazio cimiteriale e sulla sottrazione della morte alla gestione esclusiva del clero; principi che il Governo pontificio, pur reinterpretandoli secondo la propria sensibilità istituzionale, non poté ignorare. La nascita del primo cimitero pubblico dell'Urbe, accanto al complesso religioso di San Lorenzo fuori le mura, che prenderà successivamente la denominazione di Campo Verano, si colloca esattamente in questa zona di intersezione, dove innovazione e tradizione si confrontano reciprocamente. Il caso romano infatti non fu una semplice applicazione di modelli francesi, ma l'esito di un processo ibrido in cui l'amministrazione pontificia assorbì l'eredità napoleonica riformulandola secondo finalità politiche, simboliche e urbanistiche proprie, trasformandola in quello che sarebbe divenuto un proprio dispositivo identitario.

Il breve excursus storico proposto evidenzia come la genesi del cimitero di Roma sia il risultato proprio di tale processo, profondamente plasmato dalle alternanze di potere. La stagione napoleonica, pur breve, introdusse nella città un modello urbanistico e igienico nuovo, fondato sul superamento definitivo delle sepolture *intra moenia* e sulla creazione di due cimiteri extraurbani. In questo quadro si inseriscono i progetti di Stern e Valadier, nei quali le ambizioni riformatrici francesi si misurarono con le resistenze tecniche, economiche e culturali locali. La caduta dell'Impero Napoleonico e la Restaurazione interruppero bruscamente tale percorso, riportando in auge pratiche funerarie tradizionali, sostenute da un radicato sistema religioso, sociale ed economico che ostacolò ogni adeguamento alle moderne prescrizioni igieniche.



5: Planimetria del quadripartito monumentale del cimitero Campo Verano a Roma: in rosso le opere realizzate da Giuseppe Valadier. Elaborazione dell'A..

Nonostante sporadiche iniziative successive, fu solo con Gregorio XVI (1765-1846), salito al soglio nel 1831, che l'iniziativa di dotare Roma di una struttura adeguata alla sepoltura dei defunti divenne parte integrante della politica pontificia, riprendendo esclusivamente quanto, seppur in forma embrionale, era stato avviato vent'anni prima dall'amministrazione francese per il cimitero orientale della città [Caperna 2008].

La drammatica epidemia di colera del 1837 rese necessario l'uso delle camere sepolcrali già costruite presso San Lorenzo fuori le mura, riportando all'attenzione pubblica l'urgenza di risolvere l'annosa questione del cimitero [Tedonio, Negro 1988]. Arginata l'emergenza sanitaria, Gregorio XVI istituì una commissione e designò Gaspare Salvi (1786-1849) architetto del Campo Santo. Nel giugno 1838 Salvi presentò il progetto di un cimitero monumentale impostato sui sei riquadri realizzati da Valadier. I lavori, avviati con rapidità, furono tuttavia ben presto sospesi per l'eccessivo costo dell'impresa,

e fino alla fine del regno di Gregorio XVI si procedette solo con interventi minimi [Montenovesi 1915; Consoni 1998; Cerutti Fusco 2007]. Il successivo pontificato di Pio IX (1792-1878), contrassegnato nuovamente da profondi mutamenti politico-istituzionali e da un vasto programma di riforme, diede al cimitero l'impulso decisivo: l'incarico fu affidato a Virginio Vespignani (1808-1882), che elaborò diverse soluzioni fino a definire l'impianto che ancora oggi caratterizza maggiormente l'intero complesso funerario [Montenovesi 1915; Cerutti Fusco 1994; Barucci 2006]. Le poche strutture realizzate da Salvi vennero progressivamente rimosse, mentre rimase invariato il perimetro del quadriportico, fondato sul nucleo centrale realizzato da Valadier nel 1811 (Fig. 5).

La storia del cimitero romano mostra, pertanto, come, tra spinte modernizzatrici, resistenze culturali e trasformazioni politiche, l'idea di un luogo pubblico della memoria sia maturata attraverso una lunga sedimentazione progettuale e istituzionale [Ragione 2024]. Ne emerge un quadro in cui la modernizzazione urbana non avanza per rotture nette, ma mediante graduali riorganizzazioni, e in cui la morte, osservata da questo prisma, si rivela un osservatorio privilegiato per interpretare anche le trasformazioni politiche, culturali e amministrative della città nel corso dell'Ottocento.

Bibliografia

- ANGELI, L. (1835). *Lettera sopra il nuovo cimitero di Roma*, s.l., s.e.
- BERTOLACCINI, L. (2000). *Le Città e i Cimiteri: il cimitero del Verano a Roma nel XIX secolo*, in «I servizi funerari», n. 3, pp. 55-59.
- BERTOLACCINI, L. (2005). *Roma: cimiteri e sepolture urbane durante l'occupazione francese*, in *Gli spazi della memoria. Architettura dei cimiteri monumentali europei*, a cura di M. Felicori, Roma, Sossella, pp. 199-218.
- BERTOLACCINI, L. (2007a). *I cimiteri a Roma nel periodo napoleonico*, in *L'architettura della memoria in Italia. Cimiteri, monumenti e città 1750-1939*, a cura di M. Giuffrè, F. Mangone, S. Pace, O. Selvafolta, Milano, Skira, pp. 109-127.
- BERTOLACCINI, L. (2007b). *I cimiteri a Roma nel XIX secolo: dalla restaurazione del governo pontificio al completamento del Verano (Parte I)*, in «I servizi funerari», n. 3, pp. 66-70.
- BERTOLACCINI, L. (2007c). *I cimiteri a Roma nel XIX secolo: dalla restaurazione del governo pontificio al completamento del Verano (Parte II)*, in «I servizi funerari», n. 4, pp. 65-68.
- BERTOLACCINI, L. (2007d). *La questione delle sepolture e le scelte urbanistiche durante l'occupazione francese (1809-1814)*, in *L'urbanistica di Roma dal Medioevo al Novecento*, a cura di E. Guidoni, Roma, Kappa, pp. 125-136.
- CALASCIBETTA, F. (2012). s.v. "Morichini, Domenico Lino", in «Dizionario Biografico degli Italiani», vol. 76.
- CAPALBI, M. (1998). *Cronologia*, in *Percorsi della memoria. Il quadriportico del Verano*, a cura di L. Cardilli, N. Cardano, Roma, Palombi, pp. 17-21.
- CAPERNA, M. (2008). *Gli interventi eseguiti nella Roma di Gregorio XVI: vecchie logiche e nuovi interessi nel rapporto stabilito con la città*, in *Gregorio XVI promotore delle arti e della cultura*, a cura di F. Longo, C. Zaccagnini, F. Fabbrini, Pisa, Pacini, pp. 215-263.

- CATTANEO, M. (2018). *Amalgama e modernizzazione, opposizione e insorgenze nella Roma napoleonica*, in «Laboratorio dell'ISPF», vol. 25, pp. 1-18.
- CECCHINI, S. (2012). *Trasmettere al futuro. Tutela, manutenzione, conservazione programmata*, Roma, Gangemi.
- CERUTTI FUSCO, A. (1985). *La basilica di San Lorenzo fuori le Mura e il Campo Verano nell'800*, in «Bollettino della Biblioteca della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza», n.s. 34/35, pp. 137-156.
- CERUTTI FUSCO, A. (1994). *L'Agro Verano nell'Ottocento. V. Vespignani, Pio IX e il complesso cimiteriale laurenziano*, in *Il Quartiere San Lorenzo a Roma. Storia e recupero*, a cura di M. Pazzaglini, Roma, Gestedil, pp. 47-69.
- CERUTTI FUSCO, A. (2007). *Gaspere Salvi (1786-1849) architetto, restauratore e archeologo*, in *Saggi in onore di Gaetano Miarelli Mariani*, a cura di M.P. Sette, M. Caperna, M. Docci, M.G. Turco, Roma, Bonsignori, pp. 243-260.
- COLONNA, F. (2009). *L'Ospedale di Santo Spirito a Roma. Lo sviluppo dell'assistenza e le trasformazioni architettonico-funzionali*, Roma, Quasar.
- CONSONI, C. (1998). *Storia e fasi costruttive*, in *Percorsi della memoria. Il quadriportico del Verano*, a cura di L. Cardilli, N. Cardano, Roma, Palombi, pp. 22-41.
- DE TOURNON, C. (1831). *Études statistiques sur Rome et la partie occidentale des États Romains*, vol. II, Parigi, Treuttel et Wurtz.
- DEBENEDETTI, E. (1985). *Valadier. Segno e Architettura*, Roma, Bonsignori.
- DEBENEDETTI, E. (1997). *L'architettura dell'Arcadia nel Settecento Romano*, Roma, Bonsignori.
- DEL BUFALO, A. (1992). *Il Verano: un museo nel verde di Roma*, Roma, Kappa.
- FORCELLA, V. (1878). *Iscrizioni delle chiese e d'altri edifici di Roma dal secolo XI fino ai giorni nostri*, vol. XII, Roma, Tipografia Cecchini.
- FORCELLA, E. (1984). *Il Cimitero del Verano*, in *Roma Capitale 1870-1991*, Roma, Marsilio, pp. 276-291.
- GIORDANO, P. (1997). *Ferdinando Fuga e Napoli: l'Albergo dei Poveri, il Cimitero delle 366 fosse, i Granili*, Lecce, del Grifo.
- GIORDANO, P. (2006). *Il disegno dell'architettura funebre: Napoli Poggio Reale, il Cimitero delle 366 Fosse e il Sepolcreto dei Colerici*, Firenze, Alinea.
- GUATTANI, G.A. (1806). *Memorie Enciclopediche Romane sulle Belle Arti, Antichità, etc.*, vol. II, Roma, Tipografia Salomoni.
- KROGEL, W. (1995). *All'ombra della piramide. Storia e interpretazione del cimitero acattolico di Roma*, Città del Vaticano, Biblioteca Apostolica Vaticana.
- LA PADULA, A. (1958). *Roma 1809-1814. Contributo alla storia dell'urbanistica*, Roma, Palombi.
- LA PADULA, A. (1969). *Roma e la regione nell'epoca napoleonica. Contributo alla storia urbanistica della città e del territorio*, Roma, Istituto pubblicazioni internazionali.
- LANFRANCHI, F. (2012). *Il Cimitero Monumentale del Verano e san Lorenzo fuori le Mura. Una città museo e la sua basilica ordinatrice*, in *San Lorenzo fuori le Mura a Roma*, a cura di C. Cundari, G.M. Bagordo, M. La Mantia, Roma, Aracne, pp. 25-46.
- LEVATI, S. (2004). *Fuori le mura. La genesi dei cimiteri extraurbani nell'Italia napoleonica (1806-1814)*, Roma, Viella.
- MACENARO, G. (2012). *Cimiteri. Storie di rimpianti e di follie*, Milano, Mondadori.
- MARCONI, P., CIPRIANI, A., VALERIANI, E. (1974). *I disegni di architettura dell'archivio storico dell'Accademia di San Luca*, vol. I, Roma, De Luca.

- MARRONI, P.C. (1998). *La modernizzazione della morte a Roma dall'epoca napoleonica al 1870*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», n. 2, pp. 33-53.
- MENCACCI, P. (1865). *I cemeteri di Roma*, Roma, Tipografia Salviucci.
- MONTENOVESI, O. (1915). *Il Campo Santo di Roma: storia e descrizione*, Roma, L'universelle.
- MORICHINI, D. (1850). *Raccolta degli scritti editi ed inediti del cavaliere dott. Domenico Morichini*, vol. II, Milano, Resnati.
- MORICHINI, G. (1925). *Un progetto di regolamento sanitario per la città di Roma redatto nel 1805*, in «Capitolium», n. 8, pp. 523-535.
- MORICHINI, G. (1957). *Un progetto di regolamento sanitario per la città di Roma redatto nel 1805*, in «Capitolium», n. 7, pp. 31-32.
- MOSCHINI, F. (2016). *L'Accademia di San Luca: primati e declinazioni delle tre arti, pittura, scultura e architettura*, in *Roma-Parigi Accademie a confronto. L'Accademia di San Luca e gli artisti francesi XVII-XIX secolo*, a cura di C. Brook, E. Camboni, G.P. Consoli, F. Moschini, S. Pasquali, Roma, Accademia Nazionale di San Luca.
- NARDI, C. (1989). *Napoleone e Roma. La politica della Consulta romana*, Roma, Scuola Tipografica S. Pio X.
- NARDI, C. (2001). *La prefettura romana e la politica napoleonica dei lavori pubblici (1811-1813)*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée», n. 1, pp. 349-367.
- NATOLI, M. (1989). *Raffaele Stern e l'allestimento degli appartamenti al Quirinale*, in *Il Palazzo del Quirinale: il mondo artistico a Roma nel periodo napoleonico*, a cura di M. Natoli, M.A. Scarpato, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 1-141.
- PANELLA, S. (2010). *Il cimitero del Pigneto Sacchetti e la "fabbrica" di Pietro da Cortona*, in «Strenna dei Romanisti», vol. LXXI, pp. 527-539.
- PATRIZI, M., GIOVANNONI G. (1927). *Il prefetto De Tournon e la sistemazione edilizia di Roma*, in «Nuova Antologia», n. 132, pp. 446-458.
- RAGIONE, R. (2021). *Il cimitero comunale monumentale Campo Verano in Roma: genesi, sviluppo e lettura critica del patrimonio architettonico*, Tesi di Dottorato in Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura (ciclo XXXIII), Sapienza Università di Roma.
- RAGIONE, R. (2022). *Il cimitero comunale monumentale Campo Verano a Roma. Orografia, morfologia e condizione geologica del sito*, in *Metodi, applicazioni, tecnologie. Colloqui del dottorato di ricerca in Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura*, a cura di A. Carannante, S. Lucchetti, S. Menconero, A. Ponzetta, Roma, Sapienza Università Editrice, pp. 131-143.
- RAGIONE, R. (2024). *Il cimitero comunale monumentale Campo Verano a Roma: caratteri distintivi e identitari frutto di una stratificazione nel tempo*, in *Città che si adattano? / Adaptive cities?*, a cura di R. Tamborrino, Torino, AISU International Press, pp. 970-981.
- ROVERI, A. (1983). s.v. «Consalvi, Ercole», in «Dizionario Biografico degli Italiani», vol. 28.
- SELVAFOLTA, O. (2005). *L'architettura dei cimiteri tra Francia e Italia (1750-1900): modelli, esperienze, realizzazioni*, in *Gli spazi della memoria. Architettura dei cimiteri monumentali europei*, a cura di M. Felicori, Roma, Sossella, pp. 15-50.
- SIMONETTO, C.E., DEL PISTOIA, L. (1994). «Note su ragione e razionalità tra Sette e Ottocento a Roma». *Il periodo francese*, in *L'ospedale dei pazzi di Roma dai papi al '900. Lineamenti di assistenza e cura a poveri e dementi*, a cura di F. Bernardini Fedeli, A. Ilaria, A. Bonfigli, vol. II, Bari, Dedalo, pp. 87-108.
- TEDONIO, M., NEGRO, F.E. (1988). *Colera, omeopatia ed altre storie: Roma 1837*, Roma, Palombi.

LA STORIA URBANA E LA LEGISLAZIONE SOCIALE: LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO E IL LORO IMPATTO SULLE CITTÀ

LUCA JACOPO SALVADORI

Abstract

The essay explores how mutual aid societies and building cooperatives shaped urban development in Italy between the late 19th and early 20th centuries. Their initiatives in public health, social welfare, and affordable housing linked social legislation with urban transformation, improving workers' living conditions and influencing early housing policies.

Keywords

Mutualism, friendly societies, welfare, housing

Trasformazioni industriali, crisi urbana e primi interventi pubblici

La storia urbana e la legislazione sociale, pur appartenendo a campi apparentemente distinti, trovano un punto di incontro significativo nelle società di mutuo soccorso e, soprattutto, nelle cooperative di costruzione, particolarmente attive nel contesto italiano tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Questi sodalizi, nati per offrire sostegno economico e morale ai lavoratori, hanno inciso in modo duraturo sulla configurazione urbana e sociale delle città, sia attraverso la realizzazione di sedi associative sia per promuovere la cooperazione edilizia.

A partire dalla seconda metà dell'XIX secolo e nei primi decenni del XX secolo, anche in Italia, seppur con un certo ritardo rispetto al resto d'Europa, si delineò la nascita di un fenomeno industriale sempre più strutturato. Tale processo interessò in modo particolare l'area nord-occidentale del Paese, dove si concentrarono le principali iniziative imprenditoriali e si affermò un numero crescente di complessi industriali. L'espansione della produzione manifatturiera determinò un incremento significativo della domanda di manodopera, innescando una profonda trasformazione demografica: le città conobbero un rapido aumento della popolazione, mentre le campagne e le aree rurali si avviarono a un progressivo spopolamento [S. Mezzadra, F. Ferraresi, 2015]. In una fase iniziale, i flussi migratori interni si caratterizzarono per la loro natura stagionale, i contadini si trasferivano nei centri urbani prevalentemente durante i mesi invernali,

quando la terra non offriva opportunità di lavoro, ma con il tempo il fenomeno assunse una dimensione sempre più stabile e permanente, segnando in modo duraturo la fisionomia sociale e territoriale del Paese. Una delle conseguenze di questa tendenza fu un sempre crescente bisogno di nuove abitazioni dove far alloggiare la massa di nuovi operai che andavano a lavorare nelle fabbriche. Le problematiche che il potere pubblico si trovò ad affrontare relativamente alla questione abitativa alla fine del XIX secolo erano molteplici, difficoltà nel reperimento di abitazioni adibite a residenza popolare, costi di affitto in continua ascesa. Nel 1902, ad esempio, in una città come Milano il rialzo degli affitti sfiorò il 20-25% rispetto agli anni precedenti [Stazzi 2014]. Come è facile immaginare non avendo grandi possibilità economiche i nuovi operai si accontentavano di qualunque rifugio, anche il più misero e malmesso (vicende purtroppo ancora attuali) pur di poter rimanere nelle città. Questo fenomeno portò alla creazione di aree cittadine degradate, insalubri, luoghi dove si propagavano facilmente le malattie a causa dell'igiene inesistente. Fu proprio sul versante della tutela della salute che si indizzarono i primi interventi pubblici al fine di evitare il diffondersi di epidemie troppo spesso endemiche nelle grandi città italiane. Le preoccupazioni relative al progressivo peggioramento dello stato igienico e sanitario delle città, reso evidente dalla diffusione delle malattie endemiche e dallo scoppio di epidemie di colera, avevano richiamato, a partire dagli anni Ottanta dell'XIX secolo, un primo intervento da parte dello Stato. Analoghi provvedimenti si ebbero in Inghilterra il *Public Health Act* e il *Cross Act*. Con la prima azione legislativa del 1875 venne disciplinato il settore dell'igiene pubblica, segnando l'avvio della redazione dei regolamenti locali d'igiene e conferendo alle autorità municipali la facoltà di intervenire anche nella regolamentazione della costruzione di nuove strade ed edifici. La seconda legge attribuì, invece, ai poteri locali la competenza di promuovere interventi di risanamento e di demolizione dei quartieri e delle abitazioni insalubri, nonché di predisporre progetti urbanistici finalizzati al recupero delle aree degradate.

Sempre in questi anni, per rispondere ad esigenze analoghe, l'azione dello Stato si era esplicata sul piano legislativo con l'approvazione di due provvedimenti, la legge sul risanamento di Napoli del 1885 e il Codice di igiene e sanità pubblica del 1888, entrambi approvati in seguito all'epidemia di colera che aveva colpito l'Italia tra il 1884 e il 1885, che avevano evidenziato come la questione dell'igiene e della sanità pubblica si fosse posta a fondamento della messa a punto delle prime politiche relative all'organizzazione della città e del territorio comprendenti anche la questione delle abitazioni popolari [Bianciardi 2015, 15].

È interessante osservare come la prima legislazione in materia di lavoro, si pensi, ad esempio, alle norme volte al contenimento del lavoro minorile e, successivamente, di quello femminile, e i primi interventi pubblici in ambito urbanistico condividesse un'impostazione comune, fondata prevalentemente su considerazioni di carattere igienico-sanitario piuttosto che su una prospettiva di tutela sociale delle categorie più fragili della popolazione. Il fulcro di tali interventi normativi risiedeva, infatti, nella questione igienica, che costituiva l'asse portante delle politiche pubbliche dell'epoca.

In questo contesto si collocavano i primi tentativi di regolamentazione legislativa in materia di lavoro, improntati a una logica sanitaria più che sociale. Emblematico, in tal senso, fu il progetto presentato nel 1880 da Agostino Bertani, che proponeva il divieto di impiego dei fanciulli minori di quindici anni privi di istruzione elementare, o di sedici anni nel caso di lavoro notturno o sotterraneo.

Le società di mutuo soccorso: funzioni sociali e impatto urbano

In questo contesto sociale si inserivano le società di mutuo soccorso. Questi enti hanno una storia complessa e variegata, «quando si fa riferimento al “mutuo soccorso moderno”, in Italia, ci si riferisce essenzialmente al mutualismo che si è sviluppato nel periodo che va dall’emanazione dello Statuto albertino, passando per l’Unità d’Italia, fino ad arrivare alla fine del XIX secolo» [Salvadori 2024, 463]. In questo lasso di tempo lungo mezzo secolo, a partire dal Piemonte per poi estendersi al resto del centro-nord Italia e dopo l’Unità al resto della penisola, le società di mutuo soccorso sono state le autentiche protagoniste della vita sociale nell’ambito della previdenza. Scopi essenziali delle società operaie, che trovarono cristallizzazione all’interno della legge n. 3818 sul riconoscimento della personalità giuridica alle società di mutuo soccorso del 1886, erano: la corresponsione di una somma in denaro nei confronti di un socio che si trovava impossibilitato a lavorare a causa di una malattia o un infortunio; l’attribuzione di un sussidio al socio lavoratore che a causa dell’età, o di altra patologia, non era più in grado di lavorare; il soccorso alla vedova o gli orfani del socio defunto. Gli aiuti, oltre a essere economici, potevano comprendere anche il soccorso sanitario e farmaceutico, ma anche un’attività di istruzione per i soci o per i propri familiari, da intendersi sia come istruzione scolastica che morale; non mancavano attività collaterali come avere la possibilità di prendere in prestito libri dalle biblioteche sociali; l’acquisto di beni da rivendere ai soci a prezzi ribassati; i prestiti d’onore [L. Luzzatti, 1863].

Le società di mutuo soccorso hanno svolto un importante ruolo di garanzia sociale all’interno delle città, ma hanno avuto un peso, anche se più marginale, sul piano dell’urbanistica cittadina su due versanti: il primo nella costruzione o nell’individuazione di sedi sociali e il secondo nel reperimento di abitazioni per gli operai. Le sedi sociali hanno rappresentato il fulcro dell’attività delle società, un luogo fisico dove i soci si potevano ritrovare per svolgere le attività collegate all’associazione, ma anche, e soprattutto, come luogo di aggregazione sociale.

Allargando lo sguardo ad altre esperienze europee, in Inghilterra le società di mutuo soccorso rispetto al resto dell’Europa mediterranea si distinguevano per una socialità informale molto spiccata tanto che le riunioni sociali non si svolgevano all’interno di sedi ufficiali o di sale istituzionali [Salvadori 2023]. Gli incontri mensili si tenevano all’interno dei pub che fungevano da vere e proprie sedi sociali [P. G. Ismay 2010, 51]. Questione diversa in Francia dove le società riconosciute secondo la legge del 15 luglio 1850, dove, quando fosse stato necessario, i comuni avrebbero fornito gratuitamente alle società autorizzate dei locali appropriati.

Così come in Francia, in Italia le sedi delle associazioni erano poste in luoghi appositamente dedicati alla vita associativa. Le sedi sociali erano spazi dove, oltre che venire conservati registri sociali, si potevano versare le quote associative e ritirare i sussidi economici. In quegli ambienti si tenevano sia le riunioni dei consigli direttivi che delle assemblee generali, inoltre potevano essere un luogo dove i soci potevano socializzare tra loro, dove poter trascorrere del tempo dopo il lavoro o nei giorni di festa, anche in chiave educativa visto che non erano rare le società che svilupparono biblioteche sociali e scuole serali e domenicali [A. Ravà, 1881]. Tutto questo fu possibile soprattutto grazie alla legge n. 3818 del 1886 che dette la possibilità alle società di mutuo soccorso, che avevano ottenuto il riconoscimento giuridico, di poter essere titolari di immobili, così come recita l'articolo 3 «Lo statuto deve determinare espressamente: la sede della Società [...]».

L'aspetto più significativo e duraturo delle società di mutuo soccorso in ambito urbano fu rappresentato dall'edilizia popolare. Tale tema, già negli anni Ottanta dell'Ottavo secolo, rivestiva un ruolo di crescente rilevanza nel dibattito pubblico e politico. In occasione dell'Esposizione Universale di Parigi del 1867 si era posta l'attenzione sulla necessità di realizzare abitazioni destinate alla classe operaia.

Cooperative edilizie e prime politiche abitative: modelli e legislazione

In Italia, a partire dagli anni Settanta dell'Ottavo secolo, si cominciò a riflettere sull'opportunità di istituire società edificatrici di case popolari a carattere cooperativo. Accanto alle società di mutuo soccorso si svilupparono così, talvolta in collegamento, talvolta in maniera autonoma, vere e proprie società cooperative di costruzione, che avrebbero avuto un ruolo determinante nella definizione di nuovi modelli abitativi e nel miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori.

Le società cooperative di costruzioni tendono a procurare ai soci l'uso di abitazioni sane e a buon mercato, o anche ad agevolarne loro l'acquisto o la fabbricazione, con pagamenti rateali e guarentigia ipotecaria. Il capitale è formato da contribuzioni periodiche dei soci e viene, quindi, impiegato nell'acquisto dell'area fabbricabile e nella costruzione di case, e viene anche distribuito in sovvenzione a quei soci che vogliono fabbricare per conto propri [F. Virgili 1904, 811].

Ai comuni scopi sociali, tipici delle società di mutuo soccorso, se ne aggiunsero altri e così nacquero società che avevano come scopo anche quello di aiutare i soci a trovare un'abitazione o a pagarne l'affitto ovvero costruirne di nuove. Come riporta Rodino nel suo "Codice per le società di mutuo soccorso":

Alcune società di mutuo soccorso si sono fatte promotrici di speciali società per la costruzione di case operaie, o ne hanno facilitata la costruzione sottoscrivendo un certo numero di azioni, mentre altre società di mutuo soccorso hanno preso parte alla costruzione di case operaie direttamente, col loro nome e coi loro mezzi [Rodino 1894, 47-48].

Per quanto riguardava l'affitto le società di mutuo soccorso potevano svolgere un'interessante attività di tutela a favore sia dei proprietari degli immobili sia a favore degli operai affittuari. Infatti, così come descritto da Audiganne nella sua opera sulle *Populations ouvrières et les industries de la France*, c'erano molti lavoratori che dovevano pagare periodicamente l'affitto degli immobili e spesso avevano problemi economici, che rendevano difficile per i proprietari riscuotere i pagamenti. Per tutelarsi, questi ultimi finivano per chiedere affitti più alti, così da coprire il rischio di non essere pagati (Audiganne 1860).

In questo sistema le società cooperative potevano svolgere un ruolo di mediazione tra i lavoratori locatari e i proprietari degli immobili, favorendo una gestione più sicura e regolare dei crediti e rendendo, di conseguenza, possibile una trattativa per canoni d'affitto più contenuti. In tal modo, le associazioni si proponevano come soggetti collettivi capaci di garantire sia la solvibilità dei locatari sia la tutela dei propri membri. Gli edifici venivano quindi concessi in locazione ai soci a condizioni economiche sensibilmente più vantaggiose rispetto a quelle praticate sul mercato privato, dove ciascun lavoratore avrebbe dovuto negoziare individualmente il proprio contratto d'affitto.

Un'altra possibilità per sostenere le spese legati ai canoni di locazione degli immobili per gli operai poteva essere quella di creare una cassa comune, formata dalla contribuzione dei soci, posta a garanzia dei debiti dei soci [Fano 1868, 648]. Anche in questo caso data la garanzia offerta dalla cassa comune i proprietari avrebbero potuto concedere prezzi più bassi.

Oltre a intervenire nell'ambito del pagamento degli affitti le società potevano essere protagoniste nelle attività di reperimento degli immobili per i soci. Anche in questo caso le società potevano avvalersi di un ampio ventaglio di possibilità, esse potevano o costituire un'apposita sezione interna alla società con il fine di finanziare la costruzione o l'acquisto degli immobili che potevano essere o affittate o rivendute ai soci, oppure, più comunemente, poteva essere costituita una cooperativa edificatrice.

Un esempio della prima tipologia era la società di mutuo soccorso la Cooperante, che si costituì a Torino nel 1888 al fine di assegnare abitazioni confortevoli ai trentaquattro soci, che appena due anni dopo la fondazione divennero proprietari degli immobili [Tambelli 2017, 113]. L'attività edificatoria della società ha avuto il pregio di offrire delle strutture adeguate agli operai. «Nel programma si parlava di costruzioni comode e salubri, in località sana ed amena. Questo principio, quasi uno slogan della Cooperante, non era certo pubblicità mendace, dal momento che ancor oggi la zona in cui vennero costruite quelle case è un'area residenziale ricca di verde» [Pitotto 2011, 36].

Per quanto riguarda le cooperative di costruzione Ugo Rabbeno individuava due tipologie di società differenti [Rabbeno 1915]: una prima possibilità sono le c.d. *building societies*, le quali acquistano un terreno e lì costruiscono delle case da vendere o affittare ai loro soci e i benefici ottenuti dalla vendita e dall'affitto vanno a incrementare il capitale sociale. Della seconda specie sono le Società delle case operaie dell'Alsazia: dove parte dei soci acquista delle azioni senza avere l'intenzione di ottenere dalle società stesse alcun vantaggio personale, esigendo un modico interesse, con l'unico scopo di fornire abitazioni comode e sane agli operai.

Un esempio significativo di società cooperativa di costruzione era rappresentato dalle società costruttrici sorte in Liguria istituite sul modello della Società anonima cooperativa genovese per la costruzione di case per gli operai fondata a Genova nel 1868. Tali esperienze costituiscono uno dei primi tentativi concreti di coniugare principi mutualistici e di intervento edilizio, ponendo le basi per un modello cooperativo destinato a diffondersi anche in altre regioni italiane.

Ogni socio firma un'azione, pagando una somma annua di 125 lire o di 100 lire o di 75, a seconda della categoria in cui vuole iscriversi. Le abitazioni, appena sono pronte vengono assegnate per estrazione a sorte; non appena il socio ha avuto la sua casa cessa di fare i versamenti sulla sua azione e si obbliga a pagare annualmente. La società si scioglie quando tutti i soci hanno ricevuto le case [Rabbeno 1915, 27].

A livello legislativo verso la fine del secolo in tutta Europa si ebbero i primi interventi normativi. In Francia, nei Paesi Bassi e in Austria vennero emanate leggi per la costruzione di case a basso costo basati su interventi pubblici che comprendevano: finanziamenti diretti o indiretti, acquisizione del suolo, costituzione di società cooperative o di mutuo soccorso [Calabi 1995].

In questo contesto il legislatore italiano rimase fin troppo inerte. L'attività legislativa del Regno d'Italia, nel complesso problema della casa popolare, ebbe inizio con la legge del 31 marzo 1903, l. n. 254, grazie all'opera di Luigi Luzzatti, che ne fu l'iniziatore ed il maggiore artefice. Luzzatti è stato considerato uno dei massimi esperti in tema abitativo, con i suoi studi, i suoi scritti e la sua attività legislativa fu centrale per la nascita di una nuova consapevolezza legata al tema abitativo. Luzzatti mirava a combattere efficacemente il socialismo con la legislazione sociale [P. Pecorari, P. L. Ballini, 2006]. L'intervento normativo del 1903 introduceva gli istituti autonomi delle case popolari visti, non come opera di beneficenza, ma come un vero e proprio investimento pubblico per contrastare la povertà e contrastare lo sviluppo, nelle coscienze della popolazione più marginata, di ideali socialisti potenzialmente rivoluzionari.

La legge del 1903 venne ben presto modificata, anche grazie agli stimoli provenienti dalle esperienze maturate dai sodalizi operai e dalle cooperative edilizie. Con il Regio Decreto del 27 febbraio 1908, n. 89, fu approvato il Testo unico delle leggi sulle case popolari o economiche, che rappresentò un passaggio decisivo nella disciplina del settore. Tale normativa riconobbe alle società di mutuo soccorso legalmente costituite la possibilità di concedere prestiti alle società cooperative finalizzati alla costruzione o all'acquisto di abitazioni popolari ed economiche, consolidando così il legame tra mutualismo, cooperazione e politica abitativa (art. 1).

Per avvalersi delle disposizioni della normativa del 1908 le società dovevano occuparsi della costruzione di case popolari seguendo le modalità previste dal testo normativo. In primis dovevano creare delle sezioni specifiche dedicate alla costruzione di alloggi popolari, alle quali le società avrebbero dovuto destinare una parte del capitale (art. 3). I vantaggi erano: la riduzione a un quarto delle tasse di registro e delle tasse ipotecarie rispetto alle altre società ordinarie (art. 7); l'estensione a dieci anni (invece di due)

dell'esenzione dall'imposta erariale e dalle sovrimposte provinciali e comunali per le nuove costruzioni (art. 8).

Per poter beneficiare di tali vantaggi le società dovevano rispettare alcuni parametri tra cui i più importanti erano: i benefici di tale istituzione dovevano essere a vantaggio dei soli soci, le case dovevano soddisfare le condizioni d'igiene richieste dai regolamenti municipali, o in mancanza di questi, dalla legge sanitaria, ed esser tenute in buono stato, il loro valore locativo netto annuo ai sensi della legge sull'imposta sui fabbricati, depurato della spesa di assicurazione contro gli incendi, non doveva superare per ciascuno vano L. 96 nei comuni fino a 50.000 abitanti, L. 120 in quelli da 50.001 a 100.000, e L. 168 negli altri, salvo un certo aumento accordabile con Decreto reale (art. 4).

Tornando agli esempi più virtuosi di società costruzione di case per gli operai non si può non citare quello della città francese di Mülhouse. In questa città dell'Alto Reno nel 1853 si formò una società con il fine di costruire case e venderle agli operai concedendo loro tempo per pagarne il prezzo di acquisto.

Noi intendiamo procurare all'artigiano, scriveva il relatore della Società «una abitazione ove l'aria e lo spazio non gli facciano difetto, agevolargli di divenire proprietario perché esca da quella condizione che lo rende nomade, indifferente, ed imprevidente, attaccarlo al luogo ove egli guadagna. il pane quotidiano, e far nascere in lui e nella sua famiglia lo spirito d'ordine d'economia e di perseveranza nel lavoro, ch'è la base reale del suo benessere [Fano 1868, 650].

La costruzione di queste abitazioni seguiva uno schema identico per tutte, vi era

un gruppo di quattro case, addossate a due a due, e circondato da giardini separati da pareti a graticcio. Ogni edificio occupava quaranta metri quadrati e il relativo giardino si estendeva per circa centoventi metri quadri. L'edificio poteva avere due conformazioni diverse: o un edificio terratetto oppure un edificio con piano terra e primo piano. Queste ultime avevano una grande stanza al pian terreno che poteva essere anche divisa e due camere al piano superiore. Le case che non avevano che il pian terreno avevano due camere. Ogni abitazione era dotata di un solaio e di una cantina [Fano 1868, 652].

In pochi anni vennero costruite ben ottocento case. «Il prezzo di vendita in base alla tipologia di edificio variava dai 2650 Franchi a 3400. Uno degli aspetti centrali di questa società edificatrice era la modalità di pagamento, gli operai potevano pagare l'immobile in quindici anni con quote mensili di 20 e di 25 Franchi con un interesse del 5%. Delle 800 case costruite già 730 erano vendute al 18 settembre 1867» [Fano 1868, 652]. L'attività di affitto e vendita delle case non si limitava a offrire una dimora, ma svolgeva anche un'altra importante funzione sociale volta a migliorare la morale degli operai. Infatti, tra gli obblighi che dovevano essere assolti da chi riceveva gli immobili in affitto vi era quello di mandare i figli a scuola. Si iniziò a fare strada il pensiero che attraverso delle abitazioni idonee si potesse perseguire un miglioramento morale oltre che sanitario. Sulla falsariga di quanto sperimentato a Mülhouse anche a Milano, Bologna, Torino, Firenze, Siena e Napoli si formarono associazioni filantropiche per la ricostruzione e per il risanamento di case a uso delle classi operaie. Nel 1867 a Genova furono costituite

la Società anonima per la costruzione di case degli operai e una cooperativa volta a fornire agli operai sia abitazioni sia generi alimentari. Il Comune, a sostegno di questa iniziativa, mise a disposizione gratuitamente l'area destinata alla costruzione e garantì l'accesso all'acqua potabile. Questo fenomeno fu quasi solamente relativo a grandi città italiane dove forte era la presenza operaia, ma non mancano anche esempi in centri minori come a Lugo, in Romagna, dove la locale Società operaia nel 1882 avviò la progettazione di una Società edificatrice di case operaie, che si costituì formalmente nel 1883 in forma cooperativa secondo le norme del Codice di commercio. Nel 1889 a Cotignola, sempre in Romagna, si costituì una Società cooperativa per la costruzione e alienazione di case operaie allo scopo di edificare case: «le quali riuniscano le condizioni di salubrità ed economia, da cedere in vendita o locazione ai Soci» (art. 1 dello Statuto). Le case erano monofamiliari e dotate di un orto o un giardino. Le abitazioni potevano essere date in locazione o acquistate secondo la formula rateale dell'ammortamento del costo da risolversi in dieci anni. L'acquisto della casa veniva considerato come una forma di educazione al risparmio al pari di tante altre iniziative messe in atto dai sodalizi operai, che intendevano la formazione sociale e morale dei propri associati come un impegno primario e uno strumento di emancipazione. Il modello etico del buon lavoratore trovava espressione, nel caso specifico, in quanto scritto nell'art. 72: «Il concessionario si obbliga ad usare la casa da buon padre di famiglia, curarne la buona conservazione e pulizia, e a comportarsi da buon vicino coi concessionari limitrofi».

Conclusioni. Mutualismo, abitare popolare e trasformazione urbana

Con lo spopolamento delle campagne e l'emigrazione verso le città di un consistente numero di operai, che andavano ad ingrossare sempre di più le file dei lavoratori delle fabbriche del nord Italia, si andò incontro a una sempre crescente crisi abitativa. Tale situazione creò disagi sociali sia in termini igienici sia in termini economici. Le prime risposte, come sovente accade in questi casi, vennero dal basso, da quella sussidiarietà orizzontale che sarà cristallizzata nella Costituzione repubblicana solo molti anni più tardi. Da un lato la carità libera, ma dall'altro soprattutto le società di mutuo soccorso e le cooperative svolsero operazioni a sostegno delle fasce più deboli. In questo contesto arrivarono anche le prime attività legislative in particolare grazie all'impagabile impegno di Luzzatti che tra i primi riuscì a comprendere la portata della questione sociale legata alla crisi abitativa degli operai. Non mancarono idee e spunti provenienti da altre nazioni, in particolare l'Inghilterra e la Francia. In queste due nazioni vennero da un lato individuati gli strumenti che le società mutualistiche e cooperative potevano mettere in campo, dall'altro vennero messi in piedi dei veri e propri esperimenti sociali urbanistici che furono ripresi nel resto d'Europa.

Proprio per quanto riguarda la costruzione di abitazioni si può fare un'ulteriore riflessione riguardante l'edificazione in contesti periferici la quale presenta una doppia chiave di lettura. Da un lato così come rappresentato da Luigi Einaudi si sente il fascino di «un bel villaggio operaio contornato di orti e di giardini, con vie comode, ampie e

lastricate, con passeggi e ritrovi pubblici: colle scuole e i suoi caffè, con tutte le attrattive piccole e grandi della grande città confinante» [Fontana 1975, 173]. Un contesto abitativo che avrebbe potuto emanare, in coloro che ci vivevano, un sentimento positivo, accrescere il benessere e la moralità. Si arrivò a sostenere che la casa avesse anche una funzione sociale, una casa accogliente, pulita, comoda avrebbe svolto una funzione deterrente anche nei confronti di vizi come quello di passare tempo nelle osterie a bere e a giocare d'azzardo e avrebbe migliorato la moralità della classe operaia [A. Schiavi 1907]. C'era però chi, come Nino Sacerdoti, faceva notare come l'edificare delle aree periferiche adibite a sole abitazioni di operai potesse creare un possibile una sorta di *cit  ouvrière* dove la popolazione lavoratrice prende coscienza di s  in contrapposizione con ogni altra classe e categoria cittadina [A. Schiavi 1907]. Queste stesse paure erano comuni anche in altri contesti basti pensare alla preferenza di societ  di mutuo soccorso generaliste (formate da varie categorie di lavoratori) espressa dalla legislazione imperiale francese in materia di riconoscimento o della personalit  giuridica dei sodalizi, che ebbe dei riflessi anche in Italia.

Come si   accennato in premessa, a prima vista la storia urbana e la legislazione sociale sembrerebbero ambiti distinti, tuttavia, fin dalla fine del XIX secolo, non sono mancati punti di contatto significativi. In quegli anni si inizi  infatti a riconoscere la funzione sociale delle abitazioni popolari e l'influenza che queste potevano esercitare sia sul tessuto urbano sia sul contesto sociale e nazionale.

Bibliografia

- ALBERTI, M. (2016), *Rabbeno, Ugo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LIIIVI, 1967, pp. 70-72.
- AUDIGANNE, A. (1860), *Populations ouvrières et les industries de la France*, Paris, Cappelle Libraire Editeur.
- BIANCIARDI, S. (2005), *Alessandro Schiavi, la casa e la citt *, Roma-Manduria-Bari, Pietro Laicata.
- CALABI, D. (1995), «*I miracoli di un'idea*»: risparmio, cooperazione e casa popolare nei primi anni del Novecento Luigi Luzzatti e i progetti di riforma in Europa, in *La politica della casa all'inizio del XX secolo*, a cura di Ead., Venezia, Istituto veneto delle scienze lettere ed arti, pp. 11-39.
- DELL'ERBA, N. (1994), *Fano, Enrico*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XLIV, pp. 589-596.
- EINAUDI, L. (1902), *Il problema delle case popolari all'alba del secolo XX*, in «La riforma sociale», IX, fasc. 12, 15 dicembre 1902.
- FANO, E. (1868), *Della carit  preventiva e dell'ordinamento delle societ  di mutuo soccorso in Italia*, Milano, Stabilimento Giuseppe Civelli.
- FONTANA, V. (1995), *L'architettura delle case popolari in Italia*, in *La politica della casa all'inizio del XX secolo*, a cura di D. Calabi, Venezia, Istituto veneto di Scienze Lettere ed Arti, pp. 173-214.
- ISMAY, P.G. (2010), *Trust Among Strangers: Securing British Modernity by way of friendly society, 1780s-1870s*, PhD Thesis, University of California, Berkeley.
- LUZZATTI, L. (1863), *La diffusione del credito e le banche popolari*, Padova, Libreria Sacchetto.

- MEZZADRA, S., FERRARESI, F. (2015), *Dalla terra alla fabbrica. Scritti sui lavoratori agricoli e lo Stato nazionale (1892-1897)*, Bari, Laterza.
- PECORARI P., BALLINI P.L. (2006), *Luzzatti, Luigi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXVI, pp. 723-732.
- PITOTTO, P. (2011), "In località sana ed amena" *Le abitazioni delle Società Operaie*, in *Le società operaie di mutuo soccorso, il Risorgimento e l'unità d'Italia*, Torino, M. Valerio, pp. 27-39
- RABBENO, U. (1915), *Le società cooperative di produzione*, Milano, Lega nazionale delle cooperative.
- RAVÀ, R. (1881), *La Statistica delle Società di Mutuo Soccorso in Italia*, in «Rivista della beneficenza pubblica e delle Istituzioni di previdenza», IX, fasc. 3.
- ROBERTS, H. (1867), *The Dwellings of the Labouring Classes: Their Arrangement and Construction; with the Essentials of a Healthy Dwelling*, London, W. M. Watts.
- RODINO, L. (1894), *Codice delle società di mutuo soccorso e associazioni congeneri*, Firenze, Barbèra.
- SALVADORI, L.J. (2024), *Società di mutuo soccorso una tutela possibile per donne e fanciulli?*, in «Archivio giuridico», CLVI, fasc. 2, p. 463-490.
- SALVADORI, L.J. (2023), *Il mutualismo nel XIX secolo: una comparazione europea* in «Historia et ius», 24/2023 - paper 12, pp. 1-20.
- SCHIAVI, A. (1907), *La previdenza all'Esposizione di Milano*, in «La Riforma sociale», XIV, 18, pp. 121-122.
- Statuto della Società cooperativa per la costruzione e alienazione di case popolari in Cotignola, approvato dall'Assemblea Generale dei soci il 30 settembre 1888 (1889)*, Ravenna, Tip. cooperativa.
- STAZZI, C.A. (2014). *Periferie speculazione ed edilizia popolare. Il dibattito socialista europeo sulla città moderna (1900-1914)*, in «Storia e futuro», 51.
- TAMBELLI, R. (2017), *Cooperazione, previdenza e istruzione. Le società di mutuo soccorso campane dall'Unità ai giorni nostri*, Tesi di dottorato, Università di Napoli Federico II.
- VIRGILI, F. (1904-1911), *Cooperazione*, in «Digesto italiano», vol. I/3, Torino, Tip. Editrice torinese, p. 811.

POLITICHE DI TUTELA E STRUMENTI DI CENSIMENTO DEL PATRIMONIO EDILIZIO NEI PRIMI DECENNI DELL'ITALIA UNITA: UN APPROFONDIMENTO SULLA PROVINCIA DI VERONA

MARTINA VOLPATO

Abstract

This paper examines the outcomes of legislative developments related to the protection and cataloging of architectural heritage in Italy during the decades following national unification, with particular emphasis on the city of Verona. The analysis is based primarily on documentary materials preserved in the Central State Archives in Rome and the State Archives of Verona. The study covers the period from the 1860s to the final decade of the nineteenth century.

Keywords

Architectural heritage, catalogue, protective legislation, Verona, Nineteenth century

Questo paper nasce dal percorso di dottorato iniziato nell'A.A. 2023/2024 presso il Corso di Dottorato in Arti, Storia, Società del Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna. Il presente testo, frutto della partecipazione al convegno AISU *Intersections, La città dei giuristi* (svoltosi a Roma nel maggio 2025), affronta alcuni cambiamenti amministrativi occorsi negli anni postunitari inerenti alla gestione del patrimonio costruito. In particolare, sono tre gli argomenti principali che verranno presentati, a partire dalle proposte di legge sulla tutela del patrimonio storico artistico, fino alla creazione della Sottocommissione per la redazione dell'Elenco dei Monumenti Nazionali e alla situazione nel contesto territoriale di Verona. Un tema chiave riguarda l'impiego della catalogazione come strumento preliminare alla conoscenza e controllo del patrimonio, in particolare di quello architettonico. A partire dagli anni '60 dell'Ottocento, infatti, il censimento dei monumenti inizia a comparire nei disegni di legge presentati al Senato del Regno per poi diventare uno dei requisiti richiesti agli operatori periferici. Il materiale presentato si basa sulle ricerche d'archivio condotte sui fondi della *Direzione Generale Antichità e Belle Arti* presso l'Archivio Centrale dello Stato di Roma (ACS)

e della *Prefettura, Commissione Consultiva Belle Arti* dell'Archivio di Stato di Verona (ASVr). Oltre a ciò, una risorsa fondamentale è costituita dai due volumi *Monumenti e Istituzioni*, editi nel 1987 e 1992, particolarmente utili per districarsi nella fitta rete di cambiamenti politici e legislativi negli anni postunitari.

Al momento dell'Unità nazionale, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico artistico, il governo centrale si limita a mantenere in vigore i provvedimenti legislativi degli stati preunitari. Questa scelta determina una situazione alquanto disomogenea, nella quale il patrimonio costruito risulta particolarmente penalizzato, in quanto le legislazioni preunitarie avevano privilegiato la protezione degli oggetti d'arte mobili, spesso prescrivendo la compilazione di inventari per impedirne l'esportazione [Emiliani 1978]. La conoscenza del patrimonio architettonico consiste in un processo piuttosto lento e difficoltoso, che passa attraverso una serie di aggiustamenti in cui il governo centrale cerca di impostare una macchina burocratica adatta ad ottenere informazioni sempre più complete e dettagliate sul panorama urbano nazionale.

Negli anni a ridosso dell'Unità politica italiana, gradualmente convergono attorno al Ministero della Pubblica Istruzione tutte quelle competenze inerenti alla gestione del patrimonio storico artistico nazionale [Monumenti e istituzioni 1987]. Soprattutto per quanto riguarda la tutela dei monumenti, questi sono anni particolarmente significativi, in quanto avvengono delle divisioni di competenze fra i dicasteri dell'Istruzione e degli Interni. Quest'ultimo, infatti, fino al 1864 si occupa della conservazione dei monumenti architettonici nazionali, per la quale dispone di un apposito capitolo di bilancio, il n. 64. Nella pratica, tuttavia, i due Ministeri collaborano in maniera piuttosto stretta, dal momento che quello degli Interni si avvale dell'attività delle Commissioni Conservatrici, dipendenti dal dicastero della P.I. e di cui parleremo più avanti. La frammentazione di ruoli e competenze viene meno nel 1865, quando con l'approvazione del nuovo esercizio finanziario, il fondo prima destinato al capitolo n. 64 passa al capitolo n. 21 del Ministero della P.I., dedicato alle «Spese diverse per Belle Arti» [Monumenti e istituzioni 1987, 151]. Oltre alla pubblicazione nel numero 310 della Gazzetta Ufficiale del Regno 1864, il cambiamento viene comunicato direttamente ai Prefetti provinciali tramite apposita circolare inviata nel gennaio 1865¹. In questo modo, il Ministero dell'Istruzione inizia ad assumere maggiori responsabilità in materia di tutela, gestione e conservazione del patrimonio architettonico.

Il problema della mancanza di una legge unitaria per la gestione del patrimonio storico artistico emerge fin dai primi anni postunitari. Intorno alla fine degli anni '60 dell'Ottocento iniziano i lavori della "Commissione per la legge di conservazione degli oggetti d'arte e d'antichità" presieduta da Giuseppe Fiorelli e avente lo scopo di redigere una legge organica in materia di tutela [Monumenti e istituzioni 1987]. Presso l'ACS si conserva la relazione redatta dai membri della commissione e inviata al ministro

¹ DGABA, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 363, fasc. 1-3 *Circolare gennaio 1865 Conservazione dei Monumenti antichi*.

dell'istruzione Michele Coppino nel giugno 1867. Sono diversi gli spunti interessanti presenti nel testo, a cominciare dall'affermazione secondo cui la conservazione del patrimonio artistico non significa solo preservare una delle principali "glorie nazionali", secondo la consueta retorica ottocentesca, ma anche tutelare «un grande interesse economico»². Oltre a ciò, emerge la consapevolezza che in Italia i beni culturali sono disseminati in tutto il territorio e formano una rete di testimonianze storiche che custodiscono la memoria del Paese. Tali aspetti compariranno anche nelle successive discussioni e presentazioni dei disegni di legge sulla tutela, dimostrando una certa insistenza sul valore sia economico che culturale del patrimonio storico artistico. Dopo un riassunto dei provvedimenti legislativi preunitari, sui quali la Commissione dichiara di essersi basata per la stesura della proposta, vengono elencati i quattro titoli della nuova legge. Questi riguardano gli oggetti d'arte e gli scavi archeologici e mirano a regolamentarne esportazione e gestione, inoltre vengono prescritte le penalità per i trasgressori dei provvedimenti. Nel testo non si fa menzione, invece, della conservazione del patrimonio architettonico, né si accenna ad attività di censimento o catalogazione. Un ultimo punto interessante consiste nella conferma della centralità del diritto privato già «per tante maniere sottomesso al diritto dello Stato»³ e che non dovrebbe venire ulteriormente messo a rischio. Va evidenziato che le problematiche legate al diritto di proprietà rappresentano un ostacolo importante non solo nelle successive elaborazioni legislative ma anche nelle attività concrete di catalogazione e tutela del patrimonio culturale. I lavori della Commissione portano alla redazione di un disegno di legge «intorno agli oggetti d'arte e d'antichità e alle memorie storiche e monumentali»⁴ trasmesso al Consiglio di Stato dal Ministero della P.I. il 28 gennaio 1868. In esso, i punti più interessanti sono contenuti nel Titolo I, dove l'articolo 1 dimostra il completo recepimento di quanto elaborato dalla Commissione. Il testo ribadisce la tutela da parte dello Stato (esercitata dal Ministero della P.I. per mezzo delle autorità competenti) su tutti gli oggetti d'arte e d'antichità, nonché sulle memorie storiche esposte permanentemente alla vista del pubblico. Per esse, inoltre, si proibisce la rimozione o l'alterazione senza aver prima ottenuto il permesso del Governo, necessario per qualsiasi intervento sui beni storico artistici (art. 5). I tre titoli successivi riguardano rispettivamente la regolamentazione degli scavi archeologici, la vendita e l'esportazione degli oggetti d'arte e le penalità per i trasgressori della legge. Oltre a questo testo, il Ministero si occupa di far redigere un controprogetto, considerato più rispettoso del diritto di proprietà privata. Quest'ultimo si riduce a soli sette, concisi, articoli che limitano di molto l'azione governativa, nonché il controllo esercitabile sulle questioni inerenti alla tutela del patrimonio storico artistico. L'articolo 1, in particolare, stabilisce che gli oggetti d'arte e le memorie storiche monumentali sono sottoposte alla vigilanza e tutela dello

² Ivi, fasc. 1-7, *Relazione a S.G. il Ministro della Istruzione Pubblica*, giugno 1867.

³ *Ibidem*.

⁴ Ivi, fasc. 1-7, *Disegno di legge intorno agli oggetti d'arte e d'antichità, e alle memorie storiche e monumentali poste alla vista del pubblico*.

Stato «quando concorra in qualche parte alle spese di conservazione e di restauri»⁵. Considerando la scarsità di mezzi, sia finanziari che di personale tecnico a disposizione del Governo, un tale provvedimento restringe in maniera significativa la sorveglianza esercitabile dal Ministero. Oltre a ciò, l'articolo 3 ribadisce la tutela dei diritti dei proprietari privati, assegnando agli enti pubblici centrali o periferici il diritto di esercitare l'espropriazione per causa di pubblica utilità. Non sono specificati, tuttavia, i criteri da seguire per valutare un eventuale esproprio, né le modalità di esecuzione dello stesso. Il 31 gennaio 1868, il Consiglio di Stato delibera l'insediamento di una commissione speciale chiamata ad esprimersi in merito al disegno di legge e al controprogetto, per valutare quale dei due testi sia il più adatto⁶. Durante l'adunanza del 17 maggio 1868 la Commissione giudica il controprogetto troppo sintetico e per questo insufficiente a divenire una legge efficace. D'altro canto, il progetto di legge sembra sì completo ed esauritivo, ma a tratti rivela delle restrizioni eccessive nei confronti del diritto di proprietà. La Commissione decide quindi di elaborare una serie di alternative per modificare il testo originario. Purtroppo, non è stato possibile rintracciare il documento contenente la nuova proposta di legge, ma solamente il testo del parere della Commissione, che ad ogni modo contiene alcune informazioni interessanti. In riferimento al primo articolo, si contesta la volontà di sottoporre i beni storico artistici collocati permanentemente alla vista del pubblico, alla vigilanza e tutela dello stato, senza distinzioni in base alla loro proprietà. Al contrario, si propone di distinguere tra i beni di proprietà dei Corpi morali (persone giuridiche), da quelli posseduti dai privati individui (persone fisiche). Per questi ultimi, il Governo può solo essere preventivamente informato qualora il possessore intenda alterare lo stato degli oggetti, mentre si accetta un'eventuale interferenza statale solo se rivolta a contribuire alla manutenzione dei beni o se si ritiene necessario procedere all'espropriazione per causa di utilità pubblica. Con tutta probabilità, le osservazioni avanzate dalla Commissione contribuiscono alla stesura di un nuovo progetto presentato al Senato dal ministro Cesare Correnti nel maggio 1872⁷. Nella premessa al testo ricorre una certa retorica sull'importanza di conservare i monumenti e gli oggetti d'arte in quanto patrimonio fondamentale per il decoro del Paese, nonché fonte economica e scientifica necessaria al progresso degli studi. Oltre a ciò, si ribadisce l'interesse dello Stato a vigilare sulla corretta conservazione dei beni storico artistici e il suo esclusivo diritto di intervenire in materia di restauri, spostamenti e lavori. Fra i titoli del nuovo progetto di legge ve ne sono alcuni che presentano delle novità importanti nel panorama della tutela del patrimonio architettonico. Il

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ivi, fasc. 1-7, *Commissione speciale nominata con Decreto Presidenziale in data 31 gennaio 1868, a termini dell'articolo 21 della Legge organica del Consiglio di Stato, per esaminare il Disegno di legge proposto dal Ministero dell'Istruzione pubblica intorno agli oggetti d'arte e d'antichità, e alle memorie storiche*.

⁷ Ivi, fasc. 1-9, *Progetto di legge per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte e di archeologia, presentato in iniziativa al Senato dal Ministro dell'Istruzione Pubblica (Correnti), nella tornata del 13 maggio 1872*.

Titolo I riguarda la conservazione sia degli oggetti d'arte e dei reperti archeologici, sia dei monumenti, che apparentemente per la prima volta vengono inclusi esplicitamente come beni sottoposti a tutela. L'articolo 1 dichiara che l'azione di vigilanza dello Stato si esercita, oltre che sugli oggetti mobili, anche sugli «edifici ragguardevoli per pregi artistici o per carattere storico [e sugli] avanzi delle antiche costruzioni»⁸. Più avanti, il Titolo IV definisce la creazione, in ogni provincia del Regno, di Commissioni conservatrici consultive presiedute dai Prefetti. Tra i compiti delle commissioni rientra la sorveglianza sulla conservazione di oggetti e monumenti storico artistici, nonché, in base all'articolo 30, la compilazione di un «inventario artistico ed archeologico dei monumenti, delle collezioni ed oggetti d'arte e d'archeologia»⁹ di proprietà sia pubblica che privata. La spesa per la compilazione dei cataloghi viene ripartita fra il Ministero e la Provincia, mentre si richiede il concorso di diverse figure, dai sindaci ai direttori di musei, archivi e biblioteche, che dovranno coadiuvare l'attività delle Commissioni. L'iter di elaborazione e discussione della legge sulla tutela continua durante gli anni '70 dell'Ottocento. Il testo di Correnti, infatti, viene ripresentato più volte e sempre senza esito, su iniziativa del ministro Ruggero Bonghi nel 1875, nonché, due anni dopo, del ministro Michele Coppino [*Monumenti e istituzioni* 1987, 299]. Quest'ultimo, in particolare, presenta il progetto nel febbraio 1877, dando avvio alle discussioni in Senato fino al mese di dicembre dello stesso anno¹⁰. In questo caso, l'unica differenza rispetto al testo del 1872 risiede nell'aver eliminato il riferimento alle Commissioni consultive provinciali, essendo queste già state estese alle provincie del Regno con il Regio Decreto n. 3028 del 5 marzo 1876.

In riferimento al progetto presentato da Coppino, presso l'ACS si conservano alcuni fogli degli Atti Parlamentari contenenti la relazione dell'Ufficio centrale datata 1° maggio 1877¹¹. Il testo permette di approfondire il livello di consapevolezza che vi era al tempo circa le necessità relative alla tutela del patrimonio monumentale nazionale, nonché le difficoltà legate al compito di elaborare una legge organica in materia. Innanzitutto, viene ribadita la necessità di regolamentare la conservazione del patrimonio artistico a livello statale. I monumenti e gli oggetti d'arte vengono definiti alla stregua di documenti, o meglio di «pagine della storia del mondo e che ritraggono sovente la loro significazione dal luogo dove si trovano»¹², dimostrando una sensibilità attenta a cogliere il legame con il territorio e il contesto d'origine. Tuttavia, nonostante le giuste premesse per migliorare la situazione legislativa, emergono una serie di ostacoli che rendono il lavoro di difficile risoluzione, primo fra tutti la difficoltà di

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ivi, fasc. 1-17, *Progetto di legge presentato in iniziativa al senato dal Ministro dell'Istruzione Pubblica (Coppino) nella tornata del 3 febbraio 1877*.

¹¹ Ivi, fasc. 1-17, *Relazione dell'Ufficio centrale composto dai Senatori Torelli, Miraglia, Prinetti, Alfieri e Vitelleschi relatore sul progetto di legge presentato in iniziativa al Senato dal Ministro dell'Istruzione Pubblica nella tornata del 3 febbraio 1877*.

¹² *Ibidem*.

definire in maniera chiara quali beni devono essere sottoposti alla tutela ministeriale. Ci si chiede, infatti, quale debba essere il limite temporale degli oggetti da conservare, quale il loro valore artistico e l'epoca di appartenenza da considerare. Su tutto, inoltre, grava il costante pensiero rivolto alla protezione del diritto di proprietà privata, che non deve essere leso dalle ingerenze governative. A tal proposito, viene contestata la formulazione dell'articolo 1, che prescrive la vigilanza e custodia da parte del Ministero sui monumenti e oggetti d'arte aventi pregio artistico o carattere storico, di proprietà sia pubblica che privata. La custodia di questi ultimi, infatti, viene riconosciuta come prerogativa esclusiva dei possessori, che non possono essere obbligati dallo Stato a mantenere in un modo piuttosto che in un altro i loro beni. Oltre a ciò, si stabilisce che lo stato deve solamente vigilare sul patrimonio storico artistico, non avendo in ogni caso i mezzi finanziari necessari a provvedere alla manutenzione e restauro dei beni. Un altro elemento interessante riguarda la menzione dei cataloghi come strumento amministrativo, rilevante soprattutto per i beni di proprietà privata. In essi, che si vuole far redigere dalle Commissioni consultive, devono essere indicati i monumenti di "interesse nazionale" che verranno, di conseguenza, sottoposti agli effetti della legge. Un altro elemento di difficoltà, infine, risiede nell'evidente sproporzione tra lo scopo prefissato tramite l'elaborazione della legge e le scarse risorse sia umane che di bilancio effettivamente a disposizione del Governo.

Il 2 maggio 1878 il ministro De Sanctis compie un ulteriore tentativo e presenta il progetto di legge redatto secondo le proposte avanzate dall'Ufficio Centrale e che era già stato approvato nei primi 12 articoli¹³. L'articolo 1 esplicita quella distinzione tra beni di proprietà pubblica e privata che era stata fortemente voluta dai membri dell'Ufficio. In tal modo, la vigilanza ministeriale si attua in maniera automatica se i beni sono di proprietà pubblica, mentre è subordinata all'iscrizione nel catalogo se il bene è di proprietà privata. L'articolo 3, inoltre, specifica che la catalogazione deve interessare gli oggetti di proprietà privata solo nel caso in cui abbiano una destinazione pubblica permanente o siano «di tale importanza artistica o storica da essere riconosciuti d'interesse nazionale»¹⁴. L'iscrizione degli edifici privati all'interno del catalogo rimane una prerogativa fondamentale per l'esercizio della tutela statale, nonché per la possibilità, da parte del Ministero, di ordinare l'espropriazione per causa di utilità pubblica (Art. 4) o per vietare modifiche per esigenze d'uso senza il suo preventivo consenso (Art. 8). Il testo si conclude con un "Articolo transitorio", il quale prescrive il mantenimento in vigore delle leggi e disposizioni provinciali, in attesa che vengano pubblicati i cataloghi. Dall'analisi del testo legislativo è evidente che il principale scopo delle modifiche proposte dall'Ufficio risiede nella delimitazione dell'ingerenza statale a favore della libertà dei privati. Mediante il vincolo costituito dall'iscrizione nel catalogo, da compiersi nel brevissimo intervallo di tempo di due anni, si cerca di limitare l'azione ministeriale e

¹³ Ivi, fasc. 1-17, *Progetto di legge presentato in iniziativa al senato dal Ministro dell'Istruzione Pubblica (Desantis) nella tornata del 2 maggio 1878*.

¹⁴ *Ibidem*.

concentrarla sul patrimonio di proprietà pubblica. In questa occasione il disegno di legge viene approvato dal Senato, tuttavia, una volta presentato alla Camera non entra in discussione [Monumenti e istituzioni 1987, 299]. Nonostante gli sforzi effettuati a più riprese da diversi ministri della P.I., dunque, il progetto per una legge organica sulla tutela non riesce ad essere approvato in via definitiva, determinando per anni un problematico vuoto legislativo.

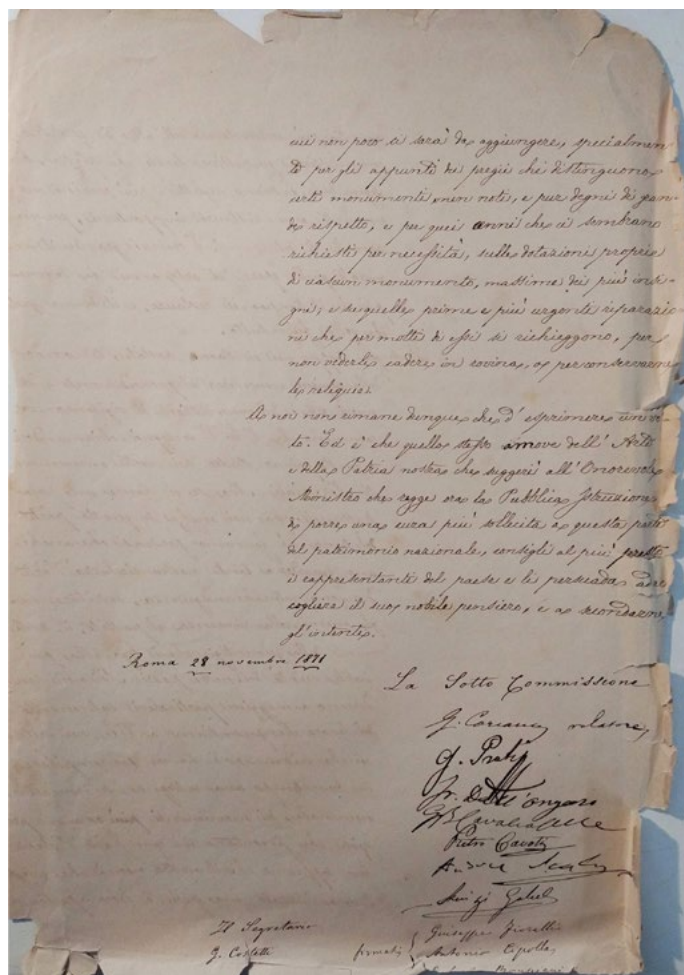
Un cambiamento fondamentale avviene nel 1870, quando il ministro Cesare Correnti promuove l'insediamento di una Sottocommissione presso la Giunta di Belle Arti (facente capo al Consiglio Superiore di Pubblica Istruzione), con lo scopo di «determinare quali tra i monumenti più ragguardevoli d'Italia debbano esser dichiarati nazionali e conseguentemente provvedere alla classificazione e conservazione di essi»¹⁵ [Monumenti e istituzioni 1987]. La nuova istituzione occupa un ruolo di primo piano nell'avvio della catalogazione del patrimonio architettonico. Con la lettera del 20 luglio 1870, indirizzata al vicepresidente del Consiglio Superiore di Pubblica Istruzione, Correnti esprime la necessità ormai impellente di procedere alla stesura dell'Elenco dei Monumenti Nazionali¹⁶. La predisposizione del documento serve innanzitutto per questioni amministrative, anche se è presente fin da subito la consapevolezza che si tratta di uno strumento necessario ed imprescindibile per la conoscenza e tutela del patrimonio architettonico. Nella lettera, Correnti suggerisce di nominare alcuni membri estranei alla Giunta Superiore, che vengono individuati in Giovanni Morelli (Deputato al Parlamento Nazionale) e nell'architetto Andrea Scala. Per il ruolo di segretario, invece, viene proposto Antonio Pavan, Capo sezione del Ministero della Finanza. L'ultima questione riguarda le Commissioni conservatrici consultive, alle quali la sottocommissione dovrà rivolgersi per ottenere informazioni sul territorio e che, a detta del ministro, necessitano di una revisione e aggiornamento dei propri regolamenti. Oltre a ciò, si auspica l'istituzione di nuove commissioni nelle provincie dove ancora mancano.

Il 3 agosto 1870 la Giunta per le Belle Arti risponde al ministro esprimendo il proprio parere favorevole riguardo alla proposta di insediare una Sottocommissione¹⁷. Nella lettera, viene ribadito che il compito di compilare l'elenco ufficiale spetterà alla Giunta stessa, così come la dichiarazione dei monumenti nazionali, la cui conservazione ricadrà sotto la responsabilità del Governo. Nella stessa sessione in cui viene approvata la creazione della sottocommissione, ne vengono decisi anche i membri costitutivi, accogliendo per intero le proposte di Correnti. Per quanto riguarda gli altri componenti, si stabilisce la presenza di due consiglieri ordinari e di tre consiglieri onorari della Giunta, ovvero Aleardo Aleardi, Giovanni Prati, Luigi Mussini, Giovambattista Cavalcaselle e Antonio Cipolla. Dopodiché, si suggerisce di rimandare la riforma degli ordinamenti delle commissioni provinciali, così come l'insediamento di nuovi organi consultivi,

¹⁵ Ivi, b. 366, fasc. 8, Deliberazione del 3/08/1870 (*Istituzione di una Sottocommissione presso la Giunta per le belle arti e nomina dei membri*).

¹⁶ Ivi, Lettera del 20/07/1870 [senza oggetto].

¹⁷ Ivi, Lettera del 3/08/1870 (*Nomina di una sotto-commissione per l'elenco dei monumenti importanti*).



1: Ultima pagina della lettera inviata dalla Sottocommissione presso la Giunta Superiore per le Belle Arti al Ministro della Pubblica Istruzione (DGABA, Archivio Generale, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 366, fasc. 8, Lettera del 28 novembre 1871. Su concessione del Ministero della Cultura, prot. n. 3845/2025.

nel timore che questo possa ostacolare il lavoro per la compilazione dell'elenco. Nelle provincie sprovviste di organismi periferici di tutela, la Sottocommissione è invitata a servirsi dell'aiuto di non meglio specificate «persone autorevoli e competenti»¹⁸, per la raccolta di notizie e documenti.

Un documento rilevante consiste in una lunga lettera inviata dai componenti dell'ente nel novembre 1871 (Fig. 1). Nella comunicazione, che si configura come una sorta di relazione stesa ad uno stadio avanzato dei lavori, vi sono diversi riferimenti circa i principi che hanno guidato la raccolta delle informazioni sui monumenti nazionali, nonché su alcuni aspetti pratici dell'attività¹⁹. Innanzitutto si specifica che il lavoro ha interessato i monumenti antichi fino a quelli del XVI secolo, limitandosi alla

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ivi, Lettera del 28/11/1871 [senza oggetto].

descrizione dell'edificio senza entrare nel merito delle opere di pittura o scultura in essi presenti. Per ogni monumento sono state prese in considerazione diverse informazioni quali l'appartenenza, l'uso, lo stato di conservazione, l'epoca di realizzazione, l'autore, le eventuali iscrizioni e le note bibliografiche. Questi dati sono stati registrati tramite l'invio alle autorità sul territorio (commissioni consultive, prefetti e sindaci) di moduli compilabili, poi utilizzati per dare corpo alla descrizione critica dei beni e per stimare la loro classificazione in base all'importanza. Per quanto riguarda alcuni aspetti pratici, la sottocommissione riporta di una serie di difficoltà dovute al fatto che «a non poche delle autorità interrogate riuscisse nuovo e difficile il lavoro, o non ne vedessero l'importanza, o non comprendessero gl'intendimenti di questa enumerazione del patrimonio artistico del paese»²⁰. Non solo, alcuni dei funzionari si dimostrano restii a rispondere alle richieste, altri inviano notizie inadeguate e altri ancora ritengono il lavoro troppo lungo e impegnativo per essere portato a termine nei tempi richiesti. Un'altra difficoltà risulta determinata dalla grande quantità di beni interessati dal censimento. Per meglio gestire la mole di informazioni che si andava via via raccogliendo, la sottocommissione ha deciso, quindi, di suddividere i monumenti «in tre classi o categorie, secondo il pregio che hanno e la importanza maggiore per la Nazione, o per una parte di essa, ovvero per una città o comune»²¹. In tal modo, i beni architettonici vengono classificati come aventi importanza “nazionale”, “regionale” o “locale”, in base al loro «pregio artistico, archeologico o storico»²². Più avanti, in riferimento ai monumenti nazionali, si specifica che la loro tutela dovrebbe spettare al governo, mentre si riflette se le spese di manutenzione e restauro debbano essere a carico dello stato o se non debbano invece concorrervi anche province e comuni. Infine, la sottocommissione si dichiara consapevole del fatto che il proprio lavoro altro non è stato se non il primo passo di un compito ben più grande. Molte sono, infatti, le informazioni che andranno aggiunte a questa prima rassegna dei principali monumenti italiani.

Per quanto riguarda le Commissioni conservatrici, più volte menzionate, queste vengono estese a tutte le provincie del Regno con il Regio Decreto n. 2032 del 7 agosto 1874 [*Monumenti e istituzioni* 1987].

Il decreto, composto da 8 articoli, riprende quanto già era stato proposto da Cesare Correnti nel 1872, incaricando le commissioni di vigilare sui monumenti e gli oggetti d'arte e invitandole ad esprimersi sui provvedimenti da prendere per la loro corretta conservazione. Per farlo, vengono autorizzate a nominare delegati nei comuni dove esistano beni storico artistici rilevanti e che necessitano di un costante monitoraggio. Oltre a ciò, l'art. 6 prescrive la compilazione degli inventari dei monumenti e degli oggetti d'arte, secondo le norme espresse dal R.D. n. 2992 del 7 giugno 1866. Questo riguarda l'approvazione del regolamento della Commissione consultiva di Belle Arti delle provincie di Firenze e Arezzo, che viene adottato come standard dagli enti

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

periferici istituiti successivamente [*Monumenti e istituzioni* 1987]. In esso, si specifica che gli inventari devono riportare la descrizione dell'oggetto comprese le misure e una copia di eventuali iscrizioni o stemmi, l'autore, la proprietà, lo stato di conservazione al momento del rilevamento, nonché il suo uso e localizzazione. Nonostante l'insediamento delle nuove commissioni, il sistema periferico continua ad essere estremamente disomogeneo, per la nascita, spesso su iniziativa locale, di diversi enti preposti alla vigilanza del patrimonio storico artistico [*Monumenti e istituzioni* 1987]. Nel tentativo di risolvere la situazione, il Ministro dell'Istruzione Ruggero Bonghi promuove una generale ristrutturazione degli organismi territoriali tramite il R.D. 5 marzo 1876 n. 3028, con il quale vengono istituite le nuove Commissioni Consultive Conservatrici dei monumenti ed oggetti d'arte e d'antichità [*Monumenti e istituzioni* 1987]. Rispetto ai precedenti provvedimenti non vi sono modifiche sostanziali e si riconferma il gravoso compito della compilazione degli inventari di tutti i monumenti e oggetti d'arte, da farsi secondo successive norme ministeriali. Queste sono contenute nella circolare n. 511 del 1° febbraio 1877, inviata a tutti i Prefetti presidenti delle commissioni. Il testo prescrive la compilazione degli inventari in due parti separate, «l'una pei monumenti ed oggetti archeologici anteriori alla caduta dell'Impero Romano, l'altra dei monumenti ed oggetti medioevali posteriori a quell'epoca» [*Monumenti e istituzioni* 1987, 323]. Più oltre, si specifica che le commissioni sono tenute a considerare anche tutti quegli edifici «i quali sorti nell'età moderna, offrono quei caratteri di eccellenza da meritare che lo Stato ne vegli la conservazione» [*Monumenti e istituzioni* 1987, 323]. Non vengono, tuttavia, date ulteriori precisazioni in merito ai criteri da seguire per la valutazione dei cosiddetti "caratteri di eccellenza", né tantomeno si forniscono estremi cronologici ai quali attenersi per il rilevamento dei monumenti. Nonostante la labilità dei criteri espressi dalle indicazioni governative, rimane rilevante il fatto che a queste date la compilazione degli inventari sia ormai uno dei compiti imprescindibili degli organi periferici.

Per quanto riguarda la città di Verona, il 13 dicembre 1866, con R.D. n. 3426, viene istituita una Commissione consultiva conservatrice di belle arti e di antichità, su modello di quella creata a Firenze nel giugno dello stesso anno, dipendente dal Ministero della P.I. e presieduta dal Prefetto della provincia [*Monumenti e istituzioni* 1987]. All'articolo 2 del decreto si stabilisce la suddivisione in tre Sezioni, una di pittura e scultura, una di architettura e la terza di archeologia ed erudizione storico-artistica. Ogni sezione risulta composta da tre consultori con ufficio gratuito.

In riferimento alla compilazione degli Elenchi, la Commissione veronese viene incaricata di fornire una nota degli edifici pubblici da includere nella lista dei Monumenti Nazionali già nel maggio 1870, a dimostrazione che il ministro Correnti aveva iniziato ad occuparsi della questione prima di proporre la creazione dell'apposita Sottocommissione²³. Da un appunto conservato presso l'ACS risulta che il 22 giugno

²³ ASVr, Prefettura, Commissione consultiva di Belle Arti, b.2, fasc. 7: Lettera del 9/05/1870 (*Monumenti nazionali*).



2: Mappa dei Monumenti Nazionali di Verona del 1871 (in rosso gli edifici della Cat. I, in verde della Cat. II, in blu della Cat. III). Elaborazione dell'A. basata su DGABA, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 379, fasc. 16-8, *Provincia di Verona – Regno d'Italia, Monumenti d'Arte*.

il Prefetto veronese risponde alla circolare ministeriale inviando «un lungo rapporto sulle cose più notevoli»²⁴ che la Giunta dovrà convertire in un elenco secondo i propri criteri. Un anno dopo, l'8 maggio 1871, il Prefetto di Verona Giuseppe Gadda riceve il prospetto dei Monumenti Nazionali redatto dalla Sottocommissione, da sottoporre alla revisione della Commissione consultiva e rimandare firmato²⁵. Un mese dopo Gadda rimanda l'elenco firmato al Ministero, facendo tuttavia notare l'omissione di Palazzo Pompei, già sede del Museo Civico della città²⁶. Questa annotazione permette di identificare l'Elenco in questione con quello contenente 25 edifici (datati dall'epoca romana fino al XVI secolo) suddivisi nelle tre categorie di importanza²⁷ (Fig. 2; in rosso gli edifici della *Categoria I*, in verde della *Categoria II* e in blu della *Categoria III*). In riferimento a Palazzo Pompei, aggiunto in fase di revisione, se ne segnala la paternità

²⁴ DGABA, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 366, fasc. 8.

²⁵ ASVr, *Commissione consultiva di Belle Arti*, b. 2, fasc. 7: Lettera del 8/05/1871 (*Monumenti Nazionali nella Provincia*).

²⁶ DGABA, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 380, fasc. 16-10-7: Lettera del 9/06/1871 (*Monumenti Nazionali nella Provincia*).

²⁷ Ivi, b. 379, fasc. 16-8: *Provincia di Verona – Regno d'Italia, Monumenti d'Arte*.

di Michele Sanmicheli e si scrive che «il suo merito eguaglia, se non sorpassa, quello dei Palazzo Canossa e Bevilacqua»²⁸, già inclusi tra gli edifici di importanza regionale. Altre architetture sanmicheliane elencate nella categoria II sono le Porte Nuova e Palio, nonché la Cappella Pellegrini presso San Bernardino. È interessante notare che la categoria I, dedicata ai monumenti di importanza Nazionale, include pochi edifici, ovvero l'Arena, il teatro romano, le tombe degli Scaligeri e la basilica di San Zeno. Sorprende invece trovare la chiesa di San Fermo Maggiore all'interno della III e ultima serie, destinata ai monumenti di rilevanza locale.

Gli sforzi congiunti di Commissioni conservatrici, Sottocommissione e Giunta Superiore di Belle Arti portano alla pubblicazione definitiva dell'Elenco dei Monumenti Nazionali nel 1875. In un esemplare a stampa conservato presso l'ACS è possibile vedere che per la città e provincia di Verona sono segnalati 27 edifici (di cui 22 in città e i restanti 5 in diverse località provinciali)²⁹. Le architetture, non suddivise nelle categorie di importanza né descritte in alcun modo, corrispondono a quelle del già menzionato elenco del 1871.

Una nuova fase si apre all'inizio degli anni Ottanta, quando durante il mandato del ministro Francesco De Sanctis si comincia a predisporre la revisione dell'Elenco dei Monumenti [*Monumenti e Istituzioni* 1992]. Con la circolare ministeriale n. 621 del 17 febbraio 1881, il ministro Guido Baccelli sollecita i Prefetti presidenti delle Commissioni Conservatrici a stilare un rapporto aggiornato sui monumenti medievali e moderni, allegandovi il relativo modulo da compilare [*Monumenti e Istituzioni* 1992]. In esso, oltre alle consuete informazioni di base per l'identificazione dei beni, si richiedono notizie circa gli eventuali lavori di riparazione e manutenzione da eseguirsi, nonché le spese occorrenti. L'aggiornamento dell'Elenco del 1875, infatti, è funzionale alla discussione di bilancio, durante la quale il ministro Baccelli avrebbe dovuto presentare al Parlamento un rapporto sul numero, la qualità, lo stato di conservazione e le spese per la manutenzione dei Monumenti Nazionali. Il 12 marzo 1881 il Prefetto di Verona Giuseppe Gadda invia al Ministero la lista dei Monumenti medioevali e moderni revisionata dal conte Carlo Cipolla, in qualità di Regio Ispettore agli scavi e membro della Commissione conservatrice³⁰. Il nuovo elenco comprende due aggiunte, ovvero l'Ossario di Custoza e il Cimitero Monumentale di Verona, che stupiscono per essere entrambe opere ottocentesche. Dopo aver ricevuto un sollecito da parte del ministro della P.I., finalmente nel maggio 1882 Gadda è in grado di inviare l'elenco riassuntivo dei monumenti della provincia veronese secondo quanto richiesto dalla già citata circolare n. 621³¹. Nel documento, redatto secondo il facsimile ministeriale, sono riportati solo alcuni dei monumenti presenti nell'Elenco del 1875, per un totale di nove edifici

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Ivi, b. 366, fasc. 9: *Elenco dei Monumenti Nazionali Medioevali e Moderni*.

³⁰ Ivi, b. 380, fasc. 16-4-7: Lettera del 12/03/1881 (*Rapporto sui monumenti medioevali e moderni*).

³¹ Ivi, fasc. 16-4-7: Lettere del 10 e 22/5/1882 (*Rapporto sui Monumenti Medioevali e Moderni*).

che necessitano di più o meno urgenti lavori di restauro e consolidamento³². Con la sola eccezione dell'anfiteatro romano, si tratta esclusivamente di edifici religiosi, dove si propongono interventi di conservazione degli affreschi o degli arredi lignei. In altri casi, invece, i lavori riguardano esigenze strutturali come per il chiostro di San Zeno dove alcuni archi vengono descritti come "cadenti" e in cui va rifatto il pavimento. Anche il chiostro della Pieve di San Giorgio Martire, presso San Giorgio di Valpolicella (conosciuta anche come San Giorgio Ingannapoltron), risulta "cadente" e bisognoso di urgenti restauri. Per la chiesa di Santo Stefano, invece, si propone l'apertura di una bifora nel tamburo della cupola e il rifacimento della copertura in asfalto della stessa per risolvere il problema delle infiltrazioni che danneggiano gli affreschi interni. Nonostante l'invio del prospetto richiesto dal Ministero della P.I., non è chiaro se e con quali modalità venga posto mano alla revisione dell'Elenco dei Monumenti Nazionali della provincia di Verona. Presso gli archivi statali sia di Roma che di Verona, infatti, non sembrano esserci altri esemplari di elenchi se non quelli già citati. Ad ogni modo, è probabile che i tempi necessari alla revisione si siano dimostrati eccessivamente lunghi, o che addirittura le Commissioni conservatrici non siano state in grado di portare a termine il compito richiesto.

Verosimilmente nell'intento di risolvere una situazione di stallo, nel novembre 1884 il ministro Michele Coppino decreta l'insediamento dei Delegati Regionali, i quali, tramite la circolare 6 giugno 1885 n. 775, ricevono le indicazioni per procedere all'aggiornamento dell'Elenco [Monumenti e Istituzioni 1992]. La circolare, firmata da Giuseppe Fiorelli, insiste sull'inadeguatezza del documento del 1875, nel quale sono stati inclusi edifici di poco interesse e omessi altri di maggior valore. Inoltre, mancano la suddivisione nelle tre categorie di importanza, necessaria alla corretta ripartizione dei sussidi ministeriali, nonché le indicazioni sullo stato di conservazione dei monumenti.

Nel gennaio 1886 l'architetto e ingegnere Federico Berchet viene nominato Delegato Regionale per il Veneto e incaricato di proporre le modifiche all'Elenco dei Monumenti Nazionali, affinché siano compresi «tutti gli edifici sacri e profani, dai tempi più antichi a tutto il sec. XVIII, i quali meritino di essere conservati»³³.

Nel testo del verbale della prima riunione dei delegati, svoltasi a Roma nell'ottobre 1886 e a cui partecipa anche Berchet, vengono specificate le modalità secondo cui si intende aggiornare gli inventari esistenti, giudicati negativamente come degli indici del tutto insufficienti ad assicurare la tutela monumentale³⁴. Per rimediare, i delegati decidono di includere nell'elenco una descrizione completa degli edifici, suddivisi nelle tre categorie di importanza, nonché una loro riproduzione grafica. Inoltre, si intendono fornire informazioni su: stato conservativo, interventi di restauro necessari e presunta spesa di manutenzione. Purtroppo, nelle formulazioni approvate in sede di riunione non vengono specificati i criteri di classificazione degli edifici, se non in maniera molto generica

³² Ivi, fasc. 16-8: *Elenco I – Monumenti di importanza Nazionale*.

³³ Ivi, b. 381, fasc. 17-5: Lettere del 27 e del 30/01/1886 (*Revisione dello elenco dei monumenti nazionali*).

³⁴ Ivi, fasc. 17-2-1: *Rapporto dei delegati regionali del 09/10/1886*.

facendo riferimento alla loro «importanza storica e artistica»³⁵. Tuttavia, è chiaro l'intento di intraprendere una ricognizione a tappeto nei territori regionali con saggi e ispezioni per valutare le condizioni dei monumenti e le azioni da proporre al Ministero.

Il 31 ottobre 1889 Berchet invia al Ministero della P.I. il suo resoconto relativo alla provincia di Verona, allegandovi tre prospetti contenenti l'elenco dei monumenti e due preventivi di spesa³⁶. Nella lettera con la quale accompagna i documenti, il Delegato Regionale dichiara di aver basato le sue revisioni sull'elenco formulato dalla Commissione conservatrice locale, all'epoca guidata dal Prefetto Luigi Sormani Moretti. La nuova lista comprende ben 113 monumenti di epoca romana, medioevale e moderna (di cui 77 si trovano in città e i restanti 36 in provincia), attestando un notevole cambiamento rispetto ai soli 27 Monumenti inclusi nell'Elenco ufficiale del 1875³⁷ (Fig. 3). Nella sua lettera, Berchet spiega come il primo passo dell'enorme lavoro di revisione sia stato quello di ripartire gli edifici in base alla loro importanza, ottenendo un totale di 29 Monumenti Nazionali, 44 Regionali e 40 Locali. Il prospetto contenente le suddivisioni nelle tre categorie, oltre alla distinzione fra città e provincia, è riportato all'allegato n. 1³⁸ (Fig. 4). Sebbene siano diversi gli spunti interessanti che possono essere ricavati dal documento, per ragioni di spazio verranno presi in considerazione solo alcuni esempi più rilevanti, relativi ad edifici collocati in città. Nella prima categoria, fra i monumenti di epoca romana, è incluso l'Arco dei Gavi, anche se in quel momento si trova smontato "in pezzi" e riposto in uno degli arcovoli dell'Arena [Avena 1932; Marchini 1978; Tosi 1982]. In effetti, l'interesse per il monumento romano si era acceso già vent'anni prima, quando la Commissione consultiva aveva avviato le procedure necessarie a ottenere le autorizzazioni alla sua ricostruzione³⁹. Più sotto, fra i monumenti d'importanza nazionale d'epoca medioevale e moderna compare la chiesa di San Fermo Maggiore, finalmente fatta risalire rispetto alla terza categoria. Sono presenti, inoltre, alcune opere sanmicheliane quali le Porte Nuova e Palio e il Palazzo Guastaverza (o degli Honorij). Altri edifici di Sanmichele sono inclusi nella seconda categoria di importanza e sono: i bastioni, il Lazzaretto e i palazzi Pompei, Canossa e Bevilacqua. In questo caso sorprende la maggiore considerazione di due opere di architettura militare rispetto agli edifici civili dell'architetto rinascimentale. Sempre nella seconda categoria, inoltre, compaiono il Teatro Filarmonico e il Museo Lapidario Maffeiano segnalati come un unico bene e la cui presenza non è affatto scontata trattandosi di architetture settecentesche. Fra gli edifici di importanza locale ritroviamo

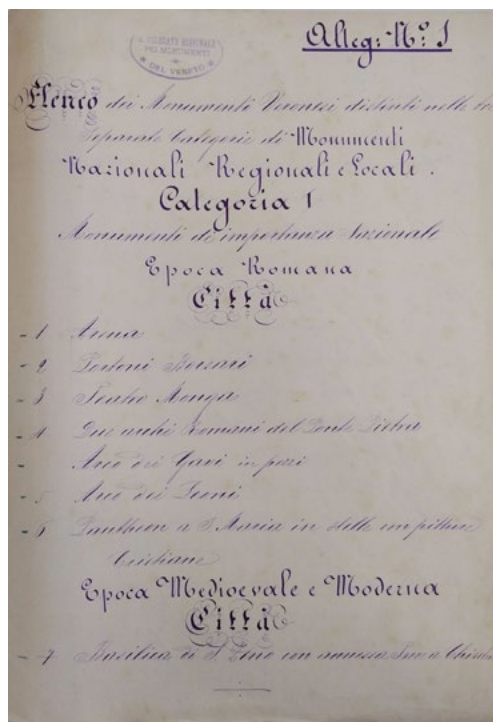
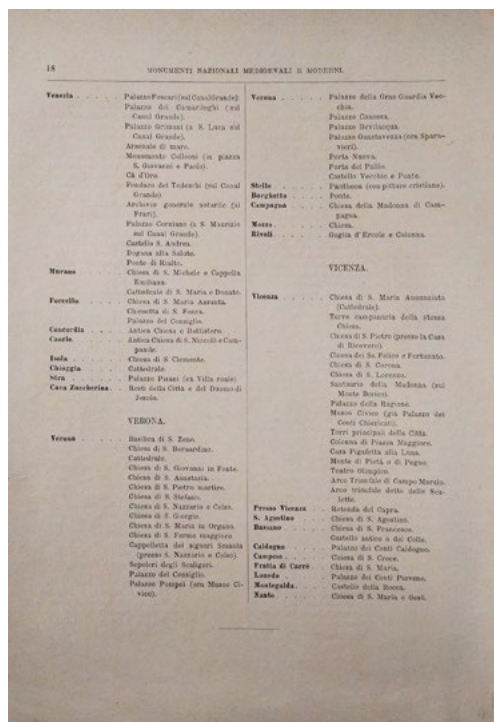
³⁵ Ivi, fasc. 17-2-1: *Atti della riunione dei Delegati Regionali*.

³⁶ Ivi, *Divisione monumenti e scuole d'arte* (1891-1897), Monumenti, b. 561, fasc. 6046: Lettera del 31/10/1889 (*Monumenti Veronesi*).

³⁷ Ivi, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 366, fasc. 9: *Elenco dei Monumenti Nazionali Medioevali e Moderni*.

³⁸ Ivi, *Divisione monumenti e scuole d'arte* (1891-1897), Monumenti, b. 561, fasc. 6046: *Alleg. n. 1 - Elenco dei Monumenti Veronesi distinti nelle tre separate categorie di Monumenti Nazionali, Regionali e Locali*.

³⁹ ASVr, *Prefettura*, Commissione consultiva di Belle Arti, b. 1, fasc. 3: *Relazione Letta alla Commissione consultiva prov. di belle arti e antichità di Verona il giorno 1° febbraio 1869 dal Membro P. Martinati*.



3: Ministero della Pubblica Istruzione, *Elenco dei Monumenti Nazionali Medioevali e Moderni*, 1875. DGABA, *Archivio Generale*, Monumenti, esportazioni, oggetti d'arte, b. 366, fasc. 9 (su concessione del Ministero della Cultura, prot. n. 3845/2025).

4: Federico Berchet, *Elenco dei Monumenti Veronesi distinti nelle tre separate categorie di Monumenti Nazionali, Regionali e Locali*, 1889. DGABA, *Divisione monumenti e scuole d'arte (1891-1897)*, Monumenti, b. 561, fasc. 6046 (su concessione del Ministero della Cultura, prot. n. 3845/2025).

Sanmicheli con Palazzo della Torre e la sua casa, che in quel momento non era ancora stata demolita [Davies, Hemsoll 2004]. Un altro elemento interessante, infine, riguarda la chiesa di Sant’Eufemia, che compare solo per la presenza al suo interno della cappella Spolverini, mentre il resto dell’edificio non rientra nell’elenco.

La mappa corrispondente all'inventario approvato da Berchet dimostra l'estensione del censimento degli edifici da parte tanto della commissione quanto del delegato, e testimonia il progressivo infittirsi della copertura conoscitiva degli organi preposti alla tutela del patrimonio (Fig. 5; in rosso gli edifici della *Categoria I*, in verde della *Categoria II* e in blu della *Categoria III*). Ogni monumento dell'elenco, infatti, era stato oggetto di una descrizione che costituiva una base fondamentale sia per la gestione che per lo studio critico degli edifici storici.

L'attività delle commissioni consultive e dei delegati rimangono i principali strumenti operativi fino al 1891, quando vengono istituiti gli Uffici Regionali per la conservazione dei Monumenti. L'ufficio del Veneto, con sede a Venezia, viene affidato alla direzione di Berchet, incaricato di guidare l'attività degli ispettori territoriali. Lo stesso anno, inoltre, il Ministero della P.I. emana il primo prototipo di scheda di catalogo dedicata



5: Mappa dei Monumenti Veronesi secondo la relazione di Federico Berchet del 1889 (in rosso gli edifici della Cat. I, in verde della Cat. II, in blu della Cat. III). Elaborazione dell'A. basata su DGABA, *Divisione monumenti e scuole d'arte (1891-1897)*, Monumenti, b. 561, fasc. 6046, All. 1.

esclusivamente ai beni architettonici, dando avvio al censimento del patrimonio costruito finalmente in maniera sistematica e strutturata. Prima di questo, tuttavia, le iniziative intraprese negli anni '70 e '80 dell'Ottocento rappresentano un laboratorio fondamentale per la nascita e la sperimentazione di nuove metodologie di indagine del patrimonio architettonico. Alcune modalità, come la classificazione in tre categorie di importanza, rimarrà valida a lungo, ripresentandosi nei modelli di scheda di catalogo in uso a partire dal 1896. L'individuazione dei Monumenti Nazionali, inoltre, pur nella limitatezza della sua efficacia pratica, favorisce una certa attenzione nei confronti degli edifici iscritti nella lista, i quali compaiono nelle prime schede di catalogo prodotte a fine Ottocento. Non solo, i resoconti e gli elenchi prodotti dagli enti periferici sono documenti inediti che forniscono informazioni sulla critica architettonica, sul progredire della conoscenza del patrimonio, sulle condizioni conservative degli edifici e gli interventi di restauro pianificati ed eseguiti.

Bibliografia

- ALIBRANDI T., FERRI P. (1985), *I beni culturali e ambientali*, con la collaborazione di I. Alibrandi, Milano, Giuffrè.
- AVENA A. (1932), *L'Arco dei Gavi ricostruito dal Comune di Verona*, Verona, Società editrice Arena.
- DAVIES P., HEMSOLL D. (2004), *Michele Sanmicheli*, Milano, Electa.
- EMILIANI E. (1978), *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Bologna, Alfa.
- GRIMOLDI A. (1994), *Restauro a Verona: cultura e pubblico 1866-1940*, in *L'architettura a Verona dal periodo napoleonico all'età contemporanea*, a cura di P. Brugnoli, A. Sandrini, Verona, Banca Popolare di Verona, pp. 121-193.
- MARCHINI G. P. (1978), *Verona romana e paleocristiana*, in *Ritratto di Verona, lineamenti di una storia urbanistica*, a cura di L. Puppi, Verona, Banca popolare di Verona, pp. 25-133.
- Monumenti e istituzioni. I. La nascita del servizio di tutela dei monumenti in Italia: 1860-1880* (1987), a cura di M. Bencivenni, R. Dalla Negra, P. Grifoni, Firenze.
- Monumenti e istituzioni. II. Il decollo e la riforma del servizio di tutela dei monumenti in Italia: 1880-1915* (1992), a cura di M. Bencivenni, R. Dalla Negra, P. Grifoni, Firenze, Alinea.
- NEGRI ARNOLDI F. (1981), *Il catalogo dei beni culturali e ambientali: principi e tecniche di indagine*, Roma, NIS.
- TOSI G. (1983), *L'Arco dei Gavi*, Roma, L'Erma di Bretschneider.

**SPAZI URBANI,
CONFLITTI E GIUSTIZIA
NEL SECOLO BREVE**

DI ITALIANI, CINESI E AFRICANO-AMERICANI. ALLE ORIGINI GIURISPRUDENZIALI DELLA SEGREGAZIONE RESIDENZIALE DEI BLACK ANGELENOS

GIORGIO DE MAURO

Abstract

This paper aims to reconstruct, through a critical analysis of three court cases and the related judgments, the jurisprudential origins of residential segregation of the African-American community in the city of Los Angeles. Specifically, it will examine the contribution made – between the last decade of the 19th century and the first twenty years of the 20th century – by case law to the consolidation of racially restrictive contractual practices and the definition of Los Angeles' urban space.

Keywords

Residential segregation, African-American community, Los Angeles, case law, legal history

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

Nella seconda metà dell'Ottocento, Ventura, agglomerato urbano situato nelle immediate vicinanze della *Mission San Buenaventura*, ospitava la prospera *Chinese community* di China Alley, all'epoca formata da circa 200 membri [Wolfe 2025]. Proprio a causa del suo invidiabile stato di salute, la compagine dei figli del "Celeste Impero" ormai stanziatisi sulla costa occidentale degli Stati Uniti iniziò ben presto ad attirare su di sé le antipatie della collettività bianca. In particolare, nel gennaio del 1886 alcuni gruppi della città diedero vita – fenomeno peraltro diffuso in tutto lo stato – ad autentiche organizzazioni di stampo razziale, finalizzate al boicottaggio dei lavoratori cinesi e delle loro attività commerciali. Considerato l'elevato grado di consenso di cui

tali associazioni godevano, non deve stupire la copiosa pubblicazione da parte dei giornali locali di editoriali, come quello del Ventura Free Press *The Anti-Chinese Meeting*, che prendevano nettamente ed espressamente posizione contro «any further influx of Chinese on this coast» e, al contempo, a supporto del «getting rid of those on hand as soon as it can safely and lawfully be done». Ciò che qui importa maggiormente – e che si intende segnalare – è la peculiare circostanza per la quale l'*Editorial* appena citato si preoccupasse di sottolineare la necessarietà della veste legale dell'allontanamento dei cinesi presenti in città, meglio chiarita in un passaggio successivo: da un lato si sosteneva che, per via delle addotte difficoltà sperimentate dall'allora ormai esigua manodopera caucasica e dalle sue industrie, ognuno avrebbe dovuto «dare una mano per sbarazzarsi di questi asiatici», dall'altro si precisava che il risultato si sarebbe dovuto raggiungere «con mezzi legali, ma non in altro modo» [Ventura Free Press 1886, 2].

Se dunque l'odio anticinese, benché apparentemente rispettoso dei dettami dell'ordinamento giuridico, sembrava essere la regola, Alex Gandolfo non ne rappresentava certo l'eccezione. Italiano immigrato nella regione meridionale della California, nel mese di dicembre del 1877 aprì un negozio di generi alimentari e merci varie nel centro di Ventura, all'interno di un edificio di recente costruzione sorto a poca distanza da China Alley. Ai sensi del relativo atto di acquisto, sia il locale in cui Gandolfo aveva avviato la sua impresa, sia uno stabile a esso adiacente, erano gravati da un *racially restrictive covenant* che di fatto proibiva la possibilità di concederli in locazione – ma non di venderli – a qualunque cinese. Letteralmente, l'accordo prevedeva quanto segue: «It is also understood and agreed by and between the parties hereto, their heirs and assigns, that the party of the first part shall never, without the consent of the party of the second part, his heirs or assigns, rent any of the buildings or ground owned by said party of the first part, and fronting on said East Main Street, to Chinaman or Chinamen» [Gandolfo v. Hartman 1892]. La questione, inizialmente trascurabile, diventò di cruciale rilevanza nel 1890, quando Gandolfo citò in giudizio Fridolin Hartman, divenuto nel frattempo titolare della proprietà confinante con la sua, allo scopo di impedirgli di disporre del suo diritto sull'immobile concedendolo in locazione ai cinesi Fong Yet e Sam Choy, intenzionati a trasformarlo in un ristorante etnico. Nello specifico, Gandolfo si diceva persuaso del valore vincolante della restrizione pattizia e conseguentemente convinto dell'invalidità di un eventuale contratto di locazione stipulato in aperta violazione della stessa [L.A. Herald 1890, Ventura Free Press 1891].

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

dal presidente Grover Cleveland, venendo poi promosso alla *Ninth Circuit* nel 1895, circoscrizione nella quale rimase in carica fino alla sua morte, sopraggiunta nel 1928 [Macdonald 1947, 1173-74 e 1176].

Prima di entrare nel merito del processo, si ritiene utile portare brevemente all'attenzione del lettore una contingenza storica (che si sarebbe potuta rivelare) significativa: la sentenza del caso *Gandolfo v. Hartman* seguì di appena due anni la decisione federale *In Re Lee Sing*, riguardante lo sgombero forzato della comunità cinese dal centro di San Francisco, emessa da un altro ex giudice della Corte Suprema dello stato, Lorenzo Sawyer [In Re Lee Sing 1890]. In sintesi, la pronuncia della *Circuit Court of the United States for the Northern District of California* invalidò con lapidaria risolutezza la famigerata *Bingham Ordinance*, un provvedimento normativo adottato all'unanimità dal *Board of Supervisors* cittadino il 17 febbraio del 1890, che si proponeva di imporre a tutti i cinesi che risiedevano o che svolgevano attività commerciali a Downtown di trasferirsi entro sessanta giorni dall'approvazione dell'ordinanza stessa all'interno di un'area della superficie urbana appositamente individuata, coincidente con la zona destinata per legge agli impianti di lavorazione del sego, ai macellai e ad altre occupazioni generalmente considerate fastidiose e offensive [Bingham Ordinance 1890]. Leggendo nella *Bingham Ordinance* «il primo tentativo da parte di una municipalità americana di segregare i propri abitanti sulla base della razza», Charles J. McClain definì la vicenda in esame «uno dei capitoli più interessanti della storia giuridica del West americano» [McClain 1990, 179].

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

Sarebbe un'interpretazione molto restrittiva dell'emendamento costituzionale in questione e delle decisioni basate su di esso, nonché un'applicazione molto limitata dei principi generali su cui si fondano sia l'emendamento che le decisioni, sostenere che, mentre alle legislature statali e municipali è vietato discriminare i cinesi nella loro legislazione, un cittadino dello Stato può farlo legalmente per contratto, mentre i tribunali possono

farlo rispettare. A mio avviso, tale punto di vista è del tutto inammissibile. Qualsiasi risultato vietato dalla costituzione non può essere ottenuto tramite un contratto stipulato da singoli cittadini più di quanto non possa essere ottenuto tramite la legislazione, e i tribunali non dovrebbero applicare l'uno più dell'altro. Ciò mi sembra molto chiaro [Gandolfo v. Hartman 1892].

Il frammento argomentativo contenuto nell'estratto della decisione appena riprodotto assume una portata straordinariamente rivoluzionaria se lo si colloca criticamente nell'alveo della produzione casistica nordamericana di fine Ottocento e, soprattutto, se lo si rapporta all'orientamento giurisprudenziale dominante: quasi un decennio prima, infatti, i *Civil Rights Cases* avevano stabilito che il Quattordicesimo Emendamento, alla cui *Equal Protection Clause* Ross si era richiamato nella pronuncia, garantiva protezione esclusivamente contro gli atti governativi e non anche contro le condotte individuali poste in essere da soggetti privati [Civil Rights Cases 1883].

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

Il verdetto della *federal Court* di Downtown Los Angeles, insomma, fu a senso unico: Alex Gandolfo soccombette, Fridolin Hartman ne uscì vittorioso e Fong Yet e Sam Choy si videro riconosciuto – tra gli altri – il diritto di condurre in locazione l'immobile di proprietà del *defendant* gravato dal *racially restrictive covenant* invalidato dal tribunale. Ciononostante, in termini pratici, gli effetti che la sentenza avrebbe dovuto produrre nei confronti della coppia di cinesi non sembrarono realmente apprezzabili: prima ancora della conclusione del processo, un uomo di nome Andy Jones annunciò di aver acquistato lo stabile e di averlo trasformato in un ristorante da «first-class meals», il *People's Restaurant* [Ventura Free Press 1891, 3]. L'attività di Gandolfo, invece, è oggi conosciuta come *Peirano Market*, dal nome di Nicola “Nick” Peirano, nipote di Gandolfo che rilevò il negozio di alimentari proprio all'inizio dell'ultima decade dell'Ottocento. L'edificio, designato monumento storico nel 1978, è il *commercial building* più antico della città di Ventura [Los Angeles Times 1998], «ma il suo stretto legame con il caso *Gandolfo*, come la sostanza stessa della sentenza, è stato ignorato dalla storia» [Wolfe 2025, 4].

Abitare le crepe del capitalismo: Title Guarantee & Trust Co. v. Garrett

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

Per imporsi effettivamente a livello statale, tuttavia, tale pratica dovette attendere i primi vent'anni del XX secolo. A Los Angeles, il censimento del 1910 attesta la circostanza per la quale il 36% degli *African-Americans* possedeva una casa di proprietà, una percentuale stupefacente se si pensa – e la si rapporta – al misero 2,4% di New York City. Ciò si spiega (anche) alla luce del fatto che il *way of life* del *Golden State* affascinava non pochi neri speranzosi di poter finalmente avere libero accesso a quelle pari opportunità così rare, se non addirittura illusorie, tanto nel Nord, quanto nel Sud della costa atlantica del Paese [Flamming 2005].

Inoltre, Jennifer Mandel, nella sua monografia *The Coveted Westside: How the Black Homeowners' Rights Movement Shaped Modern Los Angeles*, arricchisce la lettura del dato statistico appena riportato mettendo in luce un aspetto di primario interesse ai fini della storia che si sta raccontando. «Prima che le pratiche discriminatorie in materia di alloggi diventassero diffuse e legalmente valide negli anni Venti», scrive l'autrice, «gli afroamericani, come la maggior parte delle altre minoranze etniche e religiose di Los Angeles, godevano di una certa libertà di risiedere in tutta la città» [Mandel 2022, 50]. In via preliminare rispetto all'analisi tecnica del sintomatico caso di cui ci si occuperà nell'immediato prosieguo della narrazione, si crede utile anticipare sinteticamente una considerazione di stampo storico-giuridico che ritornerà sotto forma argomentativa proprio nella sentenza in procinto di essere discussa. Le controversie legali attinenti alle restrizioni razziali, conclusesi con importanti decisioni tutte «uncomfortably ambiguous» che hanno travolto – quando in positivo, quando in negativo – l'*Afro-Angelenos Community* e il suo livello di benessere, erano profondamente e inscindibilmente legate alla concezione statunitense del diritto immobiliare, notoriamente plasmata dalla tradizione inglese: almeno dal Duecento in avanti, il sistema di common law anglosassone ha riconosciuto in capo al soggetto proprietario il diritto al godimento libero e illimitato dell'immobile in suo possesso, comprendendo quindi le facoltà di venderlo e di disporne a piacimento, senza contemplare la benché minima previsione di alcun tipo di vincolo. Sebbene dunque negli Stati Uniti la *unencumbered alienation* fosse divenuta nei secoli un elemento essenziale e, in qualche misura, distintivo del

diritto immobiliare a stelle e strisce, a partire dal Novecento iniziò a essere minacciata, e invero attaccata, dal terrore dei bianchi, che cresceva proporzionalmente all'aumento della presenza nera e, più in generale, dei nuovi immigrati [Flamming 2005, 153]. La popolarità e il successo dei patti razzialmente restrittivi affondano le loro radici precisamente qui, nella volontà criminale della *White America* di fare dei quartieri residenziali bianchi delle impenetrabili roccaforti dell'intolleranza fieramente chiuse all'alterità [Nieman 2020]. Ma il perfezionamento di cinta così solide richiese tempo, e questo bastò a permettere a un poliziotto nero di Los Angeles di aprire una breccia tra le mura di una delle fortezze.

Agente di polizia africano-americano, Homer L. Garrott fu assunto dal *Los Angeles Police Department* (LAPD) nel 1913. Stando a quanto scritto dai giornali dell'epoca – che, per inciso, non specificarono mai la sua etnia, non mancando al contempo occasione di menzionare però quella dei malviventi ogniquale volta questa non si fosse rivelata caucasica – nei suoi primi cinque anni di servizio scongiurò un incidente ferroviario, fece irruzione in una bisca, fermò un piromane e riuscì persino ad arrestare un uomo armato in un «lively revolver duel» [L.A. Herald 1915-16-17]. Due anni dopo la sua assunzione, insieme alla moglie Pearl acquistò la casa (tuttora esistente) sita al 420 West 59th Place dell'Angelus Park Tract, sviluppato dalla *Title Guarantee Company*. L'atto di garanzia del titolo di proprietà dei 127 lotti della zona residenziale conteneva una restrizione che proibiva, pena la decadenza dal titolo medesimo, la vendita, la rivendita e l'affitto ad acquirenti e/o locatari di origine africana, giapponese e cinese prima dell'1 gennaio 1925 e, quando uno dei primi intestatari – Pauline Kasanofsky – vendette la sua abitazione al signore e alla signora Garrott, la compagnia, che nel frattempo aveva ceduto a condizioni simili molti altri appezzamenti di terreno, intentò una causa per sfrattare i nuovi residenti e rientrare in possesso dell'immobile [Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott 1919].

Il caso *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* fu discusso in primo grado davanti alla *Superior Court of Los Angeles County*, allora presieduta dal giudice John W. Shenk, in seguito nominato alla Corte Suprema della California, che finirà sotto le luci della ribalta per un parere che avrebbe espresso oltre vent'anni più tardi quando, nella sentenza dello storico procedimento giudiziario *Perez v. Sharp*, sostenne, in aperto contrasto con l'opinione manifestata dalla maggioranza del collegio giudicante, che «i matrimoni misti tra ne[gr]i e bianchi sono incompatibili con il benessere generale» [Perez v. Sharp 1948]. La difesa di Homer Garrott venne assunta, per le diverse fasi del giudizio, dagli autorevoli *black lawyers* Charles S. Darden e Willis O. Tyler. In particolare, Tyler vantava un curriculum considerevole sotto il profilo della preparazione giuridica. Rimasto orfano all'età di nove anni, una volta conseguito il diploma presso una scuola superiore pubblica segregata nella città di Indianapolis si arruolò nell'*Indiana Colored Volunteer Infantry* durante la guerra ispano-americana per poi vincere, da studente frequentante il terzo anno dell'*Indiana University*, un concorso statale di oratoria nel 1901. Dopodiché, si laureò in giurisprudenza alla *Harvard Law School* nel 1908 e si trasferì a Los Angeles, dove decise di specializzarsi in diritto immobiliare [Flamming 2005; California Eagle 1916; Los Angeles Times 2023]. Tyler si oppose all'azione legale

promossa dalla *Title Guarantee* presentando un'ardimentosa memoria difensiva, fondata proprio sulla rivoluzionaria interpretazione del *Fourteenth Amendment* fornita dal giudice Erskine Ross nella pronuncia del processo *Gandolfo v. Hartman*. Mutuando le esatte parole dell'avvocato, «il ricorrente, in qualità di cittadino degli Stati Uniti e dello stato della California» avrebbe dovuto avere diritto «almeno alla stessa considerazione da parte dei tribunali che la decisione (*Gandolfo*) accorda(va) ai cinesi» [Defendant's Brief 1916]. Così, nel 1916 Shenk, rifacendosi espressamente al precedente richiamato dal legale di Garrott, respinse le richieste della compagnia e accolse le ragioni dell'*homeowner*. Come riportato dal periodico *New Age*, «dichiarò assolutamente nulle e prive di validità le restrizioni razziali così comunemente riscontrate negli atti e nei trasferimenti di proprietà nei confronti dei neri titolari di diritti immobiliari in California» [New Age 1916].

Tuttavia, quella appena vinta fu soltanto la prima delle due battaglie processuali di una guerra ormai non più meramente giuridica – ammesso che lo fosse mai stata – ancora lontana dalla sua conclusione. Da un lato, infatti, il soccombente propose presto appello avverso il verdetto della Corte Superiore e, dall'altro, fuori dalle aule di giustizia esplose un feroce scontro socio-ideologico interno all'opinione pubblica. I rappresentanti della *Title Guarantee* rilasciarono una dichiarazione al celebre Los Angeles Times in cui si dicevano sostanzialmente persuasi del fatto che gli africano-americani losangelini preferissero uno stile di vita segregato e che le tensioni razziali tra bianchi e neri, responsabili del clima di ostilità che si respirava in città, rendessero inevitabile l'impiego di pratiche segregazioniste finalizzate alla prevenzione della violenza [California Eagle 1916]. Naturalmente, la risposta antirazzista non si fece attendere: in netta contrapposizione e in aperta polemica con i proclami dell'establishment, il pionieristico California Eagle ribatté affermando che gli appartenenti alle due etnie vivevano gli uni al fianco degli altri in quasi ogni *neighborhood* cittadino, sottolineando come tra loro esistesse esclusivamente un sentimento di reale e sincera amicizia. «Nessun ne[g]ro che si rispetti», tuonava il giornale di Charlotta Bass, «potrebbe mai approvare la segregazione dei ne[g]ri perché significherebbe sacrificare la nostra integrità e minacciare le fondamenta stesse della nostra libertà» [California Eagle 1916]. Nel suo libro *Bound for Freedom: Black Los Angeles in Jim Crow America*, lo storico Douglas Flamming scrive a ragione che ciascuna delle due fazioni coinvolte nel conflitto era consapevole della posta in gioco, ossia la libertà. Da una parte, i bianchi – tra cui i residenti di Angelus Park – tentavano istericamente di suffragare la convinzione, forgiata col fuoco delle fucine schiaviste, per la quale l'uomo caucasico potesse dirsi libero solo a condizione che contestualmente i neri non lo fossero; dall'altra, gli africano-americani cercavano fermamente e ostinatamente di proporre e promuovere un modello di libertà costruito sulla pietra angolare di una parità dei diritti del tutto insensibile al colore della pelle. Se nella Città degli Angeli per (molti) (de)i primi l'unica soluzione percorribile era rappresentata dalla messa a punto di strategie abitative segregazioniste e dalla loro intransigente applicazione, per i secondi l'obiettivo non era semplicemente quello di vivere integrati nella cittadinanza, di fatto già raggiunto nel *Jim Crow South* seppur con scarsi risultati, bensì quello di beneficiare dei proventi delle proprie attività finanziarie senza esporsi

al rischio di subire discriminazioni [Flamming 2005]. «All of us are not content at living in the Los Angeles river bed», gridava ancora l'*Eagle*, «but are seeking to purchase real estate that is saleable and will have the advantage of civic improvements». In altre parole, «non è per se stesso, ma per la sua razza che (Garrott) chiede con tanto ardore giustizia» [California Eagle 1916]. In un contesto simile, quindi, ecco che l'esito finale del caso *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* diventava fondamentale: un'ipotesi di conferma della pronuncia del giudice Shenk avrebbe potuto infliggere un duro colpo all'efficacia dei *restrictive covenants* californiani, mentre un suo eventuale ribaltamento si sarebbe presumibilmente tramutato in una brusca e repentina esclusione dei *Black Angelenos* dalla stragrande maggioranza dei quartieri residenziali della città.

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

Ciononostante, passati all'esame della richiesta dell'appellante, i giudici ritennero che la condizione inclusa all'interno del contratto di vendita predisposto dalla *Title Guarantee* configurasse una restrizione all'alienazione tale da violare la norma di common law espressa dalla sezione 711 del Codice Civile della California, ai sensi della quale «conditions restraining alienation, when repugnant to the interest created, are void» [California Civil Code 1872]. Dopo aver condotto un raffinato excursus storico – dal sistema feudale anglosassone fino alla dottrina della “rule against perpetuities”, passando per Edoardo I e lo statuto *quia emptores* – volto a chiarire la totale incompatibilità tra i vincoli immobiliari e la libera circolazione dei beni, la Corte osservò che la *restraint upon alienation* contenuta nell'atto in questione non fosse assoluta né con riferimento alle persone, né con riferimento alla durata. Sotto il profilo soggettivo, era parziale, valendo nei confronti di sole tre “categorie” di individui (di origine africana, cinese e giapponese); sotto l'aspetto temporale, era transitoria, estinguendosi dopo quattordici anni circa dalla sua previsione (a partire dall'1 gennaio 1925). Tuttavia, stante lo «state

of conflict and hopeless confusion» in cui vertevano le pronunce riguardanti la validità di restrizioni simili, la *Court of Appeal of California, Second District, Division Two* sancì, in linea di principio, che qualunque tipologia di limitazione all'alienazione fosse invalida: se «il diritto di alienazione è una qualità intrinseca e inseparabile di un patrimonio in piena proprietà», allora «qualsiasi restrizione all'alienazione deve necessariamente tendere a privare il patrimonio concesso di un evento inseparabilmente inerente a esso, e deve necessariamente essere in contrasto e incoerente con la concessione e, come tale, nulla». Da un lato, i giudici corroborarono il loro convincimento basando la norma di common law posta a fondamento della decisione su considerazioni di grande interesse pubblico e su quel principio del diritto naturale in forza del quale «a man cannot both give and not give» [Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott 1919]; dall'altro, conclusero l'argomentazione chiarendo l'intenzione del legislatore rispetto alla sezione 711 del Codice Civile californiano mutuando le parole dell'autorevole cancelliere James Kent, tratte dal quarto volume dei suoi *Commentaries on American Law*, che si reputa utile riportare di seguito così come integrate dalla sentenza:

Esso [il diritto di proprietà assoluta] è un diritto perpetuo che conferisce un potere *illimitato* di alienazione, e nessuno può avere un diritto o un interesse maggiore sulla terra. Ogni limitazione all'alienazione è incompatibile con la natura del diritto di proprietà assoluta; e se a tale diritto viene annessa una restrizione parziale, come condizione per non alienare per un periodo di tempo limitato o a una persona specifica, esso cessa di essere un diritto di proprietà assoluta e diventa un diritto soggetto a una condizione [Kent 1896, 5].

Sebbene non vi fosse alcun caso direttamente ricollegabile a questo nello stato della California, la Corte infine stabilì, sulla scorta delle ragioni finora illustrate, la nullità della clausola di inalienabilità contenuta nella cessione del lotto da parte della *Title Guarantee* a Pauline Kasanofska perché contraria al «fee-simple estate created by the granting clause of the deed» [Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott 1919].

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

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

La reazione alla pubblicazione della sentenza del processo *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* fu immediata. In particolare, gli *homeowners* caucasici indissero un'imponente riunione generale presso il Crescent Theater di South Los Angeles al fine di promuovere una raccolta fondi diretta a finanziare quella che il Times cittadino definì una

vera e propria «race restriction war» e, parallelamente, pensarono di utilizzare la causa pendente tra la *Los Angeles Investment Company* e i coniugi Gary per suggellare una volta per tutte la perfetta sostenibilità giuridica della visione urbana di cui si facevano portavoce [Los Angeles Times 1916, II-1].

Custode africano-americano dal salario piuttosto modesto, Alfred Gary riuscì ad acquistare, insieme alla moglie Ellen, un bungalow di recente costruzione – provvisto di «pavimenti in legno massello» e «moderne caratteristiche integrate» – al 1728 di West 51st Street, all'interno di un complesso residenziale formato da 70 case denominato Kendall's Berry Tract, dal signor Lucas, un imprenditore edile bianco in procinto di trasferirsi nel nuovissimo distretto losangelino di Van Nuys [L.A. Herald 1914]. Anche in questo caso, però, la lottizzazione era soggetta a restrizioni contrattuali. Perciò, la *Los Angeles Investment Company*, sviluppatrice dell'intera area, portò in aula Gary, domandando il suo sfratto dall'abitazione e la restituzione della stessa alla società in conformità a quanto disposto dal contratto di vendita precedentemente stipulato tra la compagnia e l'acquirente originario del terreno (un certo Renaker).

Sebbene all'apparenza possa sembrare sostanzialmente identico a quello deciso in luglio dalla *Court of Appeal* californiana, il caso che ci si appresta ad analizzare sottopose per la prima volta al vaglio della suprema magistratura statale un espediente pattizio dalla legittimità all'epoca ancora indiscussa. Agli ormai consueti divieti di alienazione e locazione della proprietà a una o più «categorie» di *citizens of color*, infatti, stavolta si aggiungeva quello di occupazione del lotto, rivolto a «any persons other than of the Caucasian race» e valevole fino al 1° gennaio 1930 [Los Angeles Investment Co. v. Gary 1919]. Allora, la questione da dirimere giudizialmente era duplice: da un lato, i giudici si sarebbero dovuti pronunciare sulla validità della clausola che proibiva la vendita del bene a determinate etnie e, dall'altro, avrebbero dovuto valutare la liceità di quella condizione dell'accordo in forza della quale i medesimi individui a cui era preclusa la possibilità di comprare il suolo erano altresì esclusi dal diritto di occupare fisicamente una casa su di esso edificata.

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

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

within the prohibition of the federal Constitution». Trascurando completamente – al pari della pronuncia *Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott* – il principio affermato dal precedente *Gandolfo v. Hartman*, i giudici considerarono la *quaestio* «settled conclusively against the defendants by repeated decisions of the United States Supreme Court», sostenendo che la Corte Suprema degli Stati Uniti avesse ripetutamente stabilito che la *Equal Protection Clause* sancita dal Quattordicesimo Emendamento della Costituzione federale si rivolgesse esclusivamente all'azione dello stato e non a quella dei singoli individui. Pertanto, la *Supreme Court of California* ribaltò il giudizio di grado inferiore e concluse la sua argomentazione dichiarando «that the condition against the occupation of the property by anyone not of the Caucasian race is valid» [*Los Angeles Investment Co. v. Gary* 1919]. Oltretutto, si crede utile portare all'attenzione del lettore la sintomatica circostanza per la quale la Corte non poté beneficiare di alcuna memoria difensiva dei *defendants* a causa del prematuro decesso – curiosamente non iscritto nei registri giudiziari – di Alfred Gary, venuto a mancare nel 1918, ben prima che il processo che lo vedeva coinvolto fosse discusso e deciso. A quel punto, la vedova Ellen, in custodia cautelare, si ritrovò costretta a far fronte da sola all'imminente confisca del proprio immobile. Il censimento cittadino del 1920 la mostra, all'età di cinquantotto anni, ospite in una pensione gestita da una sua parente, Susie Mills [Wolfe 2025].

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

La sentenza sembrò talmente bizzarra che il Presidente della Corte Suprema dello stato Frank M. Angelotti esprime, affiancato dal giudice Thomas J. Lennon, il proprio disaccordo in un'opinione datata 10 gennaio 1920. Ad avviso dell'allora *Chief Justice*, «il parere del dipartimento viola la consolidata regola generale secondo cui le condizioni che comportano una decadenza devono essere interpretate rigorosamente a sfavore del concedente e a favore del detentore del patrimonio». Inoltre, Angelotti precisò acutamente che, avendo riguardo al senso complessivo delle espressioni letterali impiegate dai contraenti in sede di accordo, la *condition against the occupation* non fosse intesa dalle parti come applicabile in modo alcuno all'occupazione da parte del proprietario medesimo, bensì a soggetti diversi autorizzati dallo stesso: «interpretata correttamente, (la clausola) affermava semplicemente che il proprietario accettava di non *consentire* a nessuna persona diversa da una persona di razza caucasica di diventare occupante della proprietà, ed è un'eccessiva forzatura [...] sostenere che l'occupazione personale del proprietario costituisca una violazione della disposizione». Quindi, stante la permanenza di perplessità interpretative circa la questione, sulla base delle considerazioni qui riportate il *Chief Justice* della *Supreme Court of California* ritenne che la pronuncia del caso *Los Angeles Investment Co. v. Gary* attribuisse un «meaning neither intended nor expressed by the parties when the deed was executed» [*Los Angeles Investment Co. v. Gary* 1919]. Concludendo, le vicende processuali di Alfred Gary, Homer Garrott, Fong Yet e Sam Choy sono tra loro intimamente connesse e, a un tempo, drammaticamente distanti.

Da un lato, tutti i protagonisti della storia raccontata in queste pagine si sono visti formalmente riconoscere il diritto di condurre in locazione o di acquistare un immobile, seppur sulla scorta di motivazioni oltremodo antitetiche – una lettura illuminata del Quattordicesimo Emendamento e della sua *Equal Protection Clause*, e una servile operazione di salvaguardia dei gangli vitali dell'economia capitalista. Dall'altro, gli esiti complessivi e le implicazioni pratiche dei tre verdetti giudiziali non furono ugualmente positivi: il ristorante cinese nel centro della città di Ventura non aprì mai, i coniugi Garrott restarono ad abitare ad Angelus Park e i Gary non tornarono più a vivere al Kendall's Berry Tract. In particolare, la decisione che pose fine al procedimento giudiziario tra la *Los Angeles Investment* e i Gary è stata definita da Douglas Flamming, già citato nel corso della narrazione, come «una delle decisioni più curiose nel diritto immobiliare americano» [Flamming 2005, 156]. A differenza degli epiloghi delle altre due cause, in effetti, il risultato della battaglia legale combattuta da Alfred Gary fu giuridicamente ambiguo. Se non fosse scomparso prematuramente, il modesto custode africano-americano avrebbe sperimentato la schizofrenica condizione derivante dal conseguimento di una «vittoria mutilata», espressione curiosamente coniata da un connazionale piuttosto celebre di Gandolfo – che, però, non sbarcherà mai negli Stati Uniti – proprio nell'anno della morte di Gary [Corriere della Sera 1918]. Colpendo la validità delle *restraints on alienation*, la Corte Suprema della California aveva apparentemente aperto il mercato immobiliare losangelino (e non solo) agli acquirenti neri ma, sancendo contemporaneamente la legittimità del divieto di occupazione, lo aveva in concreto riservato esclusivamente agli *homeowners* bianchi. Questo sofisticato sistema giuridico di sostanziale esclusione dei cittadini africano-americani attraverso la loro fittizia inclusione ebbe conseguenze devastanti per la *Black Community*: limitando patologicamente non il modo in cui la proprietà poteva essere utilizzata ma chi poteva utilizzarla, «simboleggiava le condizioni di semi-libertà in cui versavano i neri californiani». La lotta per abbattere i confini abitativi della *Whiteness* sarebbe continuata strenuamente, ma con la pubblicazione della sentenza del caso *Los Angeles Investment Co. v. Gary* le «*residency clauses* erano ormai legalmente valide e applicabili, il che significava, inevitabilmente, che si sarebbero rapidamente diffuse» per tutta la Città degli Angeli [Flamming 2005, 156].

Bibliografia

- 12 are Nabbed as Alleged Gambling House Is Raided*, in «L.A. Herald», 27.02.1916, p. 1.
- Angell Treaty*, Supplementary treaty between the United States and China, concerning commercial intercourse and judicial procedure. Concluded November 17, 1880; ratification advised by the Senate, May 5, 1881; ratified by the President, May 9, 1881; ratifications exchanged, July 19, 1881; proclaimed October 5, 1881, in «United States Statutes at Large», Vol. 22, Stat. 828, pp. 828-830, art. 2.
- Bingham Ordinance*, Order No. 2190, San Francisco Board of Supervisors, 17.11.1890.
- California Civil Code § 711.
- California Eagle, 27.05.1916.

- Civil Rights Cases*, 109 U.S. 3, 3 S. Ct. 18, 27 L. Ed. 835 (1883).
- Classified advertisement*, in «L.A. Herald», 10.10.1914, p. 13.
- D'ANNUNZIO, G. (1918). *Vittoria nostra, non sarai mutilata!!*, in «Corriere della Sera», 24.10.1918.
- Defendant's Brief*, Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott, 2nd Civ. No. 2916 (1916).
- Draw Color Line in Realty Deal*, in «California Eagle», 29.01.1916, p. 1.
- Editorial: The Anti-Chinese Meeting*, in «Ventura Free Press», 15.01.1886, p. 2.
- Firebug Seeks to Destroy Houses*, in «L.A. Herald», 11.01.1915, p. 1.
- FLAMMING, D. (2005). *Bound for Freedom: Black Los Angeles in Jim Crow America*, Berkeley, University of California Press.
- Gandolfo v. Hartman*, 49 F. 181 (S.D. Cal. 1892).
- In Re Lee Sing*, 43 F. 359 (N.D. Cal. 1890).
- In the Market for Success: Ventura Hoping for Downtown Renaissance as Restaurant Opens in Historic Peirano's*, in «Los Angeles Times», 27.08.1998.
- KENT, J. (1896). *Commentaries on American Law*, Boston, Little, Brown and Company, Vol.4, p. 5.
- L.A. Officer Saves Train From Wreck*, in «L.A. Herald», 10.03.1916, p. 1.
- Los Angeles Investment Co. v. Gary*, 181 Cal. 680 (1919).
- MACDONALD, A. (1947). *Ersine Mayo Ross: Courageous Jurist and Generous Benefactor*, in «American Bar Association Journal», Vol. 33, No. 12 (dicembre 1947), pp. 1173- 1176 e 1243-1245.
- MANDEL, J. (2022). *The Coveted Westside: How the Black Home-owners' Rights Movement Shaped Modern Los Angeles*, Reno, University of Nevada Press.
- McCLAIN, C. J. (1990). *In Re Lee Sing: The First Residential-Segregation Case*, in «Western Legal History: The Journal of the Ninth Judicial Circuit Historical Society», Vol. 3, No. 2 (Summer/Fall 1990), pp. 179-196.
- New Age*, 07.01.1916.
- New Suits: Matters for the Courts and Lawyers to Settle*, in «L.A. Herald», 07.11.1890, p. 3.
- NIEMAN, D. G. (2020). *Promises to Keep: African Americans and the Constitutional Order, 1776 to the Present*, 2nd edn, New York, Oxford University Press.
- Opposed to Chinese: A Suit Brought of Peculiar Significance*, in «Ventura Free Press», 16.01.1891, p. 5.
- People's Restaurant: Next Door to Gandolfo's*, in «Ventura Free Press», 13.03.1891, p. 3.
- Perez v. Sharp*, 32 Cal.2d 711 (1948).
- Race Restriction War to the Highest Court*, in «Los Angeles Times», 23.05.1916, pp. II-1.
- Recognition for a Civil Rights Pioneer*, in «Los Angeles Times», 30.09.2023, A11.
- Take Fugitive in Fusillade of Shots*, in «L.A. Herald», 04.08.1917, p. 3.
- Title Guarantee & Trust Co. v. Garrott*, 183 P. 470, 42 Cal. App. 152 (1919).
- U.S Const. amend. XIV, § 1.
- WOLFE, B. (2025). *Unholy Covenants: How California Courts Came to Enforce Racial and Ethnic Restrictions on Housing and Their Impact Today*, in «California Supreme Court Historical Society Review» (Spring/Summer 2025), pp. 2-39.

ITALIAN COLONIALISM AND THE MAKING OF URBAN SPACE: THE CASE OF ASMARA

CATERINA LUCERI

Abstract

This article explores the link between colonialism and urban space through a historical-legal lens. Focusing on Asmara, capital of colonial Eritrea, it examines the city's 1913/14 and 1939 urban plans to reveal mechanisms of exclusion and racial segregation. Zoning emerges as a key tool of colonial control, producing displacement and loss among local communities.

Keywords

Colonialism; Cities; Urban planning; Zoning; Racial segregation

Introduction

This contribution is part of the initial stages of a research project still in development, which aims to explore the relationship between colonialism and the city through a historical-legal and transdisciplinary perspective¹. Despite the extensive historiography on Italian colonialism, the role of the city as a legal, political, and symbolic device of colonial domination remains largely underestimated [King 2007]. The reflections that have brought to light the spatial articulations of colonial violence have often developed separately within the fields of the history of colonial law and the history of urban planning and architecture, even though they frequently draw upon the same documentary corpus. This fragmentation has limited a full understanding of how urban space was constructed, regulated, and represented as an instrument of power, control, and hierarchization [Nuzzo 2020]. Through urban planning policies, the colonial space was hierarchized to reflect racial and social differences. These modes of planning affected not only the spatial dimension but also the administrative system that emerged – one freed from any constraints imposed by the rule of law. It also enabled the establishment of a policy of total segregation and differentiation, excluding the indigenous population

¹ Il presente contributo si inserisce tra le attività di ricerca del progetto PRIN PNRR 2022 HiLArI – Histories, Laws & Architectures for Inclusion (Codice progetto: P2022MEAY9_001 – CUP: F53D23012060001), ammesso a finanziamento con Decreto Direttoriale MUR n. 1375 del 1° settembre 2023, Missione 4 – Istruzione e Ricerca, Componente 2 – Dalla Ricerca all’Impresa, Investimento 1.1 – “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca”, finanziato dall’Unione Europea – NextGenerationEU.

from political rights and condemning them to an inferior legal status. The colonial space thus appears, up to this point, as an “empty space,” within which the colonizers imposed a functional framework capable of neutralizing otherness and erasing local identity. The chosen case study – the city of Asmara, the capital of Eritrea during Italian colonial rule – is particularly useful to this perspective [Barrera 2008]. At the time of the establishment of the colony (R.D.L. 1 January 1890, no. 6592), Eritrea had only one city, although of modest size: Massawa. Asmara was nothing more than a small village with a few buildings of little significance. Later, in 1888, it became the capital of Italian Eritrea. Governor Ferdinando Martini, in fact, established the seat of government there, giving that relocation the symbolic value of an act of foundation: the city thus became the center of the political and economic life of the colony. The analysis of its foundation and its urban transformation allow us to compare the strategies adopted by the liberal government and the Fascist regime, showing how the urban layout shifted from a primarily administrative and functional logic to an ideological and propagandistic vision, inscribing within the space a precise project of domination and racial segregation. In this context, space is not only a passive container of legal and political action, but a true field of construction of subjectivity [Filesi 1998]: it is in space, indeed, that law delineates the boundaries between inclusion and exclusion, belonging and “otherness”, citizens and subjects. Since the advent of modernity, space has been configured as the operative site of the «legal language of conquest» [Nuzzo 2004], through which legal categories are produced, and inequality is legitimized as the natural order of things. Therefore, Asmara is not only a subject of study: it represents a privileged point of understanding that helps us to critically examine the relationship between law and the production of space in the colonial context, as well as the material and symbolic legacies that this past continues to project onto the present.

Asmara's urban space: a laboratory of segregation

«Asmara is a place of sorrow» [Lo Sardo 1995, 19]: in this way the Eritrean diplomat Hailé Ogzbachi describes the capital, highlighting how the city's urban planning was far from a painless process for the local population. The foundation and the development of Asmara, indeed, were not a neutral process but they profoundly marked the history and identity of the Eritrean people. The name of the city itself has a symbolic and complex meaning. “Asmara” derives from the word *Semeré* that stands for “united” and, in its complete form can be translated as “they pacified us, they united us”. However, this union turned out to be merely superficial because the city's urban planning under the Italian colonial domain was characterized by a strong zoning and segregation of the native population.

The residential and urban segregation was reflected in the legal status of the colonized. The colonial discourse created a clear separation between the colonized and the colonizers by constructing both visible and invisible walls between “us” and “them”. The colony was, in fact, an “other” space, relegated to an endless premodernity. Colonial space thus appears as a suspended space. In addition to the existence of different zones within

the city, each characterized by a certain ethnic homogeneity, there were also two distinct normative systems: one for Italians and foreigners, and another for natives and “assimilated”. The latter, considered colonial subjects, lives in a one-dimensional condition that could be defined only in negative terms. Belonging to a race was not only a tool for the systematic division of ethnic groups but also became a useful vehicle for constructing and differentiating the categories of citizenship and subjecthood [Nuzzo 2004/2005].

Italian colonialism in Eritrea [Rosoni 2006] was predominantly an urban experience carried out through interventions in the territories targeted by colonial expansion, and it affected an environment that was regarded as rural and backward. We can talk about “external areas” or underdeveloped countries. Thus, the colonial city was born. We can define it as a “city of services” that often arises near a harbor, an administrative city totally embedded in this system of domain and anything but functional for the development of the surrounding territory. The principal instrument of this urban transformation is represented by the urban plans designed from the early years of the nineteenth century. These projects were not simple architectural schemes but concrete instruments for the control and organization of the urban space.

Asmara was celebrated for its typical Italian atmosphere precisely through the style of its monuments and the character of its residences, «despite its large indigenous quarter» [Greslieri 1993, 30]. The city became a mosaic of contradictions: on one hand, increasingly strict racial segregation; on the other, the desire to create a modern reality characterized by Italian cinemas, theaters, bars, and restaurants. Asmara, during the 30s, in fact, was called “the little Rome” for various reasons such as «its central role in East Africa; its urban development that followed rationalist and modernist principles; and its technological, cultural and symbolical connection with Rome» [Caprotti 2017, 1]. On one side was the European quarter, designed to embody the image of colonial modernity and organized according to a precise zoning plan that reflected the order and efficiency of the Western model [Sinou, Poinot, Sternale 1989]. On the other side stretched the indigenous quarter, characterized by archaic structures such as the so called “*tukulus*”, huts that evoked ancient military fortifications. These dwellings not only segregated the local population but also symbolically referenced the grandeur of Imperial Rome, thereby reinforcing the colonial rhetoric of domination and civilization.

In this context, it is essential to analyze Asmara’s urban plans [Canali 2016, 90-110]. Those of Odoardo Cavagnari (1913) and Vittorio Cafiero (1939) represented attempts to structure and rationalize the city’s layout according to different principles. Both models reflected specific visions of social and political order, proposing solutions aimed at organizing urban space in accordance with the power dynamics and needs of the colonists living in those territories. The comparison between these two plans allows us to understand the different strategies adopted to govern urban development and their impact on the city and its inhabitants.

Comparing models: Cavagnari's and Cafiero's urban plans

Cavagnari's and Cafiero's urban plans, represent two different approaches to urban space management, expressing divergent conceptions of the relationship between architecture, society, and power. While both aimed to organize the city in a functional and hierarchical way, their strategies responded to different logics, shaped by historical contexts and specific objectives. Analyzing these two models allows us to highlight their similarities but, more importantly, their differences in the conception of urban space and in its use as an instrument of control and development. In particular, the comparison between these two phases, allows us to understand how, in both cases, the city was used as an instrument of social and political control moving from a pragmatic model with administrative purposes to a propagandistic and ideological one.

The approval of Asmara's first general urban plan occurred only between 1913 and 1914 [Casciato 2013]. The project, conceived by the architect Odoardo Cavagnari, was subsequently modified and further differentiated over time, becoming the foundation for urban codification under the Fascist regime. Cavagnari was entrusted with a task of great urgency: to identify new zones for a controlled urban development with the aim of enabling the establishment of many Italians to the colony. The housing issue was of primary importance. Italian colonialism, in fact, represented itself as demographic colonialism, an aspiration that, from Crispi onwards, held a significant place in the Italian colonial context [Labanca 2002]. Especially the fascist period was characterized by this type of colonialism, aimed at redirecting migratory flows from Italy toward the colonies. In 1935, in an interview, it was Mussolini himself that stated that the Italian people should be granted the right to settle and live in those areas. Cavagnari initiated this approach by redefining the city's urban form, constructing axes dedicated to residential and commercial buildings. This form of containment aimed to prevent uncontrolled expansion while simultaneously creating an open space to facilitate future construction. The situation of segregation and exclusion increased. Asmara, however, was already a highly zoned city due to previous regulatory schemes that had divided it in three different residential areas with the prohibition for the indigenous population from living in the "European zone" [Canali 2016].

The initial growth of Asmara was regulated by a master plan, approved in 1902, which included the area east of the "fenced camp" up to the *Mai Belà* stream, which for many years would mark the boundary line of the first residential expansion intended for European citizens. The first nucleus of residential and tertiary expansion developed on a grid layout; it was bounded by two main, parallel arteries: above, Corso del Re, and three blocks below, Viale della Regina. Along Corso del Re, which followed the direction of the ancient road, an ample square opened up (Piazza del Tribunale, later renamed Piazza Roma), which served as the heart of the city's life. The square in question was surrounded by buildings symbolizing political and economic power, such as the courthouse and the headquarters of the central banks. The system of the two squares and the grid suggested that "lesson in civilization" that ultimately marked a position of subordination for the indigenous population.

From 1908 onward, Asmara's growth was regulated by an urban planning provision that divided the city into three zones according to an ethnic distinction. In that same year, in fact, the new governor Giuseppe Salvago Raggi (1907-1915) issued two decrees that introduced an initial articulation of the city on an ethnic basis. Thus began a true planning season for Asmara. By Governorial Decree of 23 October 1908 no. 798, published in the *Bullettino Ufficiale della Colonia Eritrea*, XIII, 43 (24 Oct. 1908), and by Governorial Decree of 19 December 1908 no. 814, published in the *Bullettino Ufficiale della Colonia Eritrea*, XIII, 52 (24 Dec. 1908), Asmara was subjected to extensive zoning. The city was divided into three residential zones: the first zone was reserved exclusively for the dwellings of Italians and citizens of foreign states; the second was a mixed area dedicated to the dwellings of Europeans, Eritreans, and assimilated persons; the third was reserved exclusively for the dwellings of colonial subjects and those assimilated to them.

After 1914, moreover, Eritreans were forced to relinquish any properties located in the area reserved for Europeans, a measure that generated widespread discontent among the local population. We must highlight that the new plan did not address the problem of the indigenous settlement but merely designated a zone in the northeastern area, separated from the European one. However, the colonial government intervened in the process of creating private spaces thus shaping entire neighborhoods with the use of architecture. In fact, on the one hand there are

The differentiated buildings located in the market square, which delineated the architectural boundaries of social space. On the other hand, the various religious buildings are noteworthy, as they marked prominent points on the city map, acting as hinges and boundary markers within the urban structure [Bader 2016, 53].

The urban exclusion was extended to all sectors: houses of different construction, for instance, were used as invisible walls for a broader segregation. The plural colonial society appeared to be governable only through the control of the urban space. Urban planning was used as a tool for the hierarchization of space: its purpose was to divide and define different social classes and races, thereby constructing a social pyramid.

With the advent of fascism, the situation of segregation deteriorated exponentially. The regime clearly defined the program in the colonies with its aggressive policy of expansion that regarded underdeveloped Africa as a unique opportunity to undertake a civilizing and modernizing mission. To demonstrate the power of the Empire, it focused on the construction of modern, imperial cities grounded in hierarchy and order: the metropolitan government pursued a highly ambitious plan that aimed at organizing the colonies and transforming them into instruments for disseminating its political ideologies. Urban planning

can be understood as a technology of the regime, insofar as Mussolini's architects and urban planners employed the new discipline to promote the totalitarian vision and to stabilize the inherently unstable fascist ideology by embedding it within public urban spaces [Caprotti 2017, 1].

There were two main challenges: on the one hand, to make visible and concrete the differences with the previous government; on the other, to give the city a coherent and homogeneous appearance. It is particularly significant to observe how, initially, the colonists settled in the peripheral areas, a choice that the regime labeled as “shamefully impious”, since in the prevailing perception, the true urban center was represented by the African quarter. The issue was highly complex:

From 18.000 inhabitants in the 1920s, of whom less than one-third were Italians, the population grew to nearly 100.000 by 1936, half of whom had arrived from Italy, while the indigenous population also steadily increased, drawn by the demand for labor. This shift altered all previously established settlement hierarchies and, above all, the division into ethnic quarters: Eritrean increasingly occupied parts of the old city center, while Italians settled in the healthier and less densely populated “villa” districts [Canali 2016, 96].

On May 16, 1936, the architect Piacentini wrote a letter addressed to the Minister of the Colonies, emphasizing the importance of a new master plan for the colony [Lo Sardo 1995, 111]. In particular, the letter emphasized that the purpose of the plan for the entire territory was to coordinate all future initiatives to prevent conflicts with principles of general interest. The plan was not to be understood as a rigid and unchangeable scheme; however, the architect’s letter highlighted a significant element: the building program had to be based on a clear separation between Europeans and indigenous people [Civico 1937].

In 1938, Architect Vittorio Cafiero was sent to Asmara with the task of drafting the new urban plan. Cafiero’s first assignment was to find a rapid solution to the contradictions present in the city, which were incompatible with the ideological framework of fascism, based on the assumption of the superiority of the white race.

In the same year, the *Notiziario Urbanistico Coloniale* [Bader 2016, 95], in a report on Asmara, noted that the indigenous quarter constituted a source of disturbance for the colonists, as it was located in one of the city’s most desirable areas. The matter was so crucial for Cafiero that it led him to advocate for the relocation of the white population from the periphery to the urban center, alongside this reorganization proposing the creation of a quarter specifically designated for African inhabitants. In Cafiero’s view, the issue was of absolute priority. He ensured that the white population could return from the periphery to the city center by opening new areas for African inhabitants. For more effective segregation, he not only designed a wide road to the north of Asmara but also created square residential spaces, interconnected according to the principle of the *Cardo* and *Decumanus*. The rigid division was meant to organize urban space while simultaneously fulfilling the self-imposed mission of civilization.

Cafiero, in fact, was the first to be able to formulate a territorial organization capable of asserting fascist power. Cafiero’s plan (1939) confirmed the subdivision between a European center and an indigenous one. Between them, was established an area called «campo cintato» or *combusc* [Simone 2019], which in certain times, was off-limits to Abyssinians unless they carried a pass proving they worked for an Italian family [Triulzi 2004-2005]. These urban transformations were not merely a reflection of functional

needs, but also responded to specific political and social visions, which translated into different approaches to city planning. It was in this context that the zoning of Asmara developed, whose evolution between the period of the liberal government and the subsequent fascist regime revealed minimal differences in the criteria of organizing the urban space. It's necessary, in fact, to explore the meaning of the term acquired during the fascist period, becoming a paradigm of the regime's colonial policy.

Zoning as a Paradigm of the Regime's colonial policy

As stated before, at the center of the urban planning debate there was the principle of zoning. The "culture of zoning", in fact, is «perfectly observable in these projects of cities, that reflect the will to create "in situ" conditions similar to those of the motherland» [Barrera 2008, 46]. The great interest in the subject is demonstrated above all by what emerged during the Congress of the National Institute of Urban Planning (INU), held in Rome in 1937. Indeed, almost all the speakers proposed making functional division the guiding principle for the development of colonial cities. Already in the introduction to the conference's summary document, it was stated that among the new principles of urbanization, zoning was the fundamental one. This specific approach to land use was characterized by a division into zones which, according to architectural historians Eugenio Lo Sardo and Giuliano Gresleri, reflected an urban planning culture that was the result of a modernization process that the Fascist regime intended to initiate in the colonies starting in 1936 [Massaretti 2014].

In the first months after the proclamation of the Empire, the Minister of the Colonies, Alessandro Lessona, started to give detailed and consistent instructions aimed at a systematic separation of the various social groups, seeking to elevate ethnic division to the starting point of colonial urban planning. In this way, urban planning and architecture officially became tools for the imposition of the fascist political ideologies in Asmara. Even compared to the liberal period, segregation policy underwent a marked deterioration. In particular, the Fascist government consolidated racial order through a strict legal framework, based on a clear separation between Italian settlers and indigenous population, reinforcing the concept of Italian racial superiority through a series of norms that regulated every aspect of social, economic and political life, systematically excluding the native population from civil rights and opportunities for advancement within colonial society. Cafiero himself drafted, in those years, a new building regulation to replace the one drawn up by Cavagnari (1913-1914). In addition to zoning and the hierarchization of communication routes, great attention was devoted to urban greenery, which was to function not as a wall but as a marker. In this way, the criterion of ethnic separation between Eritreans and Italians was spatially reinforced through a green belt. Urban planners too were called upon to devote particular attention to the issue of zoning. The twenty-two participants in the INU Congress put this question at the center of their contributions, laying the methodological foundations for an urban planning approach oriented toward the exclusion of the indigenous population. The declared aim was to contribute actively to the construction of a model of urban segregation, elevating

the role of urban planning to that of a political tool. The proceedings of the Congress emphasized, in fact, that the various areas of the city could not be built according to uniform criteria, justifying this stance by invoking the presumed differences in habits and cultures among the populations.

Colonial settlements entail a simultaneous rethinking of property and space. The colonized territory thus becomes an instrument of power and violence. “White” spaces appear inviolable, whereas “indigenous” ones are described as contingent. All these elements make it possible to understand how colonialism is deeply rooted in the territory. A social hierarchy is therefore created: territoriality can “implant” possession while at the same time dispossessing the Others [Blomley, 2023]. In this context, Cafiero’s project represented the formal expression of the state’s utopia, showing the regime’s political ideas utilizing urban planning and architecture.

Conclusions

Asmara represents a unique case in the history of colonial urban planning, as within it the logics of liberal pragmatism intertwine with the propagandistic needs of the fascist regime. If at first the city was conceived as an administrative tool, with the advent of fascism it served as a platform to express the Italian imperialistic ambition, translating into “stone and concrete” the colonial ideology [Gentile 2010]. This development shows that colonial urban planning was not guided solely by practical needs but was profoundly influenced by political strategies and ideological aspirations tied to the historical context in question.

However, it is essential to underline that Italian colonialism, beyond its urbanistic manifestations, represented a chapter of history marked by violence, oppression and forced imposition of an order foreign to the local populations. One of the most tangible effects of colonialism was, in fact, the intervention in the territory and in the state structures of the countries subjected to colonial expansion. The creation of colonial cities was not merely an urban planning operation, but an integral part of a broader process of exploitation, in which the resources of African territories were systematically channeled toward the colonial power. Asmara, like the other colonial cities, became the instrument through which this dynamic materialized, serving as a hub for the redistribution of wealth and the management of control over the indigenous population. It should also not be forgotten that the planning of Asmara was not a painless process for the local population. Its transformation into a colonial city entailed the expropriation of the surrounding villages and the imposition of a rigid spatial segregation.

Ultimately, the transformation of Asmara into a colonial city was not only a process of urban development but also a story of displacement for the local communities. This historical episode stands as evidence of the broader – and often painful – legacy of colonial urbanization in Africa: a legacy made of impressive infrastructures and rationalized urban layouts, but also of deep social and cultural scars that still resonate in the collective memory today.

Bibliography

- AUGUSTI, E. (2025). *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi* (a cura di), Torino, Giappichelli.
- BADER, V.S. (2016). *Moderne in Afrika. Asmara – Die Konstruktion einer italienischen Kolonialstadt, 1889-1941*, Berlin, Gebr. Mann Verlag.
- BARRERA, G. (2008). *Asmara: la città degli italiani e la città degli eritrei*, in *Asmara. Architettura e pianificazione urbana nei fondi dell'ISIAO*, a cura di G. Barrera, A. Triulzi, G. Tzeggai, Roma, Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente.
- BLOMLEY, N. (2023). *Territory. New Trajectories in Law*, New York, Routledge.
- CANALI, F. (2016). *Urbanistica Coloniale moderna e piani regolatori nelle città italiane d'oltremare. Asmara. I "Piani Funzionali" per la "Milano degli Altipiani" di Guido Ferrazza e Vittorio Cafiero (1936-1939). I Problemi di una "esagerazione urbanistica...proposta per amore del mestiere, ma con scarsa sensibilità di quella che è la realtà*, in «ASUP – Archivio Storico Urbanistica e Pianificazione», n.4, pp. 90-110.
- CAPROTTI, F. (2017). *Asmara: making (colonial) modernity work through transport network and infrastructure*, in *Architettura in Asmara: Colonial Origin and Postcolonial Experiences*, a cura di P. Volgger, S. Graf, Berlin, DOM Publishing.
- CASCIATO, M. (2013). *Da campo militare a capitale: Asmara colonia italiana e oltre*, in «Incontri», n. 1, pp. 44-57.
- CIVICO, V. (1937). *Notiziario urbanistico. Asmara. Per l'eliminazione delle baracche*, Urbanistica, Roma.
- FILESI, T. (1998). *L'architettura e l'urbanistica come arti del potere: le nostre città coloniali e le "città di fondazione" dell'Agro Pontino espressioni emblematiche degli anni Trenta*, in «Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente», n. 53, 3, pp. 417-428.
- FULLER, M. (1988). *Building Power: Italy's Colonial Architecture and Urbanism, 1923-1940*, in «Cultural Anthropology» n. 3,4, pp. 455-487.
- GALLI, C. (2001). *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino.
- GENTILE, E. (2010). *Il fascismo di pietra*, Roma-Bari, Laterza.
- GRESLIERI, G. (1993). *L'architettura dell'Italia d'oltremare: realtà, finzione, immaginario*, in *Architettura italiana d'oltremare 1870-1940*, a cura di G. Greslieri, P. Massaretti, S. Zagnoni, Bologna, Marsilio Editore.
- KING, A.D. (2007). *Colonial Urban Development*, Oxon, Routledge Library Editions.
- LABANCA, N. (2002). *Nelle colonie*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. 2, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, Roma, Donzelli, pp. 193-204.
- LO SARDO, E. (1995). *Divina geometria*, in *Divina geometria*, a cura di Id., Roma, Maschietto & Musolino, pp. 7-33.
- MASSARETTI, P.G. (2014). *Dagli inizi dell'urbanismo teorico alla città moderna – Visioni urbanistiche del totalitarismo – Italia*, in *Anthologie zum Städtebau*, vol. 2, a cura di V. Magnago Lampugnani, K. Frey, E. Perotti, Berlin, Gebr. Mann Verlag, pp. 1307-1390.
- NUZZO, L. (2004). *Il Linguaggio giuridico della conquista. Strategie di controllo nelle Indie spagnole*, Napoli, Jovene.
- NUZZO, L. (2004/2005). *Dal colonialismo al postcolonialismo: tempi e avventure del "soggetto indigeno"*, in «Quaderni Fiorentini», 33/34, *L'Europa e gli "Altri". Il diritto coloniale fra Otto e Novecento* (numero monografico), pp. 463-508.

- NUZZO, L. (2020). *Lawyers, Space and Subjects. Historical Perspectives on Western Colonialism*, Lecce, Pensa MultiMedia.
- ROSONI, I. (2006). *La colonia eritrea. La prima amministrazione coloniale italiana (1880-1912)*, Macerata, EUM, Università di Macerata.
- SIMONE, G. (2019). *Razzismo in cattedra. Il caso dell'Università di Padova*, in «Rivista di storia dell'educazione», n. 2, pp. 113-132.
- SINOUE, A., POINSOT, J., STERNALE J. (1989). *Les villes d'Afrique noire. Politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat entre 1650 et 1960*, Paris, Ministère de la coopération et du développement.
- TRIULZI, A. (2004-2005). *La colonia come spazio di esclusione*, in «Quaderni Fiorentini», n. 33/34, *L'Europa e gli "Altri". Il diritto coloniale fra Otto e Novecento* (numero monografico), pp. 371-378.

TRA RICOSTRUZIONE E CRISI DEGLI ALLOGGI. LA LEGGE 9 APRILE 1953 N° 297 E I FINANZIAMENTI DEL BANCO DI NAPOLI

FRANCESCO OLIVA

Abstract

This paper examines post-war reconstruction policies in Naples, focusing on Law no. 297/1953, the INA-Casa Plan, and the role of the Banco di Napoli's Land Credit Section. While public intervention and credit policies supported urban reconstruction and housing expansion, they largely failed to address deep structural inequalities. Emergency-driven legislation, combined with speculative development during the Lauro administration, shaped an unbalanced urban growth. Naples thus entered the years of the economic boom still marked by social disparities and unresolved housing shortages.

Keywords

Napoli, Legge speciale, Credito Fondiario, Ricostruzione, Miracolo Economico

Introduzione

All'indomani della Seconda guerra mondiale, Napoli appariva come una città profondamente ferita, in cui le macerie del conflitto non erano soltanto quelle visibili nello spazio urbano, ma si estendevano al cuore stesso del sistema produttivo, industriale e sociale. La crisi che colpiva l'ex capitale del Regno delle Due Sicilie si inscriveva in una più ampia frattura del Mezzogiorno, aggravata dalla guerra e dalle sue conseguenze di lungo periodo. In questo quadro di disgregazione materiale ed economica, il Banco di Napoli, storica istituzione secolare, si trovò a svolgere un ruolo decisivo: non solo testimone della crisi, ma attore centrale nelle prime fasi della ricostruzione finanziaria, urbana e sociale di un territorio che usciva dal conflitto profondamente lacerato. Nei decenni successivi, la questione abitativa divenne uno dei principali banchi di prova delle politiche pubbliche, soprattutto nelle aree urbane del Mezzogiorno e Napoli fu uno dei centri più colpiti, per questo la ricostruzione si intrecciò profondamente con le dinamiche economiche e finanziarie della città, con il ruolo degli istituti di credito e con la difficile trasformazione del tessuto urbano.

In questo complesso scenario si collocano le misure adottate dallo Stato nei primi anni della Repubblica: dal piano INA-Casa alla legge "Aldisio", numerosi furono i

provvedimenti che inaugurarono nuovi modelli di intervento finalizzati sia alla ricostruzione che al finanziamento e allo sviluppo dell'edilizia economica e popolare. Essi delinearono, per la prima volta, un equilibrio ancora instabile tra iniziativa pubblica, cooperazione privata e sostegno creditizio, aprendo significativi spazi d'azione per gli istituti di credito fondiario. Fra questi, naturalmente, il Banco di Napoli occupò una posizione di assoluto rilievo, fungendo da cerniera tra gli orientamenti governativi e le esigenze materiali di una città in rapida trasformazione.

Obiettivo del presente contributo è dunque quello di ricostruire il ruolo del Banco di Napoli in tale fase, analizzando l'evoluzione dei suoi strumenti finanziari e il loro impatto sul tessuto edilizio meridionale. Particolare attenzione è dedicata alla Legge Speciale 9 aprile 1953, n. 297, che rappresentò un momento di svolta nell'intervento statale su Napoli: un provvedimento straordinario destinato non solo a favorire la costruzione di nuovi alloggi, ma anche a sostenere un più ampio processo di risanamento urbano. La cooperazione tra Stato e credito fondiario, tuttavia, rivelò limiti e contraddizioni mostrando come i meccanismi di sostegno finanziario non riuscirono a colmare la distanza crescente tra domanda "sociale" e capacità edificatoria.

Muovendo da queste premesse, l'articolo esamina dunque il quadro normativo, finanziario e urbanistico entro cui maturò la legge 1953, le strategie adottate dalla Sezione di Credito Fondiario del Banco di Napoli e l'effettiva portata delle politiche abitative nella Napoli del dopoguerra. L'obiettivo è comprendere come, tra slanci di ricostruzione e persistenti emergenze, si sia modellato un esperimento di governance urbana che ancora oggi offre una chiave di lettura cruciale per interpretare la storia economica e sociale della città.

I danni di guerra a Napoli

Napoli e il Meridione avevano già conosciuto cosa significasse essere un obiettivo di guerra ancor prima dell'occupazione tedesca. Le forze alleate, consapevoli dell'importanza strategica della città, della debolezza del sistema difensivo italiano e della fragilità della struttura produttiva, iniziarono i bombardamenti aerei sin dall'autunno del 1940, poco dopo l'attacco italiano alla Grecia, colpendo tutte le principali città del Mezzogiorno: Napoli, Palermo, Bari, Taranto, Messina, Catania, Trapani, Cagliari, Brindisi e Crotone [Gribaudo 2005]. Napoli fu colpita per la prima volta il 1° novembre del '40 e il raid ebbe come obiettivi il porto, le zone industriali del quartiere di Barra, San Giovanni a Teduccio, Bagnoli e lo stabilimento dell'Alfa Romeo a Pomigliano. In totale, Napoli subì 101 bombardamenti [Chianese 1994, 353]. Quando le forze anglo-americane entrarono a Napoli, trovarono una città spettrale:

Napoli odora di legno bruciato. Ovunque macerie – che in alcuni casi ostruiscono completamente le strade – crateri di bombe e tram abbandonati. Il problema principale è l'acqua. Le due spaventose incursioni aeree del 4 agosto e del 6 settembre hanno distrutto tutte le condutture, e già dopo la prima è venuto a mancare il necessario approvvigionamento idrico. Per completare l'opera di distruzione degli Alleati, le squadre

di guastatori tedeschi sono andate in giro a far saltare in aria tutto quanto di utile alla città ancora funzionasse. La grande sete collettiva di questi ultimi giorni è stata tale che, ci hanno detto, la gente ha provato a cucinare con l'acqua di mare, e sulla riva si sono viste famiglie intere accovacciate intorno a strani marchingegni, coi quali speravano di riuscire a distillare l'acqua salata per poterla bere [Lewis 1993, 32].

Certo è che la situazione edilizia e abitativa di Napoli era critica già da prima dei bombardamenti e della guerra. Ad esempio, tra il 1931 e il 1943 vennero costruiti 48.253 vani in risposta ad un aumento di 100.000 abitanti e, sempre nel 1931, veniva registrato un indice di affollamento per vano di 1,79 che saliva a 4,70 nei quartieri popolari [Grippo 2012, 537]. In generale, la Campania fu duramente colpita: al 1944 nella regione venivano censite circa 100.000 persone che abitavano in case danneggiate dal conflitto e circa 4.000 in baracche o ricoveri di fortuna. Numeri impressionanti soprattutto se rapportati a quelli relativi alla sola Napoli: più del 50% delle persone che abitavano in case danneggiate vivevano a Napoli, come pure il 75% dei baraccati totali censiti nell'intera regione. D'altronde, in circa 13.000 edifici presenti in Campania, tra Napoli e la provincia, si contarono quasi 15.000 abitazioni distrutte. Risultava dunque evidente che Napoli, più di altre città, subì i maggiori danni [Commissione Alleata, 1944]. In questo contesto, nel 1944 venne sbloccata la sospensione, disposta nel maggio 1940, dei mutui in cartelle al Banco di Napoli e nel settembre dello stesso anno riprese l'attività di finanziamento [De Rosa 2005, 372-373]. A partire dall'anno successivo, attraverso la Sezione di Credito Fondiario, il Banco riprese a lavorare a pieno regime sviluppando ulteriormente la sua attività, anche grazie alle operazioni relative ai mutui speciali per il ripristino o la ricostruzione degli immobili danneggiati dagli eventi bellici, in ottemperanza del D.L.L. 9 giugno 1945. Per tale ragione, nel quadriennio 1945-1948, in Sezione pervennero più di 700 richieste di mutuo, di cui ne vennero accolte 574 per un ammontare pari a più di 1 miliardo e 700 milioni di lire¹.

I primi provvedimenti: il Piano INA-Casa e la legge "Aldisio"

Nel 1949, all'indomani del proprio insediamento, il governo repubblicano tentò di intervenire in modo organico a sostegno della ripresa dell'attività edilizia, individuata come leva centrale tanto per la ricostruzione post-bellica quanto per il rilancio occupazionale. Un primo e fondamentale intervento fu rappresentato, nel febbraio del 1949, da alcuni provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando contestualmente la costruzione di case per i lavoratori [Legge 28 febbraio 1949, n. 43]. Il dispositivo legislativo approvato, il celebre Piano INA-Casa promosso dall'allora Ministro del Lavoro Amintore Fanfani, inaugurò una stagione di politiche pubbliche orientate alla costruzione di nuovi alloggi e alla stabilizzazione del mercato del lavoro edile. Parallelamente, l'esecutivo emanò delle norme specifiche mirate all'agevolazione

¹ ASBN, *Relazioni del Commissario Straordinario e del Direttore Generale sul Bilancio dell'Esercizio*, 1945, 1946, 1947; Relazione al Consiglio Generale e Bilanci 1948.

della ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione, autorizzando il Ministero dei Lavori pubblici a concedere ai proprietari, siano stati essi singoli o riuniti in consorzio, un contributo statale di durata trentennale pari al 4% della spesa riconosciuta ammissibile per la ricostruzione, una percentuale eventualmente elevabile al 5% nei Comuni in cui le distruzioni belliche avessero superato il 75% dei vani ad uso abitativo [Legge 25 giugno 1949, n. 409]. A questi provvedimenti si aggiunsero ulteriori disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie, permettendo al Ministero dei Lavori Pubblici, di erogare contributi annuali a favore di enti e società impegnati nella realizzazione di alloggi economici e popolari [Legge 2 luglio 1949, n. 408]. Rivolta in particolare all'Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati dello Stato (INCIS) e agli Istituti per le Case Popolari, tale misura si fondava sulla previsione che, nel primo triennio della legge, sarebbero stati costruiti complessivamente 200.000 alloggi: 100.000 a cura di istituti, enti e società cooperative beneficiarie di un concorso statale fino al 60%, e altri 100.000 attraverso l'iniziativa privata, anch'essa sostenuta da specifiche agevolazioni fiscali².

Il 1950 segnava anche lo spostamento della questione meridionale dal dibattito culturale per entrare nella cronaca del governo e dei partiti, imponendo la ricerca di un nuovo modello per il recupero economico-politico del Mezzogiorno [Caprara 1975]. Infatti, il 10 marzo dello stesso anno veniva presentato al Parlamento il disegno di legge che istituiva la Cassa per il Mezzogiorno e, a distanza di pochi mesi, anche la legge per la Sila e la legge "stralcio" sulla riforma agraria; una «operazione complessiva e unitaria [...] per governare il passaggio storico dall'Italia agricola a quella industriale» [Caprara 1975, 29].

In questo contesto, il Banco di Napoli beneficiò dei provvedimenti governativi, tanto che nel 1950 l'attività edilizia iniziò ad aumentare di intensità e si rese necessario l'aumento del fondo di dotazione della Sezione di Credito Fondiario, portato dapprima a 200 milioni e poi a 300 milioni di lire, in modo da consentire l'emissione delle cartelle fino a 6 miliardi di lire³. In questo quadro, già solo nel 1950 i mutui deliberati raggiunsero le 646 unità, per un ammontare complessivo pari a circa 1 miliardo e mezzo di lire, una consistenza destinata ad accrescersi negli anni immediatamente successivi proprio in virtù dell'impulso esercitato dalle politiche abitative statali⁴. Tradotto in termini aggregati, tra il 1950 e il 1952 furono complessivamente approvati 1.791 mutui, per un valore di oltre 6 miliardi e mezzo di lire, a testimonianza di una intensificazione significativa dell'attività creditizia connessa al settore edilizio. L'espansione dell'operatività della Sezione di Credito Fondiario risultò ulteriormente rafforzata dalle agevolazioni introdotte con la legge 10 agosto 1950, n. 715, nota come legge "Aldisio", che autorizzava il Ministro del Tesoro a prelevare dal fondo lire una somma fino a 15 miliardi, destinata alla costituzione di un fondo specifico finalizzato all'incremento

² ASBN, *Ufficio Studi del Banco di Napoli*, Rassegna Economico-Finanziaria, n. 2, 1949.

³ ASBN, *Relazione*, 1950, p. 42.

⁴ Ivi, pp. 42-43.

edilizio [Bertuccio-Oliva 2025]. Nei primi due anni di applicazione del provvedimento, al Banco di Napoli pervennero complessivamente 1.766 domande di mutuo, delle quali 579 ottennero il prescritto nulla-osta, confermando dunque il ruolo centrale dell'Istituto nel canale di trasmissione delle politiche pubbliche di sostegno all'edilizia⁵.

Pur in un contesto di crescita complessiva dell'economia nazionale, sostenuta anche dall'espansione degli investimenti nelle regioni meridionali – che nel corso del 1952 raggiunsero l'importante cifra di 1.835 miliardi di lire – l'attenzione del Banco di Napoli, attraverso la sua Sezione di Credito Fondiario, si concentrava in modo sempre più marcato sulle dinamiche settoriali dell'edilizia. In particolare, l'Istituto manifestava una crescente preoccupazione per l'entità assunta dagli investimenti edilizi, stimati intorno agli 800 miliardi di lire, a fronte dei circa 500 miliardi registrati nel 1951. A destarne l'allarme non era tanto l'incremento in sé, quanto l'intensità e la rapidità dell'espansione dell'attività costruttiva, percepite come potenzialmente squilibranti. Se da un lato tale dinamica si inseriva in una fase caratterizzata da una diffusa crisi abitativa e da una sostenuta crescita demografica, dall'altro il Banco paventava che un ritmo così accelerato, combinato con la perdurante legislazione sul blocco dei fitti, potesse determinare una sostanziale rigidità del mercato delle abitazioni, generando una sovrapproduzione relativa di alloggi. Non tanto, come detto, in termini assoluti, quanto in rapporto al reddito medio delle fasce di popolazione cui essi erano destinati. In tale prospettiva, il Banco auspicava un più deciso intervento governativo volto all'avvio di programmi di edilizia economica e popolare, o minima, destinati ai senza-tetto e sostenuti da condizioni di particolare favore, ritenuti più coerenti con le reali capacità di assorbimento del mercato urbano⁶.

L'amministrazione Lauro

In questo scenario, le elezioni amministrative dell'estate del 1952 segnarono una svolta significativa per la città di Napoli, sancendo l'ascesa alla carica di sindaco dell'armatore Achille Lauro. La sua affermazione politica si collocava all'interno di un contesto urbano ancora profondamente segnato dalle trasformazioni sociali del secondo dopoguerra, spesso ricondotte al cosiddetto "periodo americano", ovvero l'occupazione della città da parte delle truppe alleate, caratterizzato dalla diffusione del mercato nero e da forme pervasive di autorganizzazione popolare, largamente insofferenti nei confronti dei meccanismi di controllo, dei vincoli regolativi e degli apparati burocratici in generale. In tale cornice, Lauro seppe intercettare e tradurre in consenso politico queste istanze diffuse, anche grazie al sostegno del quotidiano *Il Roma*, che contribuì in modo determinante alla costruzione della sua immagine pubblica, essendo di sua proprietà. Una volta insediata, l'amministrazione Lauro non si limitò a rappresentare tali pratiche sociali, ma finì per istituzionalizzarle, trasformando consuetudini informali in prassi

⁵ ASBN, *Relazione*, 1951, pp. 41-42.

⁶ Ivi, pp. 22-23.

amministrative disinvolute, che avrebbero inciso in modo duraturo sulle modalità di governo della città e sulle successive politiche urbane [Totaro 1990]. Fu complice della sua elezione anche l'atteggiamento ambiguo dei quotidiani controllati dal Banco di Napoli, i quali, salvo un tardivo cambiamento di rotta, avevano manifestato per lungo tempo un sostegno solo tiepido alle posizioni della Democrazia Cristiana. Avevano piuttosto contribuito, negli anni e nei mesi precedenti, a dare spazio e legittimazione ai motivi di diffuso malcontento nei confronti dell'esecutivo nazionale e dell'amministrazione Moscati [Totaro 1990].

Il "laurismo" si sviluppò in un periodo di generale spostamento a destra degli equilibri politici italiani, specialmente al Sud, dove persistevano grandi sacche di conservatorismo [Napoli 1996]. Napoli, in tal senso, fu un caso particolarmente emblematico della tendenza conservatrice del Mezzogiorno dove, nonostante la lotta antifascista assunse una dimensione feroce (si pensi alle celebri Quattro Giornate, quando la città insorse cacciando i nazifascisti prima ancora dell'arrivo degli americani), non seppe trarne effettivamente spunto per proiettarsi verso una nuova esperienza democratica, divenendo anzi in breve tempo la «culla della destra tradizionalista» [Galasso 1978, 241]. A Napoli, come accennato, le motivazioni del successo di Lauro vanno ricercate nella sua capacità di dar voce alla protesta popolare contro le amministrazioni locali, incapaci di affrontare le gravi criticità della città, quali la ricostruzione edilizia, la crisi abitativa, la crisi occupazionale e il forte dissesto finanziario delle casse comunali [D'Agostino, Mandolini 1980]. La figura di Lauro, risolutore dei problemi del popolo e forza nuova della politica napoletana, venne contrapposto dunque con successo all'immobilismo del sindaco della DC Moscati [Napoli 1996]. Pur non potendo in questa sede approfondire il *laurismo* come fenomeno politico in senso stretto, appare tuttavia opportuno rilevare come, nelle elezioni del 1952, esso facesse registrare risultati sostanzialmente allineati all'andamento nazionale, mentre la tornata successiva del 1956 vide l'affermazione napoletana di Lauro configurarsi come un caso sostanzialmente isolato nel panorama italiano. Tale scarto interpretativo trova spiegazione nel carattere peculiare del laurismo, fatto di elementi di continuità ma anche di rottura con il passato, il cui consenso non risultava direttamente dipendente dalle fortune elettorali del Partito monarchico – di cui Lauro era formalmente presidente – bensì si radicava in specifiche dinamiche socio-politiche proprie del contesto urbano napoletano, capaci di produrre un modello di mobilitazione e di consenso largamente autonomo rispetto agli equilibri politici nazionali [Napoli 1996]. D'altronde, la classe sociale di provenienza dell'armatore meridionale era la borghesia agraria, il segmento che aveva maggiori possibilità di eleggere i propri rappresentanti, che pur non scalfita dal fascismo, venne colpita dalla riforma agraria del dopoguerra, che «sfasciava il latifondo e stabiliva nuovi criteri d'acquisizione della terra» [Napoli 1996, 6]. Per questo, si trovò costretta a cercare un nuovo centro di gravitazione, spostandosi da una dimensione rurale e suburbana a una più decisamente urbana, quella che infine contraddistinse la base d'appoggio del laurismo, passando da una rendita agraria a una rendita urbana [Napoli 1996, 6]. Ed è proprio nel contesto urbano che la figura di Lauro si inserisce in maniera decisiva.

L'attività del Banco di Napoli

Le condizioni economiche e occupazionali di Napoli richiedevano immediate misure di carattere emergenziale: mancavano le strade, gli ospedali, le fognature e le case, oltre che il lavoro. Per tali ragioni, un programma così vasto necessitava di un intervento strutturale dello Stato [Brancaccio 1987, p. 122]. La città dunque, all'alba del laurismo, ancora visibilmente segnata dalle distruzioni della guerra, contava più di 15.000 sfollati, anche se, nonostante tutto, i quotidiani esprimevano una timida fiducia nei programmi di governo:

Sono sorti numerosi edifici signorili, sono sorti i grandi caseggiati dell'Istituto Case Popolari e del Risanamento e dell'INA-Casa, sono sorti moderni fabbricati ad opera delle cooperative impiegate e tutto mercé l'intervento dello Stato ed il Credito Fondiario del Banco di Napoli. S'è messo mano alle abitazioni ultraminime con l'utilizzazione dei sei miliardi della legge "Aldisio"; nel suo discorso inaugurale, il nuovo sindaco di Napoli ha promesso di far costruire a spese dell'azienda marittima che egli presiede settecento appartamenti per la cui occupazione sarà fissato un canone molto basso [Il Mattino, 10 luglio 1952].

In effetti, la Sezione di Credito Fondiario del Banco di Napoli continuava la sua attività nell'ottica dello sviluppo dell'edilizia privata di concerto con quella sovvenzionata dallo Stato «al fine di attenuare la grave carenza di alloggi di cui soffrono specialmente le popolazioni dell'Italia meridionale»⁷. Tuttavia, anche se il problema-casa era diffuso in tutto il Sud, era Napoli la città più colpita dalla crisi degli alloggi, e l'apporto del Banco fu piuttosto notevole. Nel bilancio del 1952 della Sezione di Credito Fondiario si leggeva infatti che:

Il fabbisogno di alloggi è considerevolissimo; l'apporto dato dal nostro Istituto [...] è stato [...] più largo negli anni del dopoguerra, specialmente a Napoli. [...] Con questo più largo margine, la Sezione potrebbe sorreggere [...] il necessario sviluppo dell'edilizia nel Mezzogiorno, e soprattutto a Napoli, dove l'attività costruttiva, nei prossimi tempi, sarà anche stimolata dalle imponenti opere di bonifica e di risanamento in corso, del rione Carità e della via Marittima⁸.

Nel complesso, a partire dalla metà degli anni Cinquanta, l'attività edilizia continuò a svilupparsi a ritmi sostenuti: nel solo 1954 si registrò un incremento pari al 20% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, proprio in questa fase iniziarono a emergere i primi segnali di saturazione del mercato immobiliare, in particolare nel segmento degli alloggi di pregio e delle abitazioni di ampie dimensioni. A fronte di una persistente e diffusa domanda di alloggi di piccola metratura e di carattere economico-popolare, le tipologie residenziali meno rispondenti alle capacità reddituali della popolazione urbana tendevano infatti a rimanere invendute, un fenomeno riscontrabile non solo

⁷ ASBN, *Relazione*, 1953, p. 49.

⁸ ASBN, *Relazione*, 1952, pp. 51-52.

a Napoli ma, più in generale, nelle principali città italiane. In tale contesto, l'attività della Sezione di Credito Fondiario proseguì, fino al 1957, lungo un sentiero di crescita sostanzialmente stabile, alimentata non soltanto dai mutui ordinari e da quelli concessi attraverso il Fondo per l'incremento edilizio previsto dalla legge "Aldisio", ma anche da specifiche linee di finanziamento destinate agli interventi a favore delle popolazioni colpite dalle alluvioni nel Salernitano [Oliva, 2024].

Ciononostante, al di là delle dichiarazioni programmatiche e dei grandi progetti di ricostruzione, le criticità strutturali del mercato abitativo napoletano non accennavano a risolversi. Già all'inizio del decennio, la stampa cittadina metteva in luce la persistenza di una crisi cronica dell'edilizia residenziale: emblematico, in tal senso, il titolo con cui *Il Mattino* nel 1950 denunciava come «a Napoli si costruisce poco, questa è la triste verità», sottolineando come l'emergenza abitativa non rappresentasse un fenomeno contingente, bensì una questione di lunga durata, radicata nelle trasformazioni economiche e sociali della città. Il quotidiano denunciava infatti che:

Alla fine del 1948, a Napoli, 314 sono state le nuove costruzioni di un'annata intera; 124 le sopraelevazioni; 36 gli ampliamenti. Il totale delle abitazioni costruite è stato di 474, per un complesso di 1922 vani. Raffrontate queste cifre a quelle già note dei vani distrutti o gravemente danneggiati dalla guerra, ripensate alla crisi edilizia preesistente alla guerra, e tirate le somme. In tutte lettere potrete affermare che a Napoli è quasi ferma quella edilizia popolare che potrebbe risolvere il problema terribile di migliaia e migliaia di famiglie, che non cercano case di lusso, ma due, tre, quattro camerette e una cucina [*Il Mattino*, 9 febbraio 1950].

A ulteriore conferma dell'insufficienza del volume complessivo delle ricostruzioni, va richiamato anche il tentativo messo in atto dallo Stato di sostenere direttamente la ripresa edilizia attraverso un intervento straordinario di carattere sociale. In tale prospettiva, il Ministero dei Lavori Pubblici venne autorizzato a realizzare, nel territorio napoletano, fabbricati di edilizia popolarissima, destinati alle fasce più marginali della popolazione urbana, costrette a risiedere in grotte, ricoveri di fortuna, caserme dismesse o edifici dichiarati pericolanti [Legge 28 marzo 1952, n. 200]. Sebbene le assegnazioni effettuate in applicazione della cosiddetta legge "Aldisio" proseguissero con una certa continuità e consentissero a numerosi nuclei familiari di accedere a un alloggio ultrapopolare, l'incidenza dell'abusivismo e delle soluzioni abitative precarie restava comunque estremamente elevata. Nel solo capoluogo partenopeo si stimava, infatti, la presenza di almeno 2.151 tra grotte e baracche, un dato che restituisce con efficacia la profondità del disagio abitativo e la distanza ancora esistente tra l'azione pubblica e la realtà urbana [*Il Mattino*, 10 gennaio 1953]. È proprio su questo scarto strutturale, ormai difficilmente colmabile attraverso strumenti ordinari, che si innesterà la successiva svolta legislativa, destinata a ridefinire in modo più radicale il quadro degli interventi statali per Napoli.

I “Provvedimenti per la città di Napoli”

Fu proprio l'evidenza ormai ineludibile dei limiti degli strumenti ordinari di intervento – incapaci di colmare il divario tra crescita edilizia, accesso al credito e persistenza di un disagio abitativo strutturale – a imporre un salto di scala nell'azione pubblica. Nel momento in cui la crisi degli alloggi a Napoli si manifestava come un problema non più circoscrivibile né temporalmente, né settorialmente, ma come una vera e propria questione urbana di rilievo nazionale, il governo fu chiamato a intervenire con un provvedimento di natura eccezionale. È infatti in questo contesto che il Ministro del Bilancio Giuseppe Pella, di concerto con il Ministro dell'Interno Scelba, il Ministro delle Finanze Vanoni, il Ministro dei Lavori Pubblici “Aldisio” e il Ministro dei Trasporti Malvestiti presentarono, il 4 aprile 1952, un disegno di legge recante “provvedimenti a favore della città di Napoli”. Tale pluralità di competenze ministeriali restituiva, già sul piano istituzionale, la percezione di una crisi che non poteva più essere affrontata attraverso misure settoriali, ma che richiedeva un intervento organico, capace di incidere simultaneamente sulle condizioni economiche, sociali e infrastrutturali della città.

L'intervento dello Stato a favore di Napoli non era comunque una novità. I primissimi provvedimenti iniziarono già nel 1881, all'indomani dell'Unità, quando si provvide all'unificazione e alla conversione dei debiti redimibili del Comune, al quale venne concesso un prestito di 20 milioni di lire, e si ripeté nel tempo per aiutarne il bilancio, o per promuovere opere pubbliche, risanamento dei rioni, o per stimolare lo sviluppo dei servizi e delle infrastrutture [Legge 14 maggio 1881, n. 198]. Successivamente, poco prima della Prima guerra mondiale furono adottati ulteriori provvedimenti volti al risanamento del bilancio, al potenziamento delle opere pubbliche e al miglioramento delle condizioni economiche. Tuttavia, tali interventi finivano per confermare come, sin dall'unificazione del Regno di Napoli al Regno d'Italia, la città versasse in una condizione di crisi strutturale e permanente, tale da indurre lo Stato a ricorrere ciclicamente a iniziative di carattere eccezionale [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 2]. Anche nel primo dopoguerra la politica di intervento a favore di Napoli proseguì lungo direttrici sostanzialmente analoghe a quelle precedenti, concentrandosi sul risanamento finanziario dell'ente comunale, sulla realizzazione di infrastrutture e sul sostegno allo sviluppo economico. Durante il periodo fascista tali linee furono ulteriormente rafforzate con l'istituzione dell'Alto Commissariato nel 1925, beneficiando di congiunture strategiche e di una temporanea espansione delle attività portuali e industriali. Tuttavia, nonostante la continuità e l'intensità degli interventi, tali politiche non riuscirono a innescare un processo di crescita stabile e duraturo, lasciando irrisolti i nodi strutturali della crisi economica e urbana della città: si pensi, ad esempio, al fatto che al 1936, su 875.855 abitanti censiti, a Napoli risultavano inquadrati nelle forze del lavoro solamente 302.378 [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 2-3]. La conclusione della Seconda guerra mondiale, con il suo carico di distruzioni e bombardamenti, la contrazione dei traffici commerciali conseguente alla perdita delle colonie e l'arresto di ampi settori della produzione industriale dei traffici commerciali determinato dalla fine del conflitto concorsero a delineare, per Napoli, una condizione

di crisi di eccezionale gravità, difficilmente riscontrabile, per intensità e compresenza dei fattori, in altri contesti urbani del Paese.

All'indomani del conflitto, dunque, la situazione socio-economica della città era drammatica: a fronte dei 221 addetti all'industria per ogni 1.000 abitanti di Milano e dei 189 di Torino, la provincia di Napoli ne contava solo 44. Al censimento del 1951, che contò oltre un milione di abitanti, si registrarono solo 270.000 addetti ad una qualche attività economica. Questa strutturale fragilità dell'economia urbana napoletana si traduceva pertanto in una capacità contributiva largamente insufficiente a sostenere i costi di amministrazione di una grande città, mentre il bilancio comunale risultava progressivamente schiacciato tra entrate anemiche e spese in costante aumento. La debolezza del tessuto produttivo e l'assenza di un solido retroterra economico accentuavano tale squilibrio, determinando un disavanzo di proporzioni ormai allarmanti. È su questo scarto crescente tra bisogni urbani e risorse disponibili che maturò la consapevolezza dell'inevitabilità di un intervento straordinario dello Stato, destinato a tradursi nella proposta di una legge speciale per Napoli [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 3].

Risultava dunque evidente che le esperienze passate mostravano l'impossibilità di risolvere le sorti dell'economia napoletana attraverso una «politica di lavori pubblici nell'interno della città o con la fondazione artificiosa di industrie» [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 3], poiché qualunque intervento o agevolazione alla lunga sarebbe stato inefficace senza un programma orientato a risolvere il problema dell'economia poverissima della fascia intorno alla metropoli. Erano necessarie bonifiche, trasformazioni agrarie, un potenziamento dei mezzi di comunicazione in grado di connettere il sistema industriale e investire affinché questo recasse «duraturo sollievo e sviluppo alle condizioni della grande città» [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 3]. Quando fu presentato il disegno di legge, i politici che la promuovevano erano mossi da un generale entusiasmo: si pensava che l'esecuzione dei provvedimenti avrebbe portato a Napoli sicuri vantaggi, più di quanto avessero fatto prima d'ora altre leggi o iniziative. Secondo i promotori, la legge avrebbe agito su tre principali direttrici: il completamento e l'accelerazione delle opere di ricostruzione e delle infrastrutture di interesse statale; il sostegno finanziario agli enti locali per la realizzazione delle opere pubbliche di loro competenza; infine, l'erogazione di un contributo straordinario e temporaneo volto al riequilibrio del bilancio comunale, in attesa di una soluzione strutturale del dissesto finanziario. La proposta si articolò intorno ad alcuni punti finalizzati non tanto alla risoluzione completa dei problemi di Napoli, quanto ad iniziare un processo di lungo periodo in cui rendere la città economicamente autosufficiente. Il disegno di legge chiariva innanzitutto che gli stanziamenti previsti avevano un carattere aggiuntivo rispetto alle risorse ordinarie già destinate a Napoli. Esso autorizzava una spesa pluriennale pari a 6 miliardi e mezzo di lire per il ripristino delle opere statali e comunali danneggiate dalla guerra, la cui ripartizione tra le diverse amministrazioni sarebbe stata definita tramite decreti interministeriali. In aggiunta, uno dei punti riguardava il finanziamento diretto per le opere di esclusiva competenza statale (edifici universitari, stazioni e impianti ferroviari). Si prevedeva anche

il sostegno finanziario alle opere pubbliche locali, affidando a Comune e Provincia la definizione delle priorità, con la possibilità di estendere i contributi anche a interventi non coperti dalla legislazione generale, in ragione delle specificità del contesto urbano napoletano. Infine, sul piano finanziario, il disegno di legge delineava un massiccio ricorso al credito agevolato per la realizzazione delle opere, accompagnato da contributi statali sugli interessi dei mutui, e introduceva un contributo straordinario e temporaneo al bilancio comunale, concepito, ancora una volta, come misura di emergenza in attesa di un riassetto strutturale delle finanze locali, affidato all'analisi di una apposita Commissione governativa [Senato della Repubblica, D.D.L. n. 2277, 4 aprile 1952, 4-5]. Il disegno di legge poggiava su una analisi approfondita dell'economia napoletana e delle sue possibilità di sviluppo, che permetteva di chiarire il criterio di fondo attraverso cui doveva essere valutata la portata del provvedimento. Tale criterio si fondava, in primo luogo, sulla constatazione che la crisi economica di Napoli non poteva essere superata se non attraverso un processo di graduale industrializzazione e rilancio dei traffici e delle attività economiche ad essi connesse. In secondo luogo, emergeva come questo processo non poteva realizzarsi isolatamente, ma doveva necessariamente essere accompagnato da un deciso rafforzamento della capacità produttiva dell'intero contesto regionale, in particolare della Campania e, più in generale, dell'area tirrenica del Mezzogiorno. Pertanto, se ne conseguiva che la questione napoletana non poteva essere affrontata come un problema autonomo, ma andava inserita in una strategia più ampia di sviluppo del meridione e, attraverso di essa, ricondotta all'interno del più generale problema dell'economia nazionale [Senato della Repubblica, Relazione della 5° Commissione Permanente sul D.D.L. 2277, 4 aprile 1952, 31].

Di tutte queste problematiche ne era a conoscenza il senatore Palermo, che nel febbraio del 1953, in un intervento al Senato, attaccò duramente l'amministrazione Lauro e la precedente gestione DC, ed ebbe a riferire che: «così non si può andare avanti, che il problema di Napoli non è un problema locale, né un problema regionale, ma un problema nazionale, che Napoli non chiede pietà, ma pretende che le sia resa giustizia» [Senato della Repubblica, CMXLII seduta, 25 febbraio 1953]. Il problema di Napoli era essenzialmente un «problema meridionale», che aveva le sue radici in una profonda disuguaglianza economica, politica e sociale fra il Nord e il Sud d'Italia.

La situazione abitativa, in tale contesto, registrava qualche miglioramento, soprattutto grazie alla legge "Aldisio" e al piano INA-Casa, ma data la situazione drammatica dell'edilizia napoletana, questi provvedimenti davano ben poco sollievo alla città. Infatti, rispetto al 1931 la popolazione crebbe di 172.000 abitanti, ma contava un numero di vani inferiore a quello del 1931. I confronti con le altre città italiane erano impietosi:

Napoli nel 1931 aveva 466.000 vani disponibili di fronte ad una popolazione di 856.913 abitanti; oggi, con una popolazione di 1.011.919 abitanti ha 463.00 vani disponibili (3.000 vani in meno del 1931), mentre Torino nel 1931 con una popolazione di 637.029 abitanti aveva 514.000 vani disponibili ed oggi ne ha 631.000 vani di fronte a una popolazione di 713.000 abitanti; ed infine Milano nel 1931 aveva 791.000 vani disponibili a fronte di una popolazione di 1.115.000 abitanti circa, nel 1951 ha 1.012.000 vani disponibili di fronte a una popolazione di 1.268.994 [Senato della Repubblica, CMXLII seduta, 25 febbraio 1953].

Per tale ragione l'onorevole Palermo non riteneva sufficienti i 6 miliardi stanziati dal Governo per le case minime per i senza tetto, dal momento che Napoli, secondo il senatore, aveva bisogno di almeno 41.000 nuovi vani all'anno, e almeno per un decennio, poiché non bisognava solamente mettersi al passo con l'aumento della popolazione ma era necessario anche risanare le mancanze del passato, per far fronte ai danni prodotti dalla guerra [Senato della Repubblica, CMXLII seduta, 25 febbraio 1953]. Così, finalmente, nell'aprile del 1953, venne definitivamente approvati i "Provvedimenti a favore della città di Napoli", che prevedevano, tra le altre cose, cospicui stanziamenti di fondi per il completamento delle opere pubbliche napoletane, per la costruzione di edifici scolastici e universitari, ma soprattutto «per la costruzione, a carico dello Stato, di fabbricati popolari da destinare ad alloggio delle famiglie bisognose allocate negli edifici da sgombrare per l'attuazione del piano di ricostruzione dei quartieri Porto e Mercato», per i quali la legge stanziava 1 miliardo di lire [Legge 9 aprile 1953, n. 297].

Nonostante l'approvazione del provvedimento, non tardarono a emergere i limiti e le contraddizioni nell'impianto e nell'attuazione della legge speciale. In primo luogo, il testo definitivo ridusse sensibilmente l'entità delle risorse previste: a fronte dei 102 miliardi di lire richiesti dalla Commissione incaricata di redigere il disegno di legge, lo stanziamento venne ridimensionato, anche a seguito di un iter che escluse inizialmente la deputazione parlamentare napoletana, inducendo i senatori Porzio e Labriola a farsi promotori dell'iniziativa in Senato, dove fu istituita una commissione ad hoc presieduta da De Nicola [Napoli 1996, 7-8]. In tale contesto si inserì la proposta di Marconcini, quella che divenne poi la legge speciale, presentata da Silvio Gava, che fissava però l'ammontare degli interventi in 35 miliardi di lire.

Sul piano attuativo, la gestione dei fondi finì per intrecciarsi strettamente con il sistema di potere costruito dall'amministrazione laurina, dando luogo a una politica che, come osservato da Brancaccio, si configurò come un «sistema di potere e di controllo sociale fondato su una ampia zona di lavoro improduttivo sussidiato dalla spesa pubblica» [Brancaccio 1987, 131]. In aggiunta, tale sistema accentuò gli squilibri, e originò uno sviluppo «distorto, limitato e parziale. strettamente legato a forme persistenti e nuove di sottosviluppo» [Brancaccio 1987, 132]. All'esaurirsi della fase espansiva del Miracolo Economico, l'economia napoletana risultava così strutturalmente più fragile rispetto a quella delle grandi città del Nord, incapace di trasformare la spesa pubblica straordinaria in un processo di crescita durevole.

I dati demografici confermano tale lettura. Tra il censimento del 1951 e quello del 1961, proprio negli anni della Legge speciale, si registrò un forte incremento dell'attività edilizia, con un aumento delle abitazioni da 196.000 a 270.000 e delle stanze da 493.000 a oltre 790.000, in coincidenza con gli anni della grande espansione speculativa [Cancelliere, 1966, 45]. A Napoli, tuttavia, la speculazione assunse tratti peculiari, poiché «in un'economia come quella napoletana, bisognosa di investimenti produttivi, l'attività speculativa connessa alla parassitaria rendita fondiaria si poneva come sostitutiva e non alternativa a quella industriale» [Allum 1973, 68]. In questo quadro sorsero numerosi istituti finanziari e società immobiliari, spesso legati ai capitali degli armatori e dei circuiti di consenso dell'amministrazione Lauro [Brancaccio 1987, 129],

mentre la rendita edilizia continuò a rappresentare, anche negli anni successivi, uno degli assi portanti dello sviluppo urbano, capace di coagulare gli interessi della borghesia imprenditoriale e di ampi settori della media e della piccola borghesia [Brancaccio 1987, 130-131].

La legge speciale si configurò dunque come un tentativo concreto di affrontare la crisi urbana napoletana, ma anche come uno strumento politicamente orientato, funzionale al consolidamento del potere locale. Nonostante gli interventi, la questione abitativa rimase largamente irrisolta: ancora nella seconda metà degli anni Cinquanta la città contava decine di migliaia di “bassi”, migliaia di famiglie di ingrottati e un fabbisogno annuo di vani ben superiore ai ritmi effettivi di costruzione. Il “problema-casa”, costantemente al centro del dibattito pubblico e della cronaca cittadina, continuava così a segnalare la distanza tra l’ambizione normativa della legge e la complessità delle dinamiche sociali ed economiche della città.

Conclusioni

Questo contributo, pur presentandosi come una prima analisi congiunta tra gli interventi statali e l’azione creditizia della Sezione di Credito Fondiario del Banco di Napoli, sembrerebbe consentire di riconoscere come tali strumenti abbiano indubbiamente contribuito ad accelerare la ripresa dell’attività edilizia a Napoli, e, più in generale, nei principali centri del Mezzogiorno. Tuttavia, a fronte di questo impulso quantitativo, sembra emergere con altrettanta chiarezza l’incapacità delle politiche adottate di rispondere in modo strutturale ai bisogni abitativi delle fasce sociali più deboli. Gli interventi pubblici, infatti, assunsero con costanza un carattere emergenziale, orientato a tamponare crisi sempre più acute piuttosto che a costruire una strategia di lungo periodo fondata su una pianificazione urbana e sociale coerente. Parallelamente, l’azione del Banco di Napoli, pur centrale nel sostenere i programmi dell’INA-Casa, degli Istituti per le Case Popolari e dell’INCIS, risultò prevalentemente rivolta a una popolazione collocata in una fascia reddituale medio-bassa, ma comunque in grado di accedere ai meccanismi del credito e dell’assegnazione.

Per gli strati più marginali della popolazione urbana, invece, le soluzioni abitative continuarono a essere rappresentate dalle case minime, dagli alloggi ultrapopolari o addirittura forme di precarietà istituzionalizzata, che finivano per cristallizzare l’esclusione sociale piuttosto che superarla. In tal senso, Napoli si affacciò negli anni del Miracolo Economico ancora profondamente segnata dalle eredità del conflitto e da una crisi abitativa irrisolta, priva di una visione di piano capace di integrare sviluppo edilizio, giustizia sociale e governo del territorio.

La legge speciale del 9 aprile 1953, insieme alle politiche di ricostruzione connesse al piano INA-Casa e alla legge “Aldisio”, rappresentò senza dubbio un passaggio fondamentale nella storia della ricostruzione di Napoli, ma la sua efficacia rimase limitata rispetto alla profondità dei problemi strutturali della città. La sua attuazione, inoltre, si collocò in una fase storica segnata dall’intensificarsi della speculazione edilizia che caratterizzò l’amministrazione laurina, entro un quadro in cui l’espansione del costruito

non si tradusse affatto in un miglioramento delle condizioni abitative complessive. Al contrario, la crescita edilizia finì spesso per intrecciarsi con logiche di rendita e consenso politico, contribuendo a produrre uno sviluppo diseguale e selettivo, che lasciò ampi strati della popolazione ai margini dei benefici della ricostruzione. È proprio in questa frattura tra intervento pubblico, trasformazione urbana e bisogni sociali che va letta la persistenza delle disuguaglianze sociali e dell'emergenza abitativa, che insieme mostrano come la ricostruzione non possa essere letta esclusivamente come un processo edilizio o finanziario, bensì come il risultato di scelte politiche e giuridiche che orientano la distribuzione delle risorse e incidono direttamente sulle forme della vita urbana. In questa prospettiva, il caso di Napoli restituisce con particolare evidenza il ruolo della legge non solo come strumento di intervento, ma come dispositivo di mediazione – talvolta incompiuta – tra spazio urbano, istituzioni e società, ricordando come la città sia, prima ancora che un semplice insieme di edifici, una struttura organica, una costruzione storica e collettiva continuamente ridefinita dalle sue politiche.

Bibliografia

- ALLUM, P. (1973). *Politics and society in post-war Naples*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. it. 1975, *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi).
- BERTUCCIO, M., OLIVA, F. (2025) *Credito, Città, Industria. Il Banco di Napoli tra Ricostruzione e Miracolo Economico (1945-1957)*, in «Storia Economica», XXVII, 1, pp. 163-187.
- BRANCACCIO, G. (1987). *Un'economia, una società in Storia delle città italiane. Napoli*, a cura di G. Galasso, Roma-Bari, Laterza, pp. 39-141.
- CANCELLIERE, G., (1966). *Analisi demografica ed economica della città di Napoli*, Napoli, Liguori.
- CAPRARA, M. (1975). *I Gava*, Milano, Feltrinelli.
- CHIANESE, G. (1994). *Napoli nella Seconda guerra mondiale*, in «Italia Contemporanea», 195.
- D'AGOSTINO, M., MANDOLINI, M. (1980), *Napoli alle urne (1946-1979)*, Napoli, Guida.
- DE ROSA, L. (2005). *Il Banco di Napoli tra l'occupazione alleata e il secondo dopoguerra (1943-1949)*, Napoli, Banco di Napoli.
- GALASSO, G. (1978). *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di P. Allum, Roma-Bari, Laterza.
- GRIBAUDI, G. (2005). *Tra bombe alleate e violenze naziste. Napoli e il fronte meridionale 1940-1944*, Torino, Boringhieri.
- GRIPPO, U. (2012). *Cronache del Consiglio Comunale di Napoli*, Napoli, Denaro Libri.
- LEWIS N. (1993). *Napoli '44*, Milano, Adelphi.
- OLIVA, F. (2024). *Il ruolo del Banco di Napoli nel finanziamento all'edilizia tra ricostruzione e dopoguerra (1945-1965). Primi risultati della ricerca*, in «Quaderni dell'Archivio Storico del Banco di Napoli (nuova serie online)», n. 5, fasc. 2.
- TOTARO, P. (1990). *Il potere di Lauro: politica e amministrazione a Napoli, 1952-1958*, Salerno, P. Laveglia.
- NAPOLI, V. (1996) *Il Laurismo: problemi di interpretazione*, Università di Siena, Siena.

LA MANCATA LEGGE SPECIALE PER PALERMO. DIRITTO, POTERE E TRASFORMAZIONI URBANE NEL SECONDO DOPOGUERRA (1950-1958)

VINCENZO CASSARÀ

Abstract

This article analyses the failure of the special law proposed for Palermo in the 1950s as a key moment in the relationship between law, political power and urban transformation in post-war Italy. Through archival and press sources, it shows how the non-approval of extraordinary legislation shaped the city's reconstruction, fostering speculative development and long-term urban inequalities.

Keywords

Special legislation, urban reconstruction, Palermo, political power, post-war Italy

Introduzione

Nel secondo dopoguerra Palermo fu teatro di uno dei processi di trasformazione urbana più rapidi e traumatici dell'Italia repubblicana. Alla distruzione causata dai bombardamenti del 1943 [Bellomo, Picciotto 2016; Romeo, Rothier 2017] e al collasso dell'amministrazione cittadina seguì una lunga fase di ricostruzione segnata dall'assenza di un disegno normativo organico e da una profonda asimmetria tra bisogni sociali, capacità amministrativa e strumenti giuridici disponibili [Trombino 2000]. In questo quadro maturò l'idea di una legge speciale per Palermo, concepita come strumento eccezionale per affrontare congiuntamente l'emergenza abitativa, il risanamento del centro storico, il riequilibrio finanziario del Comune e la pianificazione dello sviluppo urbano.

La proposta, elaborata all'inizio degli anni Cinquanta e approvata dall'Assemblea regionale siciliana nel 1954, tuttavia giunse al livello nazionale priva della forza politica necessaria per superare le resistenze governative. L'iter parlamentare si arenò infatti senza approdare all'approvazione definitiva, configurando quello che può essere definito un vero e proprio caso di "non decisione" legislativa: un vuoto normativo non imputabile a inerzia o disattenzione, ma il risultato di scelte politiche consapevoli, che finirono per favorire la permanenza di assetti di potere fondati sulla rendita, sulla mediazione clientelare e sulla frammentazione degli interventi pubblici.

Il presente saggio intende ricostruire la genesi, il dibattito e il fallimento della legge speciale per Palermo, collocandoli nel contesto delle dinamiche politiche, amministrative e urbanistiche della città tra la fine della guerra e la seconda metà degli anni Cinquanta. L'obiettivo è mostrare come la mancata affermazione di uno strumento normativo straordinario abbia inciso in profondità sulle modalità della ricostruzione e dello sviluppo urbano, contribuendo a creare le condizioni per il successivo processo di espansione edilizia incontrollata, noto come "sacco di Palermo".

Attraverso l'analisi incrociata di fonti istituzionali (atti consiliari, materiali parlamentari, relazioni prefettizie e delle forze dell'ordine) e fonti giornalistiche, il lavoro mette in luce il ruolo del diritto come campo di conflitto politico e come dispositivo ambivalente: da un lato possibile strumento di riequilibrio urbano e sociale, dall'altro risorsa strategica per la legittimazione di scelte orientate alla valorizzazione fondiaria. In questa prospettiva, il caso palermitano assume un valore che travalica la dimensione locale, configurandosi come un osservatorio privilegiato per riflettere sui rapporti tra legge, potere e produzione dello spazio nell'Italia repubblicana.

Il saggio si inserisce, dunque, nel quadro tematico del seminario AISU *La città dei giuristi*, proponendo una riflessione sul ruolo delle norme – e delle loro assenze – nella costruzione materiale e sociale delle città. La mancata legge speciale per Palermo mostra, in modo paradigmatico, come anche la non produzione del diritto possa esercitare un'influenza determinante sulle trasformazioni urbane e sugli assetti territoriali.

Il contesto: Palermo tra guerra, ricostruzione e squilibri urbanistici (1943-1950)

Il dibattito che condusse alla proposta di una legge speciale per Palermo maturò in un contesto segnato da una combinazione di emergenze straordinarie e debolezze strutturali. A partire dal 1943, la città fu sottoposta a intensi bombardamenti che devastarono in particolare l'area portuale e i quartieri storici, compromettendo infrastrutture, edifici pubblici e abitazioni. Oltre la metà dei vani risultò distrutta o gravemente danneggiata, lasciando decine di migliaia di persone in condizioni di estrema precarietà [Michelon 2021].

Il dopoguerra si aprì con l'istituzione della Regione Siciliana a statuto speciale (1946) e con l'attribuzione a Palermo del ruolo di capitale regionale. Questo riconoscimento politico-istituzionale non fu però accompagnato da un adeguato rafforzamento della capacità amministrativa della città, che si trovò a gestire, in una fase di gravissima crisi, il peso crescente delle funzioni regionali e di un rapido incremento demografico. Il Piano di ricostruzione del 1947, pur ambizioso negli obiettivi, venne rapidamente superato dai flussi migratori interni e dall'espansione edilizia incontrollata [Cancila 2009, 323-331].

Nel decennio successivo la crescita urbana assunse dimensioni eccezionali. Tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Sessanta vennero realizzati centinaia di migliaia di vani, spesso in assenza di un piano regolatore aggiornato e di una cornice normativa coerente. Molte lottizzazioni venivano approvate mediante semplici delibere di

giunta, aggirando il confronto in Consiglio comunale, mentre l'intervento dell'Istituto Autonomo Case Popolari, pur rispondendo all'emergenza abitativa, contribuì a una trasformazione rapida e disordinata del territorio, favorendo la dispersione insediativa e l'espansione periferica [Inzerillo 1984].

Parallelamente, il centro storico rimaneva ai margini dei principali investimenti pubblici. Nei quattro vecchi mandamenti le condizioni abitative peggioravano quindi progressivamente: sovraffollamento, carenza di servizi essenziali, degrado edilizio e altissime densità demografiche rendevano evidente l'urgenza di un intervento strutturale di risanamento. Il Comune, tuttavia, era gravato da un pesante disavanzo finanziario che ne riduceva drasticamente la capacità di intervento autonomo. Né la Regione, pur titolare di competenze urbanistiche in forza dello Statuto, riuscì a svolgere un ruolo di coordinamento efficace: i tentativi di avviare una pianificazione regionale organica naufragarono pertanto rapidamente, lasciando spazio a iniziative frammentate e spesso connotate in senso clientelare [Bonafede 1997]. Urbanisti e tecnici dell'amministrazione comunale denunciarono in più occasioni l'impossibilità di governare lo sviluppo urbano in assenza di strumenti straordinari. Le relazioni tecniche dell'Ufficio lavori pubblici mettevano in luce dati allarmanti sul sovraffollamento dei quartieri centrali, sulle densità abitative eccezionalmente elevate e sulla progressiva inabitabilità di intere aree del centro storico [Nicoletti 1958; Cammarata 2013].

La crisi palermitana presentava, dunque, una natura strutturale: non si trattava soltanto di riparare i danni della guerra, ma di ridefinire il ruolo della città all'interno della Regione e nell'economia nazionale, con una capitale amministrativa priva di un'adeguata base produttiva ed esplosa demograficamente oltre le proprie capacità infrastrutturali e finanziarie. In questo scenario di squilibri accumulati, l'idea di una legge speciale si configurò come il tentativo di colmare – attraverso il diritto – il divario tra emergenza urbana e strumenti ordinari di governo del territorio. Fu tra il 1952 e il 1954, mentre si avviava la discussione sul nuovo piano regolatore e il Comune attraversava una delicata fase di gestione commissariale, che iniziarono a emergere le prime proposte legislative per un intervento straordinario su Palermo. Esse rappresentarono il punto di incontro tra istanze tecniche, pressioni sociali e conflitti politici, aprendo una stagione di intenso dibattito che tuttavia avrebbe trovato, di lì a poco, un esito emblematicamente fallimentare.

La genesi della legge speciale per Palermo (1950-1954)

Il risanamento del centro storico di Palermo tornò centrale nel dibattito cittadino all'inizio degli anni Cinquanta. La presenza di decine di migliaia di persone nei "catoì" e in baracche fatiscenti non era solo una piaga urbanistica, ma un'emergenza morale per una città divenuta capitale della Regione autonoma. Un impulso decisivo, in questo senso, venne dal «Comitato per l'autonomia e la rinascita della Sicilia»¹, che con dati

¹ AIGS, PCI, b. 8, f. 5, Materiale per la Legge Speciale per Palermo, *Linee per un progetto di Legge Speciale*.

statistici e studi tecnici stimolò per la prima volta l'attenzione pubblica e politica. Nel novembre 1951 il comunista Mario Ovazza presentò così all'Assemblea regionale siciliana un primo disegno di legge «in favore dei senza tetto», che, anche se non venne mai discusso, contribuì a una mobilitazione sociale crescente. Alle amministrative del 1952, il tema del risanamento compariva non a caso nei programmi delle liste di sinistra "Garibaldi" e "Federico II" [Inzerillo 1984, 82].

Parallelamente, a livello nazionale, si avviavano i primi interventi settoriali. Nel novembre del 1951 un disegno di legge presentato dal ministro dei Lavori pubblici Salvatore Aldisio autorizzava infatti la Cassa Depositi e Prestiti a concedere al Comune di Palermo mutui per un ammontare di quattro miliardi di lire². Con la successiva legge 13 giugno 1952, n. 811, ne vennero avviate le procedure attuative: un miliardo e duecento milioni furono destinati al risanamento del mandamento Tribunali, mentre la parte restante servì alla costruzione di nuove abitazioni in località Romagnolo, perché l'area interessata, quella del quartiere Kalsa, era tra le più colpite dai bombardamenti. Questi interventi, tuttavia, non affrontavano il nodo strutturale del problema. Per la sinistra, la soluzione doveva dunque passare da una legge speciale con fondi straordinari da parte dello Stato e la creazione di un ente autonomo. Guidato dall'urbanista Edoardo Caracciolo [Cannarozzo 2016], il Comitato per l'autonomia aveva d'altronde elaborato un quadro allarmante: a fronte di circa 487.000 abitanti, si contavano appena 28.000 abitazioni, mentre circa 30.000 vani erano giudicati inabitabili. Le stime indicavano comunque un fabbisogno di decine di migliaia di alloggi, molto superiore alle capacità ordinarie del Comune e della Regione³.

Su queste basi, la proposta della legge speciale assunse anche un valore politico: la casa veniva concepita come «servizio pubblico» e i residenti del centro storico come soggetti da reintegrare nel tessuto urbano. Il programma prevedeva un investimento tra i 36 e i 40 miliardi di lire in un arco pluriennale, da affidare a un apposito «Ente per la ricostruzione edilizia di Palermo». La mobilitazione popolare che accompagnava questo progetto – assemblee di quartiere, comitati di vicolo, iniziative sindacali – mostrava come il tema fosse ormai diventato un terreno di conflitto sociale e politico di primo piano⁴. Nel 1952 il Partito Comunista Italiano intensificò perciò la mobilitazione, creando comitati nei quartieri più colpiti dal degrado abitativo. Si rivendicava il diritto a case dignitose nei rioni d'origine e si denunciava il rischio di sradicamento delle comunità popolari⁵. Data la matrice politica di molte di queste realtà, le autorità prefettizie temevano però il loro crescente radicamento sociale: in alcune relazioni riservate, infatti, si evidenziava fin da subito che il PCI cercava di attrarre consensi anche tra gli elettori

² CD, Legislatura I, Discussioni, 12 novembre 1951, p. 32945.

³ MI, Gabinetto 1950-52, b. 211, Prefettura di Palermo, Relazione mensile ottobre 1951, 28 ottobre 1951.

⁴ AIGS, PCI, b. 8, f. 5, Materiale per la Legge Speciale per Palermo, *La lotta del popolo di Palermo per la casa e il lavoro*.

⁵ Ivi, *Cittadini dell'Albergheria, di via Castro, di Ballarò; Noi cittadini dell'Albergheria*.

di altre aree politiche⁶. L'idea di una legge speciale godeva ad ogni modo di un'attenzione trasversale. Una lettera del deputato liberale Girolamo Bellavista sul «Giornale di Sicilia», per esempio, denunciava il trattamento iniquo riservato a Palermo rispetto ad altre grandi città come Roma o Napoli, che avevano già beneficiato di interventi straordinari [Bellavista 1952]. Anche la stampa satirica locale [«Giufà» 1952] e persino il Movimento Sociale Italiano, pur con toni polemici nei confronti della sinistra, finirono per riconoscere la necessità di un intervento straordinario da parte dello Stato [Ingianni 1952].

Nel corso del 1953 l'Assemblea regionale siciliana tentò così una sintesi delle varie proposte in circolazione, ma l'iniziativa si arenò proprio per le divergenze politiche. Nell'autunno dello stesso anno, alla Camera, furono pertanto presentate due distinte proposte di legge speciale, una democristiana⁷ e una a firma comunista e socialista⁸. Il tema del risanamento uscì quindi dalle sedi partitiche nel gennaio 1954, quando, in un convegno promosso alla Facoltà di Ingegneria e presieduto da Caracciolo, si mise in guardia contro i rischi della deportazione delle popolazioni verso le periferie e contro l'ingresso della grande speculazione immobiliare nel processo di ricostruzione [Inzerillo 1984, 83]. Parallelamente, in Consiglio comunale, le interpellanze presentate del comunista Pio La Torre denunciarono l'inerzia dell'amministrazione sollecitando il coordinamento tra i parlamentari regionali e nazionali di Palermo⁹.

L'iter politico-istituzionale si concluse nella primavera del 1954 con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale siciliana di un testo coordinato, frutto della sintesi tra i due disegni di legge e delle proposte regionali precedenti. Il 4 giugno 1954, dopo una lunga discussione e l'intervento di numerose autorità tecniche e politiche, la legge speciale per Palermo venne così definitivamente approvata all'unanimità e per acclamazione. Il testo prevedeva la copertura del disavanzo comunale 1943-1954, contributi annui, mutui trentennali e interventi su edilizia, porto, università e viabilità, oltre all'obbligo per il Comune di predisporre un nuovo piano regolatore¹⁰. Le disposizioni della legge, trasmesse al Senato il 2 agosto 1954, prevedevano un impegno statale di circa 100 miliardi di lire, perciò furono salutate con entusiasmo e come l'avvio di una svolta storica per Palermo. Come emergerà nel paragrafo successivo, le aspettative si sarebbero però infrante ben presto contro resistenze politiche e governative.

⁶ MI, Gabinetto 1950-52, b. 211, Pref. di Palermo, Relazione mensile febbraio 1952, 27 febbraio 1952.

⁷ CD, Documenti, Legislatura II, proposta di legge n. 310 presentata da Pecoraro, Cortese, Romano, Petrucci, Bontade, 28 ottobre 1953.

⁸ CD, Documenti, Legislatura II, proposta di legge n. 424 presentata da Nicolosi Grasso, Calandrone, Di Mauro, Giaccone, Sala, Failla, Fiorentino, Musotto, 27 novembre 1953.

⁹ ASMPa, *Deliberazioni del Consiglio comunale*, 4 marzo 1954.

¹⁰ Assemblea regionale siciliana, Resoconti parlamentari, 4 giugno 1954, pp. 8321 segg.

Il fallimento della legge speciale e la crisi del potere locale (1954-1958)

La legge speciale si inseriva fin da principio in un contesto sociale ed economico già gravemente compromesso. Tra l'autunno e l'inverno del 1954, due violenti nubifragi aggravarono l'emergenza abitativa: le relazioni prefettizie segnalavano centinaia di senzatetto e la necessità di reperire «almeno» 10.000 vani all'anno¹¹. Contestualmente, la stampa [«Giornale di Sicilia» 1954] e il PCI rilanciarono la mobilitazione¹². Una relazione del prefetto denunciava ancora una volta il rischio che le sinistre potessero trarre ulteriore consenso politico dall'emergenza: pochi giorni prima, infatti, una manifestazione non autorizzata promossa da Anna Nicolosi Grasso, con un gruppo di senzatetto, aveva portato alla denuncia di ventotto persone, inclusa la parlamentare, mentre «L'Ora» e l'«Avanti!» erano stati colpiti da provvedimenti giudiziari per vilipendio e diffusione di notizie atte a turbare l'ordine pubblico¹³. Il prefetto ribadiva la necessità di un intervento straordinario nel gennaio 1955, evidenziando un disavanzo comunale di circa sei miliardi di lire e un costo annuo di spesa elevatissimo per la sola assistenza provvisoria ai senzatetto¹⁴.

Nonostante l'impegno assunto dallo stesso presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi, durante una visita a Palermo nel novembre 1955, il governo nazionale continuava a rinviare ogni decisione. Le dichiarazioni prudenziali di Fanfani, segretario della DC, alimentarono quindi la percezione di un disinteresse strutturale verso la città, registrata anche nei rapporti della Questura, che parlavano di «molta perplessità» anche tra i cittadini meno politicizzati¹⁵.

Grazie all'iniziativa dei comunisti in seno alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, nel maggio 1956 la proposta venne infine calendarizzata. L'iniziativa suscitò nuove aspettative, dando l'impressione che la proposta potesse superare lo stallo istituzionale e ottenere l'approvazione parlamentare [«l'Unità» 1956]. L'urgenza dell'intervento e la necessità di una convergenza politica vennero in quel momento ribadite anche da settori moderati come i monarchici, che in una lettera pubblica sollecitavano un'azione concorde e risoluta da parte di tutte le forze parlamentari [Marchesano 1956]. «Tutte le correnti politiche» del capoluogo, sottolineava il prefetto, condividevano la convinzione che l'approvazione della legge speciale costituisse un «banco di prova» per la nuova amministrazione comunale guidata dal democristiano Luciano Maugeri, appena insediatosi dopo la terza gestione commissariale in quattro anni¹⁶. Nonostante

¹¹ ASPa, *Prefettura*, Gabinetto 1951-1955, b. 884, Relazione mensile sulla situazione politico-economia, sull'ordine e la sicurezza pubblica nel mese di (Relazione mensile) ottobre 1954, 30 ottobre 1954; Relazione mensile novembre 1954, 30 novembre 1954.

¹² AIGS, PCI, b. 36, f. 537, *Per salvare Palermo. La Legge speciale*, autunno 1954.

¹³ ASPa, *Prefettura*, Gabinetto 1951-1955, b. 884, Relazione mensile dicembre 1954, 30 dicembre 1954.

¹⁴ Ivi, b. 886, Relazione mensile gennaio 1955, 30 gennaio 1955.

¹⁵ Ivi, Gabinetto 1956-1960, b. 994, Questura di Palermo, Relazione mensile gennaio 1956, 31 gennaio 1956.

¹⁶ Ivi, Relazione mensile giugno 1956, 30 giugno 1956.

le dichiarazioni pubbliche e gli appelli all'unità, la proposta si trovò però ancora una volta impantanata tra le esitazioni del governo e il clima di sospetto verso le rivendicazioni meridionali. L'Arma dei Carabinieri registrò allora il crescente fastidio delle autorità centrali nei confronti dell'insistenza della sinistra sulla legge speciale «ad ogni piè sospinto», pur riconoscendo che senza l'intervento statale il Comune di Palermo non avrebbe mai avuto alcuna reale capacità finanziaria di risanamento¹⁷. I carabinieri notavano d'altro canto come l'opinione pubblica palermitana osservasse con sempre maggiore «amarezza» gli indugi frapposti al varo di una legge che, nel caso di Roma e Napoli, aveva avuto un percorso relativamente rapido. Quella che inizialmente era apparsa come una prova di attenzione verso Palermo, col passare dei mesi si era in pratica trasformata in una conferma della distanza tra la città e le élite romane, alimentando la percezione di un pregiudizio sistemico nei confronti della Sicilia¹⁸.

Una svolta politica destinata a incidere profondamente sulle strategie urbanistiche della città si verificò nel corso dello stesso 1956, quando all'interno della DC il logoramento delle correnti legate a Giuseppe Alessi e Francesco Restivo favorì l'ascesa di una nuova classe dirigente, più giovane, pragmatica e organica al fanfanismo. Giovanni Gioia assunse un ruolo centrale nella riorganizzazione del partito a Palermo, mentre Salvo Lima, appena eletto in Consiglio comunale e subito nominato assessore ai Lavori pubblici, si impose come la figura emergente. L'8 agosto 1956 lo stesso Lima presentò in aula il nuovo piano regolatore, riprendendo e rielaborando il progetto redatto nel 1955 dal commissario prefettizio Giuseppe Salerno. Data l'urgenza, questo venne approvato in appena due giorni all'unanimità [Cassarà 2022, 59-60]. Un'approvazione talmente rapida da segnare un passaggio simbolico e politico decisivo: dalla stagione della mobilitazione per la legge speciale subentrò infatti una fase in cui la trasformazione urbana venne ridefinita entro strumenti ordinari di pianificazione, egemonizzati dalla DC. Il paradigma dell'intervento straordinario, fondato su una concezione redistributiva della ricostruzione, cedeva dunque progressivamente il passo a un modello di crescita fondato sull'espansione edilizia e sulla valorizzazione fondiaria [Cassarà 2024; Cassarà 2025].

Nel corso della stessa estate del 1956 il Consiglio comunale tentò ad ogni modo un ultimo rilancio dell'iniziativa, approvando un ordine del giorno unitario per sollecitare il governo¹⁹. A breve distanza, il PCI denunciò tuttavia l'inerzia della giunta Maugeri su tutti i principali dossier amministrativi: dalla legge speciale alla questione abitativa, dal carovita alla gestione delle municipalizzate²⁰. Nelle dichiarazioni dei comunisti si consolidava una duplice strategia: da un lato, si presentavano come la forza propulsiva del risanamento e della moralizzazione amministrativa; dall'altro, utilizzavano in

¹⁷ Ivi, Legione territoriale dei Carabinieri, Relazione mensile, 27 giugno 1956.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ivi, Relazione mensile agosto 1956, 31 agosto 1956.

²⁰ AIGS, PCI, b. 52, f. 758, *Comunicato del gruppo consiliare comunista*.

chiave politica e simbolica il richiamo alla “autonomia” per costruire un fronte cittadino contro l’inerzia del governo centrale²¹.

Già nel 1957 il fallimento del progetto appariva però sempre più probabile. L’atteggiamento della DC continuava infatti ad essere incerto e contraddittorio. Se alcuni suoi esponenti continuavano a sostenere formalmente la legge, la sua approvazione rischiava d’altronde di tradursi in una vittoria delle opposizioni social-comuniste, in una fase di piena competizione ideologica [Pedone 2019, 33]. Una nota prefettizia del marzo 1957 metteva in evidenza questo doppio vincolo, basato proprio sul timore di pagare il costo politico dell’insuccesso e, al tempo stesso, sul rischio di lasciare ai propri avversari l’intero dividendo del consenso²². L’approvazione di una legge straordinaria, inoltre, avrebbe implicitamente delegittimato gli strumenti già operativi della ricostruzione – dal piano INA-Casa agli interventi regionali e privati – su cui si reggeva il blocco di potere cittadino. Per tutte queste ragioni, il provvedimento rimase impantanato nonostante i pareri favorevoli espressi dal Ministero dei Lavori pubblici e dalla giunta consultiva per il Mezzogiorno – che comunque sollevava dubbi sull’onere per lo Stato di farsi carico dei mutui comunali – nonché la disponibilità della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, presieduta dal democristiano Giovanni Spagnolli [Pedone 2019, 34].

Nel tentativo di superare lo stallo, il presidente della Regione Alessi lanciò perfino un appello pubblico alla solidarietà nazionale al telegiornale, definendo la miseria di Palermo come un’«immagine precisa della Sicilia» [«L’Ora» 1957a]. Il suo appello all’unità d’intenti tra Stato e Regione venne ad ogni modo liquidato con sarcasmo dal prefetto Giuseppe Migliore, che vi lesse una clamorosa smentita della sua abituale retorica autonomista. Le autorità regionali e municipali continuavano così a impegnarsi pubblicamente per la legge, ma era ormai sempre più chiaro che il governo non intendeva farsi carico dei 50 miliardi necessari per il risanamento²³. Maugeri stesso ammise che l’azione si sarebbe spostata su canali «ordinari»²⁴. Nel marzo 1957, riferendo in Consiglio comunale sui colloqui con il ministro del Tesoro Giuseppe Medici, quando annunciò che l’esecutivo stava valutando solo un provvedimento limitato a 4 miliardi, abbandonando l’ipotesi straordinaria, le reazioni delle opposizioni furono immediate e durissime nel denunciare la discriminazione nei confronti della Sicilia e l’affossamento politico della legge²⁵.

In un tentativo estremo di rilancio, Maugeri convocò nel marzo 1957 una delegazione unitaria di parlamentari nazionali e regionali e consiglieri comunali per sollecitare la

²¹ ASPa, *Prefettura*, Gabinetto 1956-1960, b. 994, Relazione mensile novembre 1956, 1° dicembre 1956.

²² Ivi, b. 995, Relazione mensile febbraio 1957, 1° marzo 1957.

²³ Ivi, Relazione mensile gennaio 1957, 31 gennaio 1957.

²⁴ Ivi, Legione territoriale dei carabinieri, Relazione mensile, 27 febbraio 1957.

²⁵ ASMPa, *Deliberazioni del Consiglio comunale*, Comunicazioni del sindaco in merito alla Legge Speciale, 4 marzo 1957.

Commissione Finanze e Tesoro del Senato²⁶. La missione a Roma si rivelò però inefficace: il governo offrì soltanto un intervento limitato ai profili igienico-sanitari, accantonando il progetto complessivo. Secondo una relazione dell'Arma dei Carabinieri, l'opinione pubblica era ormai convinta che Roma volesse semplicemente «guadagnare tempo» e che perfino tra i parlamentari siciliani prevalesse la sensazione di una battaglia persa²⁷.

A questo clima di frustrazione si aggiungeva peraltro la sentenza n. 38 del 9 marzo 1957 della Corte costituzionale, che assorbiva l'Alta Corte per la Regione Siciliana. Il provvedimento fu interpretato dalle sinistre come un ulteriore segnale di marginalizzazione – se non di ostilità – dell'autonomia siciliana, rafforzando il valore simbolico assunto dalla vicenda della legge speciale, ormai percepita come un banco di prova del rapporto tra Stato e Regione²⁸. Alla fine dell'anno risultava talmente chiaro che il governo non intendeva sostenere l'onere economico dell'intervento straordinario, che Maugeri ventilò l'ipotesi di dimissioni [«L'Ora» 1957b]. Poiché fu subito dissuaso da Gioia, le opposizioni denunciarono perciò l'esautorazione politica del sindaco e il ruolo crescente della segreteria palermitana della DC [«L'Ora» 1957c]. Per il PCI i democristiani avevano messo in atto una vera e propria strategia «a doppia faccia», perché se formalmente chiedevano gli aiuti dello Stato, in realtà confidavano che questi non arrivassero per non alterare gli assetti di potere che nel frattempo avevano costruito [Lombardo Radice 1958].

Mentre il disavanzo comunale toccava i 54 miliardi di lire, nel gennaio 1958 la discussione sul bilancio certificò dunque il fallimento della legge speciale per Palermo. In aula La Torre definì la relazione del sindaco «mortificante», non avendo offerto alcuna via d'uscita alla crisi [«L'Ora» 1958a]. L'assenza del ministro Medici all'ultima riunione della Commissione parlamentare venne infine letta come la conferma definitiva del disinteresse governativo. Emanuele Macaluso, segretario regionale del PCI, attaccò allora duramente Maugeri per la fiducia mal riposta in Gioia, che lo aveva esposto a continue «figuracce» istituzionali [«L'Ora» 1958b]. Il governo, in definitiva, archivì la legge speciale appellandosi ai limiti del bilancio, mentre la DC palermitana, di fatto, si era allineata alla linea della corrente fanfaniana nazionale [«Giornale di Sicilia» 1958].

Le conseguenze più gravi sarebbero ricadute sulla città perché, come riconoscevano le relazioni delle stesse forze dell'ordine, Palermo rappresentava una delle realtà urbane più degradate d'Italia, con quartieri privi di servizi e condizioni igienico-abitative drammatiche²⁹. Il simbolo più evidente del risanamento mancato e di una ricostruzio-

²⁶ MI, Gabinetto 1944-1966, Amministrazioni comunali, b. 94, f. Palermo, Nota prefettizia, 14 marzo 1957.

²⁷ ASPa, *Prefettura*, Gabinetto 1956-1960, b. 995, Legione territoriale dei carabinieri, Relazione mensile, 27 marzo 1957.

²⁸ Ivi, Relazione mensile, 29 aprile 1957.

²⁹ Ivi, Relazione mensile, 27 febbraio 1958; Relazione mensile, 27 marzo 1958.

ne incompiuta divenne il nuovo e imponente Palazzo di Giustizia, inaugurato dopo anni di lavori a due passi dal Cortile Cascino, la cui miseria era stata divulgata dalle note inchieste di Danilo Dolci (1956).

Conclusioni

La vicenda della mancata approvazione e attuazione della legge speciale per Palermo si colloca pienamente nel cuore delle problematiche affrontate dal seminario *La città dei giuristi*: costituisce un osservatorio privilegiato per cogliere, in una prospettiva di lungo periodo, il ruolo del diritto nella costruzione materiale delle città, le ambiguità dei dispositivi normativi nel governo dello spazio urbano e il peso politico esercitato dalle élite nei processi decisionali che plasmano il territorio.

Tra la prima metà degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo, a Palermo si fronteggiarono infatti due modelli alternativi di intervento pubblico sulla città. Da un lato, il progetto della legge speciale, fondato su una concezione del diritto come strumento straordinario di riequilibrio sociale, capace di intervenire nella ricostruzione del centro storico, nel risanamento finanziario dell'ente locale e nella ridefinizione dell'assetto urbano secondo criteri redistributivi. Dall'altro, un modello fondato sull'utilizzo ordinario degli strumenti giuridico-amministrativi – piani regolatori, convenzioni, varianti urbanistiche, provvedimenti settoriali – tuttavia progressivamente orientato alla valorizzazione fondiaria e all'espansione edilizia privata. Il fallimento della legge speciale segnò definitivamente la vittoria di questo secondo paradigma.

In questo passaggio si coglie con particolare evidenza il carattere ambivalente del diritto nella storia urbana palermitana. Lunghi dall'essere soltanto un vincolo o un correttivo agli interessi privati, esso divenne una risorsa strategica per l'organizzazione della rendita urbana. Le successive varianti al Piano regolatore, le convenzioni con i grandi proprietari e l'uso selettivo degli strumenti espropriativi produssero infatti negli anni un sistema di legalità formale pienamente integrato nel meccanismo della speculazione. Il "sacco di Palermo" non si realizzò quindi in assenza di norme, ma attraverso un uso intensivo e selettivo delle leggi, che garantì copertura giuridica a trasformazioni irreversibili del tessuto urbano e del paesaggio [Ciuni 1961]. All'interno di questo processo, il ruolo dei giuristi fu tutt'altro che marginale. Professori universitari, amministratori, esperti di diritto civile e costituzionale parteciparono attivamente alla definizione degli atti che resero possibile l'apertura delle aree residenziali alla grande speculazione edilizia. Il caso palermitano mostra con particolare chiarezza come la competenza giuridica non operò semplicemente come tecnica neutrale al servizio della collettività, ma come sapere di governo capace di mediare tra interessi pubblici e privati, legittimando scelte urbanistiche destinate a produrre enormi disuguaglianze sociali e territoriali [Cannarozzo 2000].

La parabola della legge speciale rivela con particolare chiarezza anche i limiti strutturali dell'autonomia regionale nel rapporto con lo Stato centrale. Nonostante l'approvazione unanime del progetto in sede regionale, l'iter parlamentare e governativo si risolse in un progressivo svuotamento del provvedimento, sostituito da una pluralità di

interventi settoriali e frammentari. Emblematico fu, alla fine degli anni Cinquanta, il tentativo di scomporre la legge speciale in una serie di provvedimenti autonomi – le cosiddette “leggi Gioia” – relativi al porto, alla circonvallazione ferroviaria, al risanamento dei quattro mandamenti, all’approvvigionamento idrico e al riequilibrio finanziario del Comune³⁰. Questa moltiplicazione di iniziative legislative, pur presentata come soluzione pragmatica all’impasse del provvedimento unitario, produsse in realtà risultati parziali e discontinui. Gli stanziamenti rimasero spesso bloccati tra Stato, Regione e Comune in un gioco di reciproco scarico di responsabilità, mentre il risanamento del centro storico restava sostanzialmente fermo. Il diritto eccezionale promesso per Palermo si trasformò così in una sequenza di interventi ordinari incapaci di incidere in modo sistemico sulla realtà urbana, rafforzando la percezione di una marginalizzazione strutturale della Sicilia nel sistema delle politiche nazionali [Cimino 1967].

Sul piano sociale, la sconfitta del progetto di risanamento straordinario coincise con l’affermazione di un modello di integrazione fondato sulla casa e sull’occupazione nel settore edilizio. Il diritto all’abitazione, più che essere garantito come diritto sociale universale, divenne un dispositivo centrale di costruzione del consenso politico. La promessa della proprietà dell’alloggio e l’espansione dell’industria delle costruzioni produssero un consenso trasversale che unì ceti medi impiegatizi e sottoproletariato urbano intorno al blocco di potere democristiano. In questo senso, la legalità urbanistica non operò soltanto come cornice normativa dello sviluppo, ma come vero e proprio strumento di regolazione dei rapporti sociali e politici [Lupo 2018, 232; Santino 2023]. Il fallimento della legge contribuì anche a spostare progressivamente il baricentro del conflitto urbano. Se negli anni Cinquanta la mobilitazione popolare si era concentrata sul diritto alla casa e sul risanamento del centro storico, a partire dagli anni Sessanta la battaglia si trasferì sul terreno della denuncia della speculazione edilizia e dei suoi intrecci con il potere politico e mafioso, trovando una prima sistematizzazione ufficiale nel cosiddetto “Rapporto Bevivino” sulla situazione urbanistica di Palermo³¹. La centralità assunta dalla questione antimafia, pur producendo importanti risultati sul piano dell’opinione pubblica nazionale, contribuì tuttavia ad attenuare quella pressione sociale diretta che aveva accompagnato il progetto della legge speciale, isolando progressivamente le forze che avevano tentato di costruire una diversa idea di città [Coco 2013].

Nel quadro comparativo delle grandi città del “sacco” – Roma, Napoli e Palermo – il caso palermitano assume dunque un valore paradigmatico proprio per il mancato ricorso allo strumento della legislazione straordinaria. Qui più che altrove il diritto fu chiamato esplicitamente a farsi strumento di riequilibrio urbano e sociale, ma non riuscì a sottrarsi alla logica degli equilibri politici nazionali e locali. Ne derivò una

³⁰ CD, Documenti, Legislatura III, proposte di legge n. 1466 e 1470 presentate da Gioia, Petrucci, Aldisio, Romano, Giglia, Mattarella e Bontade, 17 luglio 1959; AP, CD, Documenti, Leg. III, proposte di legge n. 1534, 1535, 1536 e 1537 presentate dagli stessi di cui sopra e Barbaccia, Di Leo, Restivo, Sinesio e Volpe, 24 luglio 1959.

³¹ Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Doc. XXIII n. 2-ter, Relazione sulle risultanze acquisite sul Comune di Palermo, 1972.

modernizzazione giuridicamente ordinata ma socialmente asimmetrica, nella quale la crescita edilizia non si tradusse in un effettivo risanamento delle condizioni di vita della popolazione più povera [Pedone 2019, 213-277].

A distanza di oltre vent'anni dalla guerra, Palermo restava così l'unica grande città italiana nel cui centro urbano erano ancora visibili, in forma strutturale, le ferite materiali del conflitto. Il contrasto tra la monumentalità delle nuove architetture pubbliche e la persistenza della miseria nei cortili del centro storico divenne l'immagine più efficace di un dopoguerra incompiuto. Il lungo vuoto lasciato dal mancato intervento straordinario sarebbe stato riaperto solo da eventi traumatici come il terremoto del Belice, che alla fine degli anni Sessanta riportarono drammaticamente in superficie l'irrisolto problema del risanamento urbano. Solo molti decenni più tardi, in un contesto politico e istituzionale profondamente mutato, il centro storico avrebbe conosciuto una stagione di recupero, legata alla crisi del modello espansivo, al mutamento delle politiche urbane e all'affermarsi di una nuova cultura della città [Cannarozzo 1996; Schneider, Schneider 2009, 207-230].

Proprio questa distanza temporale conferma, per contrasto, il carattere strutturale e duraturo della frattura prodotta dal fallimento della legge speciale. La sua vicenda non restituisce soltanto la storia di un progetto politico mancato, ma illumina il rapporto profondo tra diritto, potere e disuguaglianze urbane, mostrando come la legalità possa, al tempo stesso, operare come strumento di emancipazione e come dispositivo di riproduzione degli assetti di potere.

Bibliografia

- BELLAVISTA, G. (1952). *Dopo gli stanziamenti per Roma e Napoli*, in «Giornale di Sicilia», 23 marzo.
- BELLOMO A., PICCIOTTO C. (2016). *Bombe su Palermo. Cronaca degli attacchi aerei 1940-1943*. Palermo, Soldiership.
- BONAFEDE, G. (1997). *La pianificazione in Sicilia 1944-1990*, Palermo, La Zisa.
- CAMMARATA, V. (2013). *Architetture e opere pubbliche a Palermo negli anni della ricostruzione 1943-1962*, Palermo, Nuova Ipsa.
- CANCILA, O. (2009). *Palermo*, Roma-Bari, Laterza.
- CANNAROZZO, T. (1996). *Palermo tra memoria e futuro. Riqualificazione e recupero del centro storico*, Palermo, Publicis Editrice.
- CANNAROZZO, T. (2000). *Palermo. Le trasformazioni di mezzo secolo*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 67, pp. 101-139.
- CANNAROZZO, T. (2016). *Palermo e l'urbanistica sociale di Edoardo Caracciolo*, Palermo, Edizioni Caracol.
- CASSARÀ, V. (2022). *Salvo Lima. L'anello di congiunzione tra mafia e politica (1928-1992)*, prefazione di M. Falcone, Roma, Aracne.
- CASSARÀ, V. (2024). *Urban Planning, Mafia and Politics. The Post-WWII Reconstruction of Palermo*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», n. 2, luglio-dicembre, pp. 83-104.

- CASSARÀ, V. (2025). *Urbanistica e potere: il tormentato iter del Piano regolatore di Palermo (1940-1962)*, in A. Ippoliti, E. Svalduz (a cura di), *Oltre lo sguardo*, 3, *La città stratificata*, Associazione italiana di Storia Urbana, pp. 575-586.
- CIMINO, M. (1967). *Palermo, la preferiscono malata per continuare a comandare*, in «L'Ora», 8 giugno.
- CIUNI, R. (1961). *Il sacco di Palermo*, in «L'Ora», 23 giugno.
- COCO, V. (2013). *L'antimafia dei comunisti. Pio La Torre e la relazione di minoranza*, Palermo, Istituto Poligrafico Europeo.
- DOLCI, D. (1956). *Inchiesta a Palermo*, Torino, Einaudi.
- «Giornale di Sicilia» (1954). *La Legge Speciale per Palermo non ammette remore e defezioni*, 17 novembre.
- «Giornale di Sicilia» (1958). *Legge speciale per Palermo definitivamente negata dal governo*, 11 febbraio.
- «Giuffà» (1952). *È ora di svegliarci! Roma e Napoli hanno ottenuto miliardi dallo Stato. E Palermo?*, 23 marzo.
- INGIANNI, L. (1952). *Soluzioni integrali per Palermo*, in «I Vespri d'Italia», 15 giugno.
- INZERILLO, S. M. (1984). *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Crescita della città e politica amministrativa dalla ricostruzione al piano del 1962*, Palermo, Istituto di urbanistica e pianificazione.
- «L'Ora» (1957a). *Appello alla Nazione per il risanamento di Palermo*, 9 gennaio.
- «L'Ora» (1957c). *Il Sindaco di Palermo si dimette per protesta*, 29 novembre.
- «L'Ora» (1957d). *Secco no del governo alle richieste di Palermo*, 19 dicembre.
- «L'Ora» (1958a). *C'è ancora speranza per la Legge speciale?*, 1 febbraio.
- «L'Ora» (1958b). *Palermo attende dal sindaco un solo gesto: le dimissioni*, 15 febbraio.
- «l'Unità» (1956). *Venerdì la discussione della legge speciale*, 3 maggio.
- LOMBARDO RADICE, L. (1958). *Palermo città europea e africana contiene in sé due mondi incomunicabili*, in «l'Unità», 5 gennaio.
- LUPO, S. (2018). *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Roma, Donzelli.
- MARCHESANO, T. L. (1956). *La Legge Speciale per Palermo. L'onorevole Leone Marchesano interviene per un'azione concorde ed efficace*, in «Giornale di Sicilia», 12 maggio.
- MICHELON, D. (2021). *Palermo al tempo dei bombardamenti. Il racconto del triennio 1940-1943 attraverso documenti e testimonianze*. Palermo, Flaccovio.
- NICOLETTI, V. (1958). *I problemi urbanistici di Palermo e le soluzioni del Piano regolatore*, Palermo, Flaccovio.
- PEDONE, F. (2019). *La città che non c'era. Lo sviluppo urbano di Palermo nel secondo dopoguerra*, Palermo, Istituto Poligrafico Europeo.
- ROMEO, S., ROTHIER, W. (2017). *Bombardamenti su Palermo. Un racconto per immagini*, Palermo, Istituto Poligrafico Europeo.
- SANTINO, U. (2023). *La borghesia mafiosa. Le relazioni di cosa nostra*, Trapani, Di Girolamo.
- SCHNEIDER, J. C., SCHNEIDER P. T. (2009). *Un destino reversibile. Mafia, antimafia e società civile a Palermo*, Roma, Viella.
- TROMBINO, G. (2000). *L'urbanistica in Sicilia negli anni della ricostruzione*, Palermo, Officina Edizioni.

Fonti archivistiche

Palermo, Archivio dell'Istituto Gramsci Siciliano, Federazione PCI Palermo, bb. 8, 27, 36 e 52.

Palermo, Archivio di Stato, *Prefettura*, Gabinetto 1951-1955, bb. 884 e 886; Gabinetto 1956-1960, bb. 994 e 995.

Palermo, Archivio storico del Municipio di Palermo. *Deliberazioni del Consiglio comunale*, 4 marzo 1954 e 4 marzo 1957.

Palermo, Assemblea regionale siciliana, Resoconti parlamentari, 4 giugno 1954.

Roma, Archivio centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno*, Gabinetto 1944-1966, b. 94; Gabinetto 1950-1952, b. 211.

Roma, Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Discussioni, 12 novembre 1951.

Roma, Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Legislatura I, Documenti, proposta di legge n. 310, 28 ottobre 1953.

Roma, Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Legislatura II, Documenti, proposta di legge n. 424, 27 novembre 1953.

Roma, Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Legislatura III, Documenti, proposte di legge n. 1466 e 1470, 17 luglio 1959; proposte di legge n. 1534, 1535, 1536 e 1537, 24 luglio 1959.

Roma, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia*, Doc. XXIII n. 2-ter, Relazione sulle risultanze acquisite sul Comune di Palermo, 1972.

A YEAR IN THE LIFE OF A HOUSING ASSOCIATION IN LIMA, PERU

JOSÉ CARLOS FERNANDEZ SALAS

Abstract

This text studies housing associations as a key form of urbanization in mid-twentieth-century Lima, as they bring together fields that are often treated separately: property and citizenship. Using a legal-historical reconstruction of one year (1960-1961) in the life of a housing association, the article shows how everyday actions and claims linked access to land with collective belonging. It argues that these practices offer alternative ways to think about contemporary urban and housing policies.

Keywords

Housing associations, land rights, citizenship, mutual aid, collective action

Introduction

According to Peruvian property law, buying a house is an individual matter. Today and for most of the last hundred years, the legal process has been as follows: one negotiates and signs a purchase agreement, pays the acquisition price – often through a mortgage loan – before a notary public, and then records the title in the Public Registry of Land Property, where clear maps and descriptions establish the boundaries of what is and is not one's property. This process may take up to two weeks. Only at the end of the paperwork, on the day of moving into the new house or apartment, does one finally encounter a neighbor and introduce oneself. For most people in Peru, however, the process of acquisition over the last hundred years has been entirely different. From the beginning, the neighbor is an ally, a partner, as occupations of vacant land are carried out by networks of families. The process as a whole may take several years. Land acquisition is less an act of paying a price for a new good than a process of becoming a member of a collective of people who share far more than the proximity of their houses. Becoming an owner has usually been an incremental process. In the first modality of acquisition, property law places the individual person and their individual rights at the center of the process. In the second, the main legal vehicle used by the collectives of families has been the housing association. This is the legal mechanism that this text examines.

To carry out the process of progressive access to land, networks of families create organizations known as housing associations. According to the National Index of Legal Entities of the Public Registry of Peru, as of January 2026 there are 23,772 housing

associations registered nationwide. Each of these may correspond to one neighborhood in a Peruvian city. This figure is likely an understatement, since many associations operate under a variety of names (urbanizing associations, parents' associations, and others), and a significant proportion of them function without formally registering in the public registry. The number is nevertheless a useful baseline for capturing the ubiquity of these organizations. Housing associations are present not only in processes of land acquisition, but also across the many arenas in which residents make collective demands on the state. In March 1933, for instance, it was a housing association that demanded official recognition of what some consider the first informal settlement of Lima: Leticia in the district of Rímac [Matos Mar 1977, 65]. In January 2026, it was a housing association in the district of Chaclacayo, Lima that demanded improved security in its neighborhood amid a broader crime crisis¹.

Housing associations are a key phenomenon in Peruvian urban history, as they embody – within a single institutional vehicle – claims to land and claims to citizenship. Historiography, and particularly legal historiography, has treated these dimensions separately, distinguishing discussions of territorial rights (property law) from discussions of belonging and membership in urban society (citizenship). Legal frameworks themselves reinforce this division and, in doing so, have largely overlooked these associations as an object of study. Property law is understood as a matter of private economic rights, governed by the Civil Code, while inclusion and membership are framed as questions of public political rights, regulated by the National Constitution and other bodies of public law. The former concerns the patrimony of a family; the latter addresses the ways in which newcomers become part of a political community. When legal historiography has examined the overlap between land and membership claims, it has tended to focus on agrarian or rural communities and their demands for territory or sovereignty, rather than on the city [Glave 1992; Urrutia, Remy & Burneo 2012; Herzog 2025]. Urban policy has followed a similar logic: the state has sought to promote individual homeownership through titles and subsidies, largely disregarding the social fabric of the neighborhoods from which collective demands emerge [Fernandez Salas 2020]. What I argue in this article is that access to land through membership in housing associations constitutes a concrete manifestation of the overlapping nature of claims to land and citizenship in Peruvian urban areas.

While the examples examined in this article help illustrate the inseparable nature of territorial and citizenship claims in Peruvian cities, they also supply the texture that emerges from a close historical reconstruction of a specific moment in time. With this in mind, I reconstruct the everyday dealings of the oldest housing association whose archive I have been able to locate: the *Asociación de Padres de Familia del Señor de los Milagros* of Comas, founded in 1958 (hereafter, the Señor de los Milagros Association).

¹ SiscomTV, *La junta vecinal del sector 41 de Vallecito se reúne en manifestación contra la inseguridad que se vive en todo el distrito de Chaclacayo*. <https://www.facebook.com/SiscomTVoficial/videos/822339900780016/> [January 2026]

We know that housing associations existed earlier, at least since the 1930s [Matos Mar 1977, 66]. Nevertheless, I have not yet been able to produce a detailed account of those earlier processes using archival material. The documents analyzed here correspond to a single year in the life of the Señor de los Milagros Association, which I was able to reconstruct in substantial detail –from May 1960 to August 1961. This period serves as a structuring device, providing temporal focus, an everyday perspective, and empirical density. The case allows me to make claims about housing associations in the years of rapid growth in Lima driven by successive waves of Andean migration between the 1950s and 1970s. At the same time, it remains analytically useful because this legal vehicle has continued to predominate into the present. Even though in recent decades migration has been less the primary driver of urban expansion than the speculative interests of families and informal land subdividers, the legal vehicle through which access to land is articulated continues to be the housing association.

There is still work to be done in reconstructing the historical genealogies of this form of mutual aid. As I briefly show in the final part of the text, several historical trajectories converge in explaining the predominance of this mode of organization in Peruvian cities. Catholic practices of mutual aid dating back to the nineteenth century, together with workers' union traditions, are among the most significant. More broadly, I argue that these continuities challenge the liberal paradigm of individual citizenship and private property, as urban social life has continued to be organized around people's belonging to different social bodies – a feature that historiography has often associated with the corporatist, pre-republican era [Graubart 2022]. This article contributes to the reconstruction of these alternative trajectories of urban modernity in Peruvian cities.

The housing association as a place and as an organization

Between the 1950s and 1970s in particular, but continuing into the late twentieth century and beyond, the formation of a new neighborhood in Peruvian cities was often tied to the creation of an organization that brought together the families who made up that neighborhood. As a result, the terms used to refer to the physical space of the neighborhood were often the same as those used to name the organization itself. One lives in a housing association and, at the same time, is a member of that housing association. The former appeared in the address one used or in the directions one gave to locate one's home; the latter appeared as the name under which meetings were held and duties and payments organized. This overlap can be examined in greater detail through the case of the Señor de los Milagros Association.

The Señor de los Milagros Association was an organization that brought together 934 people out of roughly 1,200 residents who lived in a newly formed neighborhood on the northern outskirts of Lima around 1960². The settlement was located at Kilometer

² Archive Pulchs, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to the Director General of the National Health Fund, 10 May 1960.

13 of the road connecting Lima to the northern region of Canta. The Association had a president and a governing board, with delegates responsible for different aspects of neighborhood life. Its assembly met periodically, often on Sunday afternoons, in a room set aside for that purpose within the neighborhood and frequently with prior notice given to the local police post. The Association also included a Mothers' Club. In a letter sent by the representative of this club to a public authority, the sender's self-identification reveals the overlap between place and organization: «Margarita Huamaní de Tica, of Peruvian nationality, President of the Mother' Club of Sr. de los Milagros, located in the kilometer 13 of the Road Lima-Canta; setting as my address this neighborhood, before you with the respect you deserve I say»³. *Señor de los Milagros* thus functioned simultaneously as an address and as the name of the organization represented by Mrs. Huamaní. A similar ambiguity appears in a letter dated 23 February 1961, in which the president of the Association introduced himself as representing the neighborhood and not the organization⁴.

Rather than reflecting a confusion of terms, the writings of the members of the Association show that tenure of a plot of land was directly linked to – and justified by – membership in the Association, and vice versa. To hold land was to be a member of the Association. For instance, in an exchange among neighborhood residents, a group questioned whether one individual was in fact a resident of the neighborhood and held a lot there, arguing that he therefore could not participate in the election of the governing board⁵. Political rights within the organization were thus derived from possession of a lot within the neighborhood. In a similar vein, a newsletter circulated by the association's leadership stated that, since the Association's legal status had been recognized, possession of the lots by its members was fully secured. This claim formed part of a broader effort by the leadership to encourage residents to register and keep their personal information up to date⁶.

To be clear, the creation of an association at the time did not automatically confer land rights. Under the Peruvian Civil Code, an association was little more than a club [Palacio Pimentel 1982, 63-64]. In this Association, as in many newly formed neighborhoods on the periphery of Lima, formal land titles would only be granted by the state years later. However, insofar as families enjoyed a high degree of security during this transitional period, this security derived not simply from occupying a plot of land, but from their documented inclusion in the Association's registry and their active engagement with the Association's activities. The stronger one's standing as a member of the association, the more secure one's possession of a plot of land became.

³ Ivi, Mothers' Club to Clorinda Malaga, First Lady, undated (translation of the author).

⁴ Ivi, Manuel Pulchs Prado to Director General of the Housing Corporation, 23 February 1961.

⁵ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to the Director General of the National Health Fund, 10 May 1960.

⁶ Ivi, Defense Commission newsletter, undated.

The housing association as a fourth level of government

Another defining feature of the history of urbanization in Peruvian cities was the central role that collective actors played as intermediaries between residents and the different authorities involved in urban life. According to constitutional law, the political structure of urban governance was organized around individual citizens at its base, with municipal, regional, and national authorities above them. From a liberal legal framework, all residents within a given district or jurisdiction were formally equal before these authorities. What emerged in the case of housing associations, however, is an intermediate actor that stand between the claims of individual citizens and the actions – and often the inactions – of public authorities. In practice, housing associations came to function almost as political entities in their own right, operating as an additional, unofficial layer within the Peruvian political structure.

For the Señor de los Milagros Association, the directive board functioned almost as an executive branch for the administration of the neighborhood. While the assembly represented the community as a whole, the everyday management of the Association was entrusted to a directive board composed of several positions. These included a president, a vice president, a *fiscal*, a treasurer, a secretary of internal affairs, a secretary of propaganda, a secretary of organization, a secretary of work, a secretary of cooperatives, a secretary of social assistance, a secretary of culture, and a secretary of sports⁷. Within the confines of the neighborhood, these board members held a status similar to that of local authorities, as they were most directly able to respond to residents' demands. These local leaders often maintained political connections beyond the neighborhood itself, as in the case of the Señor de los Milagros Association, whose president was actively involved in promoting the cooperative movement among poor neighborhoods in Lima [Pulchs Prado 1968]. At the same time, these positions were also spaces of local political conflict. For example, in March 1961, the secretary of work resigned from his post. In his resignation letter, after thanking the Association for the opportunity to serve, he publicly denounced the treasurer's mismanagement of the funds entrusted to him. Following a verbal exchange and seeking to avoid responsibility for these irregularities, the secretary ultimately decided to step down from his position⁸.

Housing associations, understood as an unofficial level of local governance, were also recognized as legitimate interlocutors by Peruvian public authorities and political elites. For these actors, housing associations constituted an important point of contact, since they brought together a substantial number of families within their constituency. For the families themselves, associations offered a way to amplify their voices, giving collective claims greater weight in their dealings with authorities. In 1961, for example, the Señor de los Milagros Association succeeded in obtaining the loan of a Caterpillar tractor needed to level the neighborhood's terrain. The politician who intervened to secure

⁷ Ivi, Directory of the board, undated.

⁸ Ivi, Enrique Galindo Moscol to Manuel Pulchs Prado, 6 March 1961.

the loan from the government was Senator Alberto Arca Parró, whom the Association thanked in a formal letter⁹. Around the same time, the Association's Mothers' Club pursued similar efforts, requesting that the Office of the First Lady provide medicines, food supplies, and a sewing machine as a donation¹⁰. Although it is unclear whether this request was granted, the documents show that interactions between politicians and neighborhood residents were consistently channeled through the Association.

This status, however, was far from stable or guaranteed. The standing of any housing association among the political actors in the city had to be continually reaffirmed through its actions and its connections with a wide range of other actors. As is often the case in law, performance and contestation mattered more than formal entitlement [Herzog 2025, 39]. Rights gained force and recognition through their repeated assertion, since the mere existence of a formal right was often less decisive. This dynamic was especially visible in the case of organizations that possessed little more than a constituted association and possessory interests in land. One important arena for asserting these claims was the press. In the case of the Señor de los Milagros Association, local newspapers such as *La Prensa* played this role. In 1960, the association requested a publication announcing a press conference intended to defend its rights in a dispute with another group of neighbors and with alleged land traffickers in the area¹¹. In another article published in the newspaper *Tawantinsuyo*, the Association defended its legitimacy by pointing to its registration in the National Public Registry and to its achievements, including the construction of a local school¹². For the press, as for other economic, social, and political actors, these residents existed primarily through the Association – an existence that was always in flux and constantly in need of reaffirmation.

The housing association as a form of mutual aid

One element that helps explain the close link between claims to land rights and membership in a housing association was the need for members to secure access to public services and urban infrastructure. Within a traditional liberal framework, an individual purchases a house and, through the payment of local and national taxes, is provided with public services by the state, such as education, health care, or transportation. In the experience of housing associations in Peru, however, these services were often not provided by the state, but emerged through forms of mutual aid organized within the associations themselves. The importance of housing associations therefore extended beyond access to land or housing.

⁹ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to Senator Alberto Arca Parró, 17 February 1961.

¹⁰ Ivi, Mothers' Club to Clorinda Malaga, First Lady, undated.

¹¹ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to *La Prensa* newspaper, undated.

¹² *Ibid.*

For instance, one of the first priorities of the Señor de los Milagros Association was the construction of two schools in the area. This achievement was a major source of pride for the members, since the core of their identity was that of an association of *padres de familia* (parents). The aspirations expressed in their letters revolved around the desire to secure a better future for their children. In a letter sent to a newspaper, they explained that the schools had been built through the cooperation of the residents, as all members of the Association contributed to the construction of the first classroom using “solid materials”, with the hope that their children could be educated for industrial or commercial occupations¹³. Around the same time, similar collective efforts were organized to build a *posta médica* (health post), a form of local health facility. Importantly, the political stance underlying these practices of mutual aid was not necessarily framed in opposition to state intervention. On the contrary, the association’s representatives consistently sought to access to these services through any branch of government willing to collaborate with their efforts¹⁴.

One aspect of the development of housing associations that reveals the necessity of collective action was the problem of accessing the neighborhood. These associations were often located on the periphery of the city. Living about 10 kilometers from the center of Lima, the members of the Señor de los Milagros Association could not address transportation as an individual problem. For this reason, the Association had the position of Secretary of Transport, held by Mr. Alipio Vidal Gutiérrez. He himself worked as a bus operator, providing passenger transport services between Lima and Señor de los Milagros, a service he took pride in having promoted and established. In 1960, Mr. Vidal entered into negotiations with a representative of Ómnibus Reconstruidos GMC, a dealer specializing in refurbished diesel buses imported from the United States. As the Association had grown, so had the flow of passengers, prompting the Secretary of Transport to request from this dealer the acquisition of ten buses. The proposed arrangement involved a credit scheme in which the purchase would be made by Mr. Vidal, but with the Association acting as full guarantor¹⁵. Although the final contract is not preserved in the archival record, this exchange shows that even commercial and contractual matters were negotiated or backed by a collective entity. Notably, the municipal government played no role in the initial organization of these transportation services. Now, more than any other area of collective action, housing associations directed mutual aid efforts toward the recognition and defense of their land rights. This experience was significant because it reflected an understanding of land not primarily as a commodity, but as a collective claim articulated through organization and mutual aid. Rather than treating land as something to be individually bought and sold, housing associations framed access to land as tied to participation in a collective and to the pursuit

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to Ómnibus Reconstruidos GMC, undated.

of shared rights. In a communication addressed to the police authorities, representatives of the Señor de los Milagros Association denounced the threat of invasion by other actors in the area, accusing them of «taking advantage of the misery of the invaders» by charging 160 *soles* (the local currency) for each lot¹⁶. This is not to say that participation in the Señor de los Milagros Association was entirely free of monetary contributions. However, the logic of self-help and mutual aid placed the arrangement at some distance from a fully commercialized approach to access to land. The aim was not simply to become a landholder, but to do so as a member of a housing association – not without tensions and land disputes, as the next section will show.

The housing association in land disputes

If claims to rights were collective, the litigation and administrative actions required to uphold and defend those rights were likewise conducted collectively in the experience of housing associations. At the individual level, residents were expected to keep their membership information up to date and to comply with payments and other obligations to the associations. The legal and administrative procedures to defend land claims were pursued by the organization as such, and residents were accustomed to waiting through land titling and service provision processes that often extended over a decade, with prolonged delays in access to basic services and urban infrastructure [Espinoza & Fort 2020, 26]. This situation produced a persistent tension between individual and collective forms of tenure that is not easy to disentangle. To what extent did residents rely on the collective as a means of eventually securing individual title, and to what extent did collective tenure hold value in its own right? Scholars have offered different answers to these questions [Caria 2008, 25–29]. It is likely that both dynamics operated at the same time, and that this interplay between individual and collective strategies offers a productive starting point for rethinking contemporary urban policy.

Who owned the land on which the Señor de los Milagros Association settled? This is not an easy question in this context, nor in much of Lima's peripheral urban space. Overlapping titles and competing claims by multiple actors often resulted in prolonged legal disputes. The legal history of the lands occupied by the Señor de los Milagros Association included conflicting claims by Italian-descended plantation owners, the peasant community of Jicamarca – a major landholder in the hills surrounding Lima, the state and its claims over non-cultivable plots such as these sandy areas, private land sellers such as Mr. Atilio Reinuzzu, and more than one housing association, including the Señor de los Milagros Association itself¹⁷. This accumulation of titles and claims generated legal uncertainty, but it also made eviction a relatively uncommon outcome in the experience of urban occupations in Peruvian cities.

¹⁶ Ivi, Manuel Pulchs Prado to the Ministry of Government and Police, 24 November 1960 (translation of the author).

¹⁷ Ivi, Manuel Pulchs Prado, Report on the history of land sales, undated

In practice, the strongest argument in favor of any land claim was often possession – understood as factual control over the land and the capacity to act as a titleholder. While possession occupied a foundational place in property law doctrines, in these urban spaces it operated less as a legal abstraction than as a performative claim, one that had to be continually asserted and frequently contested on the ground. Such performance took many forms: building structures, drawing up plans, naming streets, raising Peruvian flags, and challenging any competing claim advanced by others. This dynamic was clearly visible in the dispute between the Señor de los Milagros Association and another group of neighbors interested in the same land. The Señor de los Milagros Association could not leave unchallenged the actions of other groups asserting interests over the same land, and it consistently acted to contest them. In February 1961, the president of the Association wrote to the director of the National Housing Corporation, a national-level agency in charge of housing policy, to denounce the invasion of a lot within their neighborhood. The letter can be read as pursuing a twofold objective: to challenge the actions of other actors in the area and to prevent public authorities from attributing these forcible occupations to the leadership of the Señor de los Milagros Association¹⁸. Now, the format through which land disputes were litigated differed markedly from what formal property law suggested: these were disputes handled by collective actors. In this context, individuals did not challenge alleged violations of rights on their own before public authorities. Instead, land conflicts were fought at the level of organized groups. In the case of the Señor de los Milagros Association, the actors who threatened the stability of the neighborhood had themselves formed an organization under the name *Asociación Cooperativa de Vivienda*, which the Association's representatives described as *apócrifa* (apocryphal). This was the same organization mentioned earlier, which was perceived as having a more market-oriented approach to land occupation, operating in practice as a land reseller¹⁹. This episode illustrates how the legal form of the association was flexible enough to be mobilized in very different ways – often in support of mutual aid, but sometimes in the service of land commercialization. Finally, land disputes were not only collective in form, but also addressed through coordination among multiple associations operating in the same urban space. In an undated document, the president and the secretary general of the Señor de los Milagros Association summoned the representatives of the *Asociación Urbanizadora de la Libertad de la Pampa de Comas*, an equivalent organization that held land in the same area. The document announced a general assembly to be held on a Sunday to discuss complaints regarding land invasions carried out by members of the problematic organizations mentioned before. For this purpose, the Señor de los Milagros Association also called upon all “sister” associations occupying land at kilometers 10, 11, 12, and 13 of

¹⁸ Ivi, Manuel Pulchs Prado to Director Manager of the National Corporation of Housing, 23 February 1961.

¹⁹ Ivi, Manuel Pulchs Prado to Ministry of Government and Police, 24 November 1960; Manuel Pulchs Prado to Director Manager of the National Corporation of Housing, 23 February 1961.

the Lima-Canta road²⁰. In this dispute, the adversary was a collective actor, but so too were the allies. In general, associations of different kinds – clubs, cooperatives, federations, and unions – constituted what contemporaries referred to as the *fuerzas vivas* (living forces) of the neighborhood and of the city²¹.

Looking further into the past and toward the future: Unions and Catholicism

The task of understanding housing associations is far from complete. Studying what something is usually requires studying its history. The presence of housing associations in Peru since the mid-twentieth-century has been remarkably steady. This continuity, however, can be attributed more to the persistence of the legal arrangement than to the social groups or movements that made use of it. Law, by its very nature and by the authority it derives from age and repetition, tends to change more slowly over time. Housing associations were used in the 1950s, at the height of migration to Lima, by newly arrived populations occupying land on the outskirts of a city whose planning did not account for their presence – an episode reconstructed from archival materials in this text. Yet housing associations also remained central in later moments of Peru's urban development, when land occupations were driven by different forces, such as the internal armed conflict in the 1980s or speculative interests channeled by land traffickers from the 2000s onward. While the urban actors involved have changed over time, the legal form through which access to land was organized has proven far more enduring. The 1950s, however, were not the starting point of this type of organization. Housing associations and their practices of mutual aid had earlier antecedents, both in the labor movements of the early twentieth century and in the Catholic matrix of Peruvian society. The experience of the Señor de los Milagros Association offers several indications of these connections. I turn first to the relationship between housing associations and workers' unions, as well as the broader networks of grassroots organizations of which they formed part. The archive reflects this relationship through the Association's exchanges with the "union" section of the newspaper *La Prensa*, a media outlet that was particularly valuable because housing associations were understood at the time as part of the labor movement²². An example of this identification can be found in a manifesto circulated by a federation of housing associations during the year under study. The so-called *Frente Único de Barriadas* called on Congress to review and approve a bill that would grant recognition and certain rights to informal settlements as a response to the

²⁰ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to President of the Asociación Urbanizadora de la Libertad de Pampas de Comas, undated.

²¹ Ivi, President of the Unión de Pobladores pro Distrito to President of the Señor de los Milagros Association, 21 May 1961.

²² Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to *La Prensa* newspaper, undated.

country's urgent housing crisis – the *Ley de Barriadas*. Alongside references to nationalist values and pre-Hispanic notions such as understandings of land as *Pachamama*, the manifesto grounded the legitimacy of these claims in the condition of their members as workers. As it stated: «We, the laborers and workers who are united under the Confederation of Workers of Peru, are the ones who live in the informal settlements, who feel the need to leave a shelter for our children, pleasant rest for our parents, a home where God and the Homeland are honored»²³. Workers' unions and housing associations often shared members and leadership. The associations' governance structures were organized around a president and multiple secretaries – as discussed above, an arrangement shaped by the influence of labor organizations that gained political prominence in Peru during the 1920s and 1930s. These intersections between labor and housing movements in the early twentieth century remain largely unexplored in the historiography.

The reference to God in the associations' manifesto cited above was not incidental. While religious language is not uncommon in legal or political claims, what was distinctive in the Peruvian – and more broadly Latin American – context is the near-ubiquitous presence of Catholicism in society. Thus, the claims and arguments articulated by urban actors were deeply intertwined with Catholic beliefs and practices. The quotation shows that faith shaped both the language of these claims and what was being asked for. In a document discussed earlier in which the Señor de los Milagros Association used a newspaper outlet to describe both its achievements and its needs, alongside the schools and the health post, the Association listed as a pending piece of neighborhood infrastructure the construction of a *capilla* (a small church)²⁴. The Association leaders were well aware that Catholic organizations and missionaries could provide material assistance, help mobilize resources, and support the consolidation of a new neighborhood. They also recognized that the Church's extensive organizational presence in Peru could confer an additional layer of legitimacy and legal standing. Yet beyond these strategic considerations, it is likely that many residents also desired a church as a space for worship, Sunday services, and spiritual guidance. While some scholarship has begun to explore the relationship between Catholic organizations and informal settlements, this dimension of urban development remains only lightly studied [Espezua Zapana 2025]. Perhaps the most important connection between housing associations and the Catholic matrix of Peruvian society lies in their shared traditions of associativity and mutual aid. I argue the fact that the collective functioned as the main actor in these neighborhoods points to a possible afterlife of what historiography has described as a corporatist organization of society. Prior to the liberal turn that elevated individual rights and status as the foundation of modern society, social position in the Iberian world was largely defined by belonging to one or more corporate bodies [Agüero 2007; Hespanha 2002]. Guilds,

²³ Ivi, Victor Chirinos, *Manifiesto of the Frente Unico de Barriadas*, undated.

²⁴ Ivi, Manuel Pulchs Prado and Board of the Señor de los Milagros Association to Tawantinsuyo newspaper, undated.

military orders, universities, merchant associations, cities, and towns were among the many such bodies. Among them, Catholic collectives – including religious orders, confraternities, and brotherhoods – occupied a particularly central place. The archive of the Señor de los Milagros Association offers further indications of the persistence of this organizational matrix.

First, the very name of the Association referred to one of the most widespread and deeply rooted Catholic devotions in Peru: the Lord of the Miracles. The Association adopted the Lord of the Miracles as the patron of both the neighborhood and its organization, and the date of its feast in the Catholic calendar was also chosen as the anniversary of the neighborhood itself²⁵. While the Association cannot be described as a Catholic association in the same sense as the confraternities or brotherhoods of Peru's colonial past, this example helps to illuminate the presence of Catholic belief in the language of claims and even in the material landscape of the neighborhood, visible in elements such as crosses and religious imagery in the streets.

Second, devotion to the Lord of the Miracles itself offered perhaps the clearest example of the endurance of Catholic associativity in Peru. The largest Catholic brotherhood in the country remains today the Brotherhood of the Lord of the Miracles (*Hermanidad del Señor de los Milagros*), an association that brings together devotees of an image of Christ venerated in the Church of the Nazarenas in Lima. Founded in the nineteenth century and rooted in colonial traditions, this brotherhood was – and remains – a space of mutual aid among its members. In 1960, the president of the Señor de los Milagros Association sent a letter to the president of the Brotherhood of the Lord of the Miracles. In it, he explained that the Association had been entrusted by Mrs. Ángela Pozo Fiestas with the delivery of a payment of 20 *soles-oro* (the local currency) to the Brotherhood, in the form of an *óbolo*, a customary Catholic donation to church institutions. This arrangement was necessary because Mrs. Pozo was temporarily outside the city of Lima. The president of the Señor de los Milagros Association enclosed the required documentation to collect the funds from the city's post office and requested an acknowledgment of receipt²⁶. These ties between members of the Association and the Brotherhood of the Lord of the Miracles may help explain the later creation of a local Brotherhood of the Lord of the Miracles at Kilometer 13 in Comas, which brought together devotees within the neighborhood examined here.

To what extent did the legal practices of Catholic associations shape the civil associations that channeled claims to housing rights in Lima? This remains a largely open question for historiography. Addressing it will require historians – and especially legal historians – to move beyond the liberal myth of a clear separation between law and religion, as well as beyond an understanding of Catholicism limited to the Church's formal hierarchy. The links between the housing movement and popular religiosity, in particular, offer a fertile terrain for further historical research.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ivi, Manuel Pulchs Prado to the President of the Brotherhood of the Lord of the Miracles, undated.

Looking ahead, what place do housing associations occupy today, and what prospects do they hold for the future of Peruvian urbanization? Housing associations have received some attention in social-science research in Peru and elsewhere in Latin America [Matos Mar 1977; Golte & Adams 1990; Altamirano 1984; Azuela de la Cueva & Cruz Rodriguez 1989]. This article brings a legal-historical focus to the ways in which they articulated claims through everyday practices and conflicts. Yet, in Peru urban and housing policies over at least the last 35 years have largely ignored their longstanding presence, or have overlooked their potential to contribute to the goal of making urban life more accessible and just. Housing policy has remained centered on state subsidies directed mainly at individual, middle-class buyers with incomes sufficient to qualify for mortgages within the formal financial system [Calderon Cockburn 2019, 48-52]. Urban planning has similarly sidelined these actors, as rationalist and pseudo-scientific planning methods became arenas of dispute between municipal and national authorities rather than tools for engaging existing forms of collective organization [Torres Obregon, Perleche Ugas & Aiquipa Zavala 2022, 47-48]. Land policy has, at times, made room for housing associations, particularly in the politically sensitive decisions of who receives land titles. Nevertheless, these processes have largely resulted in the fragmentation of communities, as titles are issued under a liberal logic of tightly delimited individual rights and without parallel avenues for securing access to other urban services [Ramírez Corzo & Riofrío 2006, 43-44]. Is there room, then, for alternative housing and urban policies that recognize housing associations as major actors in Peru and beyond? Possibilities such as cooperative housing, collective land titling or the recognition of an additional level of local governance point toward alternative ways of thinking about urban and housing policy in precarious urban contexts like those of Peru.

Bibliography

- AGÜERO, A. (2007). *Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional* in *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 187*, ed. by Marta Lorente, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 21-58.
- ALTAMIRANO, T. (1984). *La presencia andina en Lima metropolitana. Un estudio sobre migrantes y clubes provincianos*, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- AZUELA DE LA CUEVA, A. CRUZ RODRIGUEZ, M. (1989). *La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)*, in «Sociológica», n. 9(4), pp. 111-134.
- CALDERON COCKBURN, J. (2019). *El Estado y la informalidad urbana* in *PLURIVERSIDAD*, 45, 3, pp. 45-64.
- CARIA, A. (2008). *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*, Lima, DESCO.
- ESPEZUA ZAPANA, C. (2025). *La religión en la producción de la ciudad: la participación de la Iglesia católica en la construcción y participación de las barriadas durante 1968-1989; el caso de El Agustino*, in *Coloquio Internacional Historia de la Iglesia en el Perú: Nuevas claves, diversas perspectivas*, Lima, IFEA & PUCP, 20 to 22 August 2025.

- ESPINOZA, A., FORT, R. (2020). *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú. Resumen Ejecutivo*, Lima, GRADE & ADI Peru.
- FERNANDEZ SALAS, J. (2020). *La Propiedad y El Comun. Reflexiones sobre el valor de la comunidad en el presente de crisis* in *Derecho de los Desastres: COVID-19*, edited by Facultad de Derecho PUCP, Lima, PUCP, pp. 451-468.
- GLAVE, L. (1992). *Vida símbolos y batallas: creación y recreación de la comunidad indígena : Cusco, siglos XVI-XX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GOLTE, J. ADAMS, N. (1990). *Los caballos de troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GRAUBART, K. (2022). *Republics of Difference: Religious and Racial Self-Governance in the Spanish Atlantic World*, Oxford University Press.
- HERZOG, T. (2025). *What Land Disputes Tell Us About Land Rights* in «Relaciones Estudios de Historia y Sociedad», vol. 46, núm. 181, pp. 27-50.
- HESPANHA, A. (2002). *Cultura jurídica europea: síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos.
- MATOS MAR, J. (1977). *Las Barriadas de Lima 1957*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- PALACIO PIMENTEL, G. (1982). *Elementos de Derecho Civil Peruano*. Vol. I, Lima, Sesator.
- PULCHS PRADO, M. (1968). *Principios fundamentales de cooperativismo: 10 lecciones prácticas*. Lima, Editorial Cooperativa Peruana.
- RAMIREZ CORZO, D., RIOFRIO, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien informal*, Lima, DESCO.
- TORRES OBREGON, D., PERLECHE UGAS, D., AIQUIPA ZAVALA, A. (2022). *Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio urbano en Lima metropolitana y el Callao (1961-2020)* in « Revista de Geografía Norte Grande», n. 81, pp. 35-54.
- URRUTIA, J. REMY, M. BURNEO, M. (2012). *Las comunidades campesinas y nativas en el Perú hoy*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos & Centro Peruano de Estudios Sociales.

1898-1908. LA CONVENZIONE TRA L'IMPERO DI AUSTRIA-UNGHERIA E IL REGNO D'ITALIA PER LO SPOSTAMENTO DEL PALAZZETTO DI VENEZIA IN ROMA: GLI ATTORI E LE TRATTATIVE

MICHELA IORI

Abstract

During the construction of the Monument to Vittorio Emanuele II in Rome, the area of Piazza Venezia underwent an intense urban transformation (1883-1911), which led to the relocation of the fifteenth-century Palazzetto di Venezia, part of the Austro-Hungarian Embassy. The paper examines the twenty-year process that culminated in the 1908 convention between the two States, through the analysis of technical and diplomatic correspondence in the archives of Rome and Vienna.

Keywords

Palazzetto Venezia, Piazza Venezia, Austro-Hungarian embassy, diplomatic bureaucracy, monument to Vittorio Emanuele II

Questo contributo si concentra su una fase decisiva per la storia urbanistica romana: la sistemazione di Piazza Venezia durante la costruzione del Monumento a Vittorio Emanuele II¹. In occasione di questa imponente realizzazione si verificarono smantellamenti estensivi del tessuto abitato e del patrimonio monumentale. Tra questi, un episodio rimane singolare: il Palazzetto di San Marco, giardino pensile del Palazzo di Venezia, fu demolito e ricostruito in un altro sito nelle vicinanze.

La ragione della inusuale pratica di ricollocamento è da ricercarsi in una molteplicità di fattori, tra i quali emerge la natura extraterritoriale dell'edificio, in cui risiedeva l'ambasciatore di Austria-Ungheria presso la Santa Sede. La restituzione degli eventi diplomatici accaduti Palazzo Venezia elaborata da R. Agstner ha costituito il testo di riferimento per approfondire poi la gestione degli aspetti architettonici connessi allo

¹ Rielaboro qui e sintetizzo una parte della mia tesi dottorale: *I lavori per la traslazione del palazzetto di San Marco in Roma: dibattiti e procedure (1883-1913)*, di cui è stata tutor Maria Grazia d'Amelio.

spostamento del cosiddetto *viridarium Sancti Marci* insieme ai più recenti volumi curati da M.G. Barberini. L'indagine ha affrontato una sistematica rilettura delle missive intercorse tra l'Ambasciata e il Governo austro-ungarico conservate presso l'Österreichisches Haus-, Hof- und Staatsarchiv di Vienna, insieme alla corrispondenza fra la stessa Ambasciata e il Governo italiano. Tale documentazione è stata confrontata con i fondi già editi, in particolare nelle pubblicazioni di A.M. Racheli, nonché con le corrispondenze delle legazioni italiane a Vienna e con i materiali relativi ai lavori per il Monumento a Vittorio Emanuele II, conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato e pertinenti agli anni 1898-1908.

Il secondo bando di concorso per il Vittoriano stabilì nel 1883 che esso dovesse essere costruito sul Campidoglio, in asse con la via del Corso: la condizione fu imposta da Agostino Depretis (1813-1887), capo della Commissione reale per il Monumento, in quanto Presidente del consiglio. Appena venti giorni dopo l'approvazione del Piano regolatore per la nuova capitale (R.D.L. 8 marzo 1883), fu infatti introdotta una discussa variante preordinata all'esproprio (R.D.P. L. 26 marzo 1883 n. 1028) che sanciva la trasformazione radicale del versante nord del colle [Racheli 1979, 98-99]. Tale modifica coinvolse in seguito anche Piazza Venezia: concepita come quinta scenografica per il monumento, l'area a valle divenne oggetto di un'intensa attività di pianificazione e di progressivi interventi di svuotamento, che terminarono più di cinquant'anni dopo. Dopo la demolizione sul colle del convento francescano di Aracoeli e della Torre di Paolo III (1886), nei primi anni del secolo si cominciò a sgomberare l'area del quartiere di San Marco, dalle pendici fino alla Piazza di Venezia, la estensione della quale fu raddoppiata demolendo tutti i grandi palazzi sul lato orientale, per renderla simmetrica rispetto all'asse di Via del Corso [Brancia di Apricena 2002, 21-22].

Nel 1910-1913, fu realizzato in ultimo lo spostamento del Palazzetto di Venezia, che occupava la visuale prospettica del monumento. L'operazione – da principio non prevista – fu realizzata secondo una convenzione firmata il 23 giugno 1908 tra il Regno d'Italia e la Imperiale e Reale Casa di Austria-Ungheria, proprietaria dell'edificio fino alla Prima guerra mondiale. I lavori, in seguito propagandati come fedele ricostruzione dell'originale quattrocentesco, furono condotti dall'Ambasciata austriaca: il progettista era l'austriaco Ludwig Baumann (1853-1936), mentre la direzione lavori fu affidata a Camillo Pistrucci (1856-1927), architetto romano già alle dipendenze del Palazzo.

Il complesso di San Marco

La configurazione planimetrica della piazza si era definita compiutamente nel 1465 con la costruzione del vasto complesso palaziale eretto attorno alla basilica di San Marco e commissionato da papa Paolo II (1464-1471) come sede alternativa a quella vaticana, in un'operazione dal chiaro significato simbolico e politico [Modigliani 2009, 97-106]. La nuova residenza pontificia si proponeva di occupare con un grandioso edificio il crocevia degli assi di percorrenza più importanti della città – la Via Lata e la Via Papalis – distribuendo funzioni e pertinenze di un'unica grande spianata attraverso l'inserimento di un volume-cerniera centrale. L'idea progettuale era innovativa: definire la *platea*

nova verso la Via Flaminia con una fabbrica che ne disegnava entrambi i lati e separava la piazza del palazzo – politica e signorile – da quella della basilica, distinguendo gli ambiti di potere. Un progetto a scala urbana che regolarizzava la valle settentrionale del Campidoglio, creando uno spazio immediatamente riconoscibile e baricentrico rispetto alla cinta muraria; tale ridefinizione contribuì a spostare in quest'area anche eventi di grande richiamo cittadino, come i festeggiamenti del Carnevale e la celebre corsa dei cavalli berberi, da cui prese il nome il rettilineo della Via Lata, rinominato Via del Corso. Il palazzo fu costruito sostituendo la precedente residenza cardinalizia, attraverso fasi progressive dal 1465 al 1491: fu realizzato prima il corpo di fabbrica sulla piazza e poi quello sulla Via Papalis (attuale Via del Plebiscito). Qui l'ingresso principale immette in un cortile, caratterizzato dalla incompiuta loggia ad arcate impostate su pilastri, considerato una matrice fondante dell'architettura rinascimentale romana. Nello stesso corpo di fabbrica si trovano le grandi sale affrescate per il Concistoro e per i ricevimenti che dal 1924 verranno adattate a sede del Gran consiglio del fascismo. Il primo elemento architettonico completo del grande complesso fu tuttavia il *viridarium*, forse già progettato nel 1464 [Lavagnino 1935, pp. 153-155]. Si trattava di un volume rigorosamente proporzionato, di immediata leggibilità e permeabile alla vista, disposto ortogonale all'angolo meridionale del palazzo, in modo da definire il limite della piazza, configurandosi come fondale prospettico della Via Lata (Fig. 1).

L'edificio era ideato esclusivamente per ospitare il giardino privato del papa e gli appartamenti del cardinale nipote Marco Barbo (1420-1491): il terrapieno si elevava di tre metri sul livello della piazza ed era delimitato da un portico con arcate su due ordini, a sua volta circondato da pareti in muratura traforate da ampie bucatre a tutto



1: J.H. Parker, Palazzo di Venezia, 1859-1866 ca. © Wikimedia Commons

sesto in sequenza continua. Dal 1564 il palazzo e il suo *viridarium* furono donati alla Repubblica di Venezia e assunsero la rappresentanza della Serenissima; dopo il trattato di Campoformio (1797) il complesso passò alla proprietà dell'Impero austro-ungarico, ereditando la funzione diplomatica. Le vicende conservative dell'edificio non furono tra le più felici: nel corso dei secoli vi si susseguirono interventi spesso incongruenti, dovuti sia alla comprovata fragilità delle fondazioni e all'adozione di soluzioni costruttive sperimentali, sia a una cronica carenza di manutenzione, aggravata da una serie di eventi sismici tra XVI e XVII secolo [Casanova 1980, p. 153]. Le arcate interne ed esterne del *viridarium* vennero progressivamente tamponate per ricavare nuovi ambienti e per finalità di consolidamento statico – una sorte analoga interessò la loggia antistante la basilica e quella del grande cortile interno – determinando la trasformazione del giardino pensile nell'edificio poi noto come Palazzetto di San Marco.

L'Ambasciata Imperiale e Reale di Austria-Ungheria

Alla caduta dell'autorità pontificia nel 1870 con l'ingresso dell'esercito italiano in Roma, il palazzo dell'Ambasciata austriaca mantenne per qualche anno una doppia veste: legazione sia presso il Regno d'Italia che presso la Santa Sede [Agstner 1998, 497]. Il palazzetto ospitava inoltre gli atelier per artisti dell'Accademia imperiale di Belle Arti. Vale la pena ricordare brevemente che molti dei passaggi storici costitutivi per la costituzione del Regno d'Italia si svolsero mediante azioni belligeranti proprio verso l'Impero asburgico; i rapporti tra l'Ambasciata di Vienna e il nuovo stato sabaudo erano relativamente recenti e – fino agli anni immediatamente precedenti la presa di Roma – gli stessi ambasciatori nello Stato della Chiesa osservavano non indifferenti da Palazzo Venezia la contrazione dell'Impero di Austria-Ungheria e dei suoi possedimenti nella penisola. Dopo aver assicurato la capitale, il regno di Vittorio Emanuele II cercava di stringere nuove alleanze nel contesto internazionale e ricucire gli strappi delle guerre di indipendenza. Proprio queste ultime avevano lasciato una scia di malcontento che produceva manifestazioni di contrarietà verso l'Austria e che si raggruppavano sotto la bandiera dell'irredentismo.

Già dai primi mesi dalla breccia di Porta Pia (1870) fu proposta la confisca del Palazzo di Venezia per ospitare le Camere dei Deputati e del Senato: «Ora credi tu opportuno di tentare questo cambio? Anche colla prospettiva d'insuccesso converrebbe farlo onde non si dica che si lasciò intentato un progetto il quale a quanto pare è nella mente di tutti a Roma» [MAECI 1987 vol. I, doc. 602]. Non si ritrovano menzioni in proposito nella corrispondenza degli anni successivi, ma le rappresentanze del Governo asburgico a Roma erano oggetto di azioni dimostrative ancora nel 1883: «Lo scoppio dei petardi gettati da mani ignote [...] dinanzi al palazzo di Venezia, e sulla piazza del Quirinale non poté fare a meno di produrre a Vienna assai spiacevole eco» [MAECI 1987 voll. XV-XVI, R. 1833].

I rapporti diplomatici tra Regno sabaudo e l'Austria-Ungheria avevano ufficialmente arginato le rivendicazioni dei gruppi patriottici indipendentisti e si erano assestati giungendo al trattato segreto della Triplice Alleanza, stipulato nel 1882. I due stati da



2: Sovrapposizione dei dati catastali, 1871-1971. Elaborazione dell'A. .

anni portavano avanti una politica estera di cordiale osservazione del reciproco protocollo e di una pace diplomatica – giudicata conveniente per entrambi – che evitavano di turbare grazie all’impegno delle due legazioni territoriali nel facilitare il dialogo e limitare gli episodi causa di imbarazzo: tra queste, la questione romana costituiva un elemento di potenziale conflitto. La diplomazia tra Roma e Vienna lavorava intensamente per ricucire lo strappo del nuovo Stato italiano con il mondo cattolico – di cui l’Impero asburgico si faceva paladino. Da parte italiana si suggeriva un atteggiamento conciliante in merito alle proprietà austriache nella capitale, in modo da non trovare pretesti per eventuali incidenti diplomatici o attriti tra i governi. Almeno fino al 1887, il re Umberto I – preoccupato per le sorti del regime monarchico, era persuaso della necessità di un’alleanza a qualsiasi condizione [MAECI 1987 vol. II, Avvertenza] e puntava ad un incremento del riconoscimento internazionale, in modo da consolidare il ruolo dell’Italia in politica estera e la propria immagine entro i confini.

La variante al Piano regolatore di Roma imposta da Depretis nel 1883, che sancì la costruzione sul Campidoglio del Monumento a Vittorio Emanuele II, fu presentata come piano particolareggiato preordinato all’esproprio per pubblica utilità e consentì

la eliminazione del tessuto edilizio di un intero quartiere: per il Palazzetto di Venezia questo piano prevedeva un intervento di ridimensionamento, che avrebbe rettificato la peculiare forma trapezoidale (Fig. 2). Dai documenti consultati si è evinto, invece, che la scelta di una espropriazione e demolizione totale del manufatto emerse quasi contemporaneamente al progetto per il Vittoriano², ma fu formalizzata solo dieci anni più tardi. In attuazione della Legge 6980/1890, fu redatto dall'Ufficio Speciale per le opere edilizie della Capitale del Genio Civile il piano particolareggiato per Via Cavour, approvato il 6 agosto 1893, in un contesto di maggiore distensione diplomatica: con il rinnovo della Triplice Alleanza dal 1887, infatti, i rapporti tra i due stati furono sereni fino a tutto il 1907 [MAECI 1987 voll. V-VI, Avvertenza]. Il piano non conteneva alcuna informazione riguardo la ricostruzione del *viridarium*, idea che giunse solo nel 1897. Con riferimento alla tematica in esame nell'arco di tempo tra 1898 e il 1908, la corrispondenza diplomatica evidenzia l'evoluzione delle esigenze normative e politiche che dettarono i termini della trattativa: ne risulta una raccolta di informazioni spesso contrastanti, concentrate su priorità economiche e di rappresentanza più che da un reale interesse per il manufatto. La discussione si mosse sia sul piano funzionale che su quello simbolico: l'Ambasciata e il Governo austriaco portavano avanti la necessità di una residenza per i delegati e per gli accademici, insistendo più volte sul carattere monumentale e di grandiosità che era opportuno riservare all'Impero; dall'altra parte lo Stato italiano aveva la necessità di liberare piazza Venezia per affermare lo stesso principio.

Avvio delle contrattazioni

Il 21 febbraio 1889 fu firmato il verbale di consegna del Viadotto di Paolo III, di proprietà dell'Ambasciata, per la «immediata occupazione», con contestuale muratura del vano di accesso dal palazzetto³. L'espropriazione avvenne con decreto prefettizio del 17 gennaio 1889, l'indennità calcolata fu di 28.216,23 lire⁴. Questo evento fu preceduto nel 1885 dall'esproprio di un piccolo terreno – un giardinetto o orto sotto la torre di Paolo III – la proprietà del quale fu reclamata con insistenza dell'Ambasciata⁵.

Si noti che l'espropriazione dei manufatti inseriti nel Piano Regolatore richiedeva un passaggio di competenze presso il Comune. In questa fase, dunque – prima che la demolizione integrale del Palazzetto fosse inserita nella sistemazione legata al Vittoriano con il piano del 1893 – la giurisdizione sulla piazza era esclusivamente municipale: in particolare, le espropriazioni procedevano ovviamente dalla variante Depretis del R.D.L. 26 marzo 1883 n. 1028 (dichiarazione di pubblica utilità preordinata all'esproprio) e furono gestite dal Comune, secondo la convenzione tra lo stesso e il Ministero dei Lavori Pubblici del 24 febbraio 1887. Nei verbali del 1891 della Commissione Reale

² CRMSI, Commissione Reale per il Monumento a Vittorio Emanuele II (1878-1900), b. 15.

³ Ivi, fasc. 64.

⁴ Ivi, fasc. 2.

⁵ *Ibid.*

per il Monumento a Vittorio Emanuele II raccolti presso l'Archivio Centrale dello Stato, compare un primo scambio informale di note e biglietti, che ben fotografano la catena di ruoli e il coinvolgimento in linea diretta di più enti, sia dal lato italiano che da quello austriaco⁶. Dal 21 febbraio iniziarono i carteggi tra il Ministero degli Affari Esteri e la Commissione Reale riguardo le preoccupazioni dell'Ambasciatore presso la Santa Sede, riferite dall'Ambasciatore presso il Regno d'Italia; in particolare, quest'ultimo – dopo un colloquio con il Sindaco di Roma – scrive al competente Ministero chiedendo di essere tenuto al corrente della pianificazione in corso, adducendo la motivazione di un restauro da decidersi per una parte del manufatto⁷.

Così inizia un itinerario tortuoso. Il Ministero degli Affari Esteri chiede delucidazioni al Ministero dei Lavori Pubblici, il quale a sua volta, coinvolge il Ministero dell'Interno (ente appaltante per il Monumento) e la Commissione Reale. Ma sembra che nessuno risponda al ministro, il quale sollecita con una seconda missiva del 6 marzo 1891⁸, per poter essere in grado di rispondere all'Ambasciatore imperiale e reale, il quale deve comunicarlo all'Ambasciatore presso la Santa Sede. Questo avvio delle contrattazioni è una istantanea molto efficace delle numerose voci coinvolte nella realizzazione del monumento e degli interessi gravitanti su piazza Venezia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri risponderà con le informazioni richieste l'anno seguente, confermando l'intenzione di demolire interamente il *viridarium*: il 18 marzo 1892, infatti, di nuovo attraverso un lungo passaggio di consegne, il Segretario Capo Enrico Falconcini (1824-1901) scrive al Ministro dei Lavori Pubblici di avvisare il Ministero degli Affari Esteri che potrà avvisare l'Ambasciatore che «quegli sforzi sono ultimati» e «dare la formale notizia dell'attinenza che il progetto stesso possa avere con la demolizione del Palazzetto di Venezia»⁹.

Negli anni successivi, dunque, il Governo italiano procede alla formazione di diverse ipotesi di esproprio, valutando l'indennità dovuta secondo le direttive della normativa allora vigente. La Legge n. 2359 per le Espropriazioni per pubblica utilità del 2 aprile 1865 disponeva modalità di valutazione differenti a seconda delle fattispecie previste: espropriazione totale o parziale. In entrambi i casi, secondo quanto stabilito negli articoli 39 e 40, l'indennità di espropriazione era equivalente al valore di mercato del bene, cioè il prezzo pagato in una libera contrattazione di compravendita tra privati. La perizia per il calcolo di tale valore doveva essere redatta da tre professionisti nominati dall'ente espropriante e, nel caso di espropriazione parziale, doveva tener conto del frazionamento del bene, per il quale la trasformazione avrebbe potuto portare un incremento o decremento del valore residuo. Nel caso del Palazzetto di Venezia furono eseguite già nel 1887 due stime preventive¹⁰, dall'Ufficio Tecnico per il Monumento

⁶ Ivi, fasc. 3.

⁷ DGEP (1871-1928), Divisione V, Monumento a Vittorio Emanuele II e Sistemazioni urbanistiche diverse, b. 75.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ CRMSI, Commissione Reale per il Monumento a Vittorio Emanuele II (1878-1900), b. 15.



3: Il cantiere del Vittoriano e la demolizione del Palazzo Torlonia, 1903. BNCR, Collezione Ceccarius.

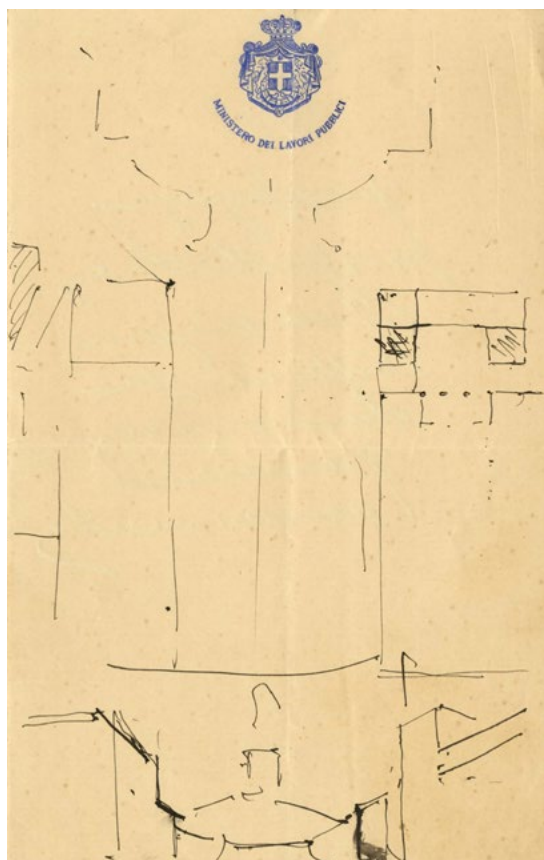
a Vittorio Emanuele II, e consegnate alla Commissione Reale nel dicembre 1887 per valutare primariamente la fattibilità economica dell'operazione di esproprio.

Negli stessi anni, proprio detto Ufficio Tecnico aveva richiesto di procedere con una appropriazione totale preventiva, in modo da essere nelle condizioni di disporre autonomamente della piazza, vista l'incertezza sul destino dell'edificio. Consulenze dell'Avvocatura dello Stato e del Ministero degli Esteri¹¹, però, consigliarono di soprassedere su questa linea d'intervento, lasciando per i successivi due decenni il palazzetto al suo posto. Piazza Venezia e l'area circostante stavano nel frattempo rapidamente cambiando aspetto: una prima fase delle demolizioni, tra il 1884 e il 1900 aveva infatti svuotato le pendici del Campidoglio, proseguendo dal convento di Ara Coeli verso gli isolati su via di San Marco davanti al Palazzetto, per poi interessare il Palazzo Torlonia [Brancia di Apricena 2022, 21-48] (Fig. 3).

Con comunicazione del 2 ottobre 1898¹², il Ministro degli Esteri italiano trasmise a quello austriaco il progetto per «la regolamentazione di Piazza Venezia e la ristrutturazione di una parte del Palazzo Venezia, con la richiesta di comunicare eventuali osservazioni»: è la proposta presentata dal progettista del Vittoriano Giuseppe Sacconi (1854-1905) al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il 6 maggio 1897, in variante al

¹¹ DGEP (1871-1928), Divisione V, Monumento a Vittorio Emanuele II, b. 75.

¹² AT-OeStA/HHStA, *Minister der Äusseren*, AR F6-93, f. 3.



5: Schizzi su taccuino per lo spostamento del Palazzetto di Venezia, 1897-1898. DGEP (1871-1928), Divisione V, Monumento a Vittorio Emanuele II, b. 75.

Non sfuggono inoltre, nella risposta, competenza progettuale e chiarezza nel prevedere le conseguenze formali e costruttive dell'intervento, probabilmente date dalla collaborazione dei consulenti tecnici del palazzo, Franz Pokorny (1849-1920) e Francesco Azzurri (1831-1901).

L'andamento dei contatti in questa fase della corrispondenza fa emergere l'immagine di una Ambasciata oberata dai costi di gestione e dalle precarie condizioni strutturali del complesso, alla ricerca di una soluzione che unisca il prestigio alla convenienza e renda note le esigenze economiche e funzionali di entrambe le parti in causa. Dopo il rifiuto, Sacconi propone di ricostruire l'edificio secondo il medesimo schema distaccandolo dal palazzo a distanza di circa otto metri¹⁵: si dà quindi inizio ad una prima trattativa per l'esproprio e ricostruzione ad opera del Governo italiano, il cui indennizzo viene fissato ad un massimo di 800.000 lire, da cui dovrebbero essere detratte 50.000 lire per i materiali di risulta delle demolizioni – accettato dall'architetto Pokorny (Fig. 5).

¹⁵ DGEP (1871-1928), Divisione V, Monumento a Vittorio Emanuele II, b. 75, Piazza Venezia 1, fasc. 8.

La cifra offerta in questa variante (1899) si svela presto essere frutto di un calcolo pesantemente ribassato, che utilizza la Legge 2 aprile 1865, valutando l'edificio come non residenziale e non abitativo, in ragione della sua primitiva funzione di giardino porticato. Nel corso dell'intera trattativa – almeno fino alla definizione della convenzione – il Governo austriaco non attribuì al *viridarium* un particolare valore architettonico o artistico, considerandolo sostanzialmente un manufatto obsoleto, utile principalmente come spazio di servizio per gli artisti dell'Accademia. Tuttavia, le osservazioni e le modifiche richieste al progetto di G. Sacconi avviarono una serie di valutazioni congiunte, dalle quali emerse progressivamente anche l'ipotesi della ricostruzione, sostenuta da alcuni rappresentanti del Governo italiano.

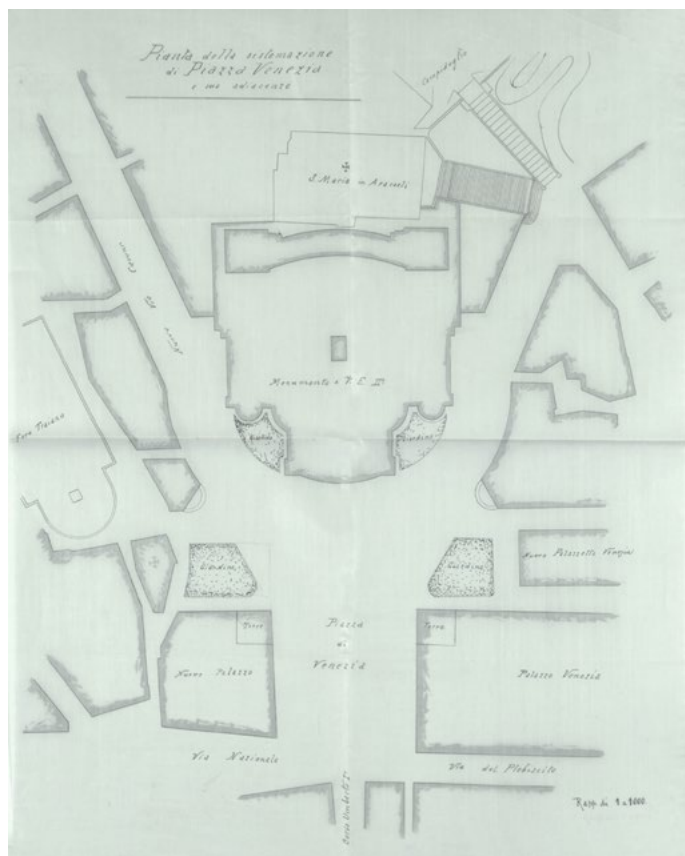
Nel 1902, dopo l'esordio di alcune rigidità da parte dell'Ambasciata durante i menzionati espropri del Cavalcavia e di un orto sul Campidoglio, il Governo italiano affidò al senatore Alfonso Doria Pamphili (1851-1914) un incarico di mediazione, che questi svolse fino al 1906 per vie confidenziali¹⁶. Al principe Doria si rivolsero nei primi anni del secolo sia i due ambasciatori austriaci in Roma, sia il sindaco che i ministri del Governo italiano, per recapitare proposte economiche o comunicare in via preventiva e amichevole i provvedimenti amministrativi riguardanti l'edificio o la piazza. Più volte negli scambi epistolari interni alle due amministrazioni, si legge che alcune decisioni vennero accettate per mantenere un clima sereno: entrambi i Paesi erano consapevoli che – nel contesto di una politica interna che usava spesso la carta del nazionalismo per gettare ombra sull'operato dei governi – la questione del Palazzo di Venezia sarebbe potuta diventare pretesto per rivendicazioni, dissemi parlamentari e sommosse.

La ricostruzione e le questioni connesse nell'ambito della trattativa

In una lettera al Ministro degli Affari Esteri Austriaco del 1902¹⁷ compare per la prima volta l'idea del progetto accostato per un lato al fianco meridionale del complesso marciano, oltre la basilica (Fig. 6): la collocazione del nuovo edificio fu resa nota dalla pubblicazione su un giornale. Vale la pena fare un tentativo per risalire alla paternità di questa idea, che vide coinvolti tra i professionisti consulenti dell'Ambasciata, certamente Camillo Pistrucci (1856-1927), il quale in quell'anno risultava già collaboratore alla manutenzione del palazzo, e che sarà il direttore dei lavori per lo spostamento del palazzetto; e probabilmente anche Giuseppe Sacconi, che di quest'ultimo era intimo amico [Placido 1991, 76] e che per primo aveva avanzato la proposta per la ricostruzione. L'idea del trasferimento prese forma anche attraverso l'opinione dei diplomatici residenti, come emerge dalle missive degli ambasciatori Friedrich Revertera, Marius Pasetti e Nikolaus Szécsen, che forniscono un punto di vista funzionale e quotidiano. Nell'interazione tra differenti valutazioni e priorità, il progetto si modificò, rimbalzando tra le esigenze dei due Stati, mantenendo come unico punto fermo la ricostruzione del portico lapideo interno all'edificio, da custodirsi in uno scrigno edilizio, utile alla

¹⁶ CRMSI, Commissione Reale per il Monumento a Vittorio Emanuele II (1878-1900), b. 15

¹⁷ AT-OeStA/HHStA, MdÄ, AR, F6-93, f. 6.



6: Pianta della sistemazione di Piazza Venezia e sue adiacenze, 1902. ACS, Sogene - Serie A.1, f. A.5550 1.2_01.

disposizione della piazza da una parte e alla proprietà dell'Ambasciata dall'altra. La trattativa sul prezzo richiesto per la cessione divenne più complessa e attraversò una fase di stallo al momento in cui lo Stato italiano esplicitò la condizione di ricostruire il portico, per il peso che ad esso conferiva l'opinione pubblica.

Nel 1906 il dicastero degli Affari Esteri passò a Emanuele Gianturco (1857-1907), che con approccio deciso iniziò a valutare non solo l'aspetto economico ma anche le questioni di diritto, di proprietà e di fruizione che costituiranno i punti nodali della convenzione. Questa discesa nella pratica e la richiesta di arrivare ad una rapida definizione degli accordi, portò il Governo asburgico ad affidare nel maggio dello stesso anno a Ludwig Baumann – già architetto di fiducia della casa imperiale – l'incarico per valutare la fattibilità della ricostruzione e proporre un preventivo sulla base di un progetto di massima. La stima fu approntata con una gara a cui parteciparono quattro imprese romane, tre delle quali proposero valutazioni giudicate forzatamente a ribasso, in modo da aggiudicarsi l'appalto¹⁸. Esplicitando critiche per questa modalità operativa

¹⁸ Ivi, f. 26.

e adottando un criterio basato sulla maggiore affidabilità, il consulente del Governo austriaco decretò vincitrice la ditta Vitali Domenico & C., già attiva da circa un ventennio sui lavori pubblici per la capitale¹⁹. Dopo la perizia e dopo aver fissato la cifra per l'indennità in 1.626.000 lire, i confronti tra i due Stati si protrassero ancora, affinando in un anno di serrato dialogo alcuni dettagli che fino a quel momento erano rimasti in attesa di essere affrontati.

Gli interlocutori furono ancora numerosi. Negli scritti da parte austriaca, il Governo è – per estensione o confusione – anche Commissione Reale per il Monumento a Vittorio Emanuele II, la quale però dal 1900, con L. n. 56 del 5 febbraio, fu esautorata dalle sue funzioni amministrative e contrattuali a favore del Ministero dei Lavori Pubblici. Questo subentrò al Ministero dell'Interno come ente appaltante e la Commissione mantenne una funzione consultiva; il dicastero si rivolse prevalentemente all'Ufficio Tecnico del Monumento (in seguito appannaggio del Genio Civile) per le perizie e all'Ufficio Tecnico Comunale per la cessione delle aree; fu poi in confronto con il Ministero della Istruzione Pubblica per la conservazione dei reperti artistici o archeologici e per l'interazione del Vittoriano con la Zona Monumentale Riservata (L. 14 luglio 1887). Il Ministero dei Lavori Pubblici guidato negli anni 1906-1909 da Pietro Bertolini (1859-1920) si occupò della redazione del trattato, in concerto con il Ministero degli Affari Esteri, che si faceva portavoce dei lavori e che affrontò le questioni collaterali, una volta conclusa l'opera di mediazione del principe Doria.

Il Governo austriaco si mostrò immediatamente riluttante a rinunciare alla proprietà della piazza, che riteneva pertinenza esclusiva del Palazzo di Venezia²⁰. Si svolsero da parte italiana fin dal 1885 consultazioni presso il Comune di Roma riguardanti i diritti insistenti sull'area prospiciente il palazzo e in seguito valutazioni presso l'Avvocatura dello Stato²¹; da parte austriaca il tema del godimento di un usufrutto venne subito puntualizzato dagli ambasciatori, sia al Governo Imperiale e Reale, sia al mediatore Doria e – sebbene fin dalla costruzione di Paolo II l'area fosse riconosciuta come una sorta di proiezione del palazzo – apparve progressivamente chiaro che la legittimità della posizione sarebbe stata difficile da dimostrare²². Nonostante lo scambio alla pari di superfici e la promessa di valorizzazione per piazza San Marco, i residenti nel Palazzo Venezia lamentarono che le due differenti ubicazioni non godevano lo stesso prestigio sociale e che la rendita derivante dall'affitto dei locali alla base del palazzetto avrebbe subito ingenti perdite.

La diatriba fu interrotta, appena emersa nei contesti ufficiali, dal ministro Gianturco, il quale – attraverso il mediatore – assicurò la legazione austriaca che la piazza sarebbe sempre stata destinata ad uso pubblico e mai oggetto di nuove costruzioni, tagliando

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ivi*, f. 3.

²¹ ASC, Titolo 62, Busta 34, Fascicolo 46; vedi anche ASC, Ripartizione V Lavori Pubblici, Piano Regolatore, Posizione 19 via Cavour, b. 208, f. 155.

²² AT-OeStA/HHStA, MdÄ, AR, F6-93, f. 6.

corto sulla questione della proprietà e della servitù di passaggio, ma fornendo l'assicurazione di non interferire con il palazzo. Fu fatto notare che la situazione sarebbe rimasta immutata e si pose l'accento su «importanza e decoro» che la piazza avrebbe assunto con il nuovo piano (trattasi dell'elaborato 22 ottobre 1906, firmato A. Pullini e G. Crimini)²³.

Nello scambio a seguire, lo schema di convenzione fu sottoposto alla consulenza legale austriaca e fu modificato in più punti da entrambi i negoziatori; la minuta del 4 luglio 1907²⁴ rivela che il progettista e l'ambasciatore furono i principali interpreti nella redazione delle tracce e gestirono altresì l'orientamento progettuale, dichiarando esplicitamente che il palazzetto sarebbe stato ricostruito difforme dall'originale:

Forse sarebbe opportuno notare che il governo austro-ungarico presumibilmente possiede un diritto di proprietà su una parte di Piazza Venezia, ma questo diritto non è assolutamente dimostrato. [...] È stato impossibile soddisfare il desiderio espresso nella bozza italiana (P.1) di ricostruire l'esterno e il portico del Palazzetto secondo il piano originale, poiché tale piano si basa su un rettangolo non ortogonale e il Palazzetto è probabilmente costruito su antiche mura romane. La nuova area di costruzione è allungata, ha proporzioni rettangolari diverse e corrisponde solo nell'area totale. Pertanto, è assolutamente escluso accettare prescrizioni a riguardo. [traduzione IA, revisione dell'A.]

Nel 1908 le relazioni tra gli Stati membri della Triplice Alleanza evidenziarono un progressivo raffreddamento e la politica estera dei due stati iniziava ad incontrare opposizioni all'interno dei rispettivi paesi. Il 7 dicembre 1907, una interrogazione parlamentare del deputato Pietro Leali (1850-1911) accusò il Governo di «fare regali» all'Austria [Agstner 1998, 503], mentre a Vienna si accesero proteste rispetto alla perdita del palazzetto e degli alloggi per gli accademici. Nel marzo 1908, il Governo italiano, pur di portare a termine il contratto, assunse una posizione di aperta disponibilità e inviò uno schema di convenzione con la proposta di modifica all'articolo 10, che concedeva all'Impero di rinunciare alla ricostruzione – ma non alla demolizione – lasciando invariata l'indennità concessa²⁵. Se approvato questo articolo, la ormai imprescindibile ricostruzione sarebbe stata portata avanti da un ente governativo italiano, ma questo risultava inaccettabile per i detentori del Palazzo di Venezia, che si sarebbero visti in una ibrida adiacenza con una proprietà straniera. L'ambasciatore, rinnovando presso il proprio Ministero l'idea di spostare la legazione altrove, commentava ancora: «l'acquisto di un immobile da parte del governo imperiale austro-ungarico sarebbe accolto con grande simpatia in tutta Italia e potrebbe persino assumere una sorta di connotazione politica»²⁶. In un contesto di maggiore esitazione, un altro dei temi dibattuti fu il possesso degli oggetti d'arte all'interno del *viridarium*. Tra le bozze in lavorazione nel

²³ Ivi, f. 24.

²⁴ Ivi, f. 31

²⁵ Ivi, f. 43

²⁶ Ivi, f. 53 (traduzione IA, revisione dell'A.).

mezzo di marzo 1908²⁷, si legge una variante all'art. 6 dello schema di convenzione che prevede di incamerare al Governo italiano tutti i beni artistici e archeologici trovati durante gli scavi, ma su questo punto l'Italia rispose con la richiesta di esporre e rendere visitabili nel nuovo edificio eventuali reperti rinvenuti durante i lavori.

La convenzione fu firmata il 23 giugno 1908 [Racheli 1980, 261-262] dal Ministro degli Esteri Tittoni e dall'Ambasciatore presso il Regno d'Italia Lützow, e pubblicata sulle rispettive gazzette ufficiali, preferendo questa via a quella di un contratto privatistico, che era stata ipotizzata in precedenza. Si compone di dodici articoli e ad essa fu allegata una planimetria con le misure del palazzetto e l'indicazione della posizione e delle dimensioni del perimetro per la ricostruzione, sovrapposto alle particelle catastali degli edifici in corso di esproprio: l'area per la ricostruzione sarà infatti consegnata nell'ottobre dello stesso anno (art. 3). Nei primi due articoli si definisce lo scambio di proprietà delle aree alla pari e si impegna il Governo Imperiale e Reale a ricostruire il palazzetto conservandone «il carattere attuale»: una dicitura generica e concordata, proprio in seguito alle menzionate osservazioni sollevate dall'architetto Baumann. L'area del *viridarium* dovrà essere portata a livello del calpestio circostante, colmando il dislivello «nella misura consentita dal materiale proveniente dalla demolizione» (art. 5) e tutto il restante materiale sarà proprietà dell'Austria-Ungheria. Invece i ritrovamenti artistici o archeologici rimarranno al Governo che in quel momento detiene l'area di scavo (art. 6) con la richiesta di esporre eventuali reperti nel Palazzetto ricostruito, come effettivamente avverrà. La questione della proprietà della piazza, come menzionato, viene arginata ponendo un vincolo di non edificabilità perpetuo, ma formalizzando che si tratta di suolo italiano; si concede tuttavia all'Austria la costruzione di un ampio marciapiede, superando così le rimozioni a lungo espresse riguardo la vicinanza dei binari del tram alla facciata principale, giudicati pericolosi per il transito e per la stabilità delle murature: questa particolare istanza fu sollevata già nel 1898 e si concluse nel 1914 coinvolgendo il Comune di Roma [Agstner 1998, 532].

Viene confermata la disponibilità dell'Acqua Vergine, che fu portata al palazzo attraverso un'apposita diramazione dell'acquedotto nel XVII sec. [Tracce di pietra 2008, 24] e nell'articolo finale, citando controversie «non risolte mediante scambio di note diplomatiche», si dispone la formazione di un tribunale composto da tre arbitri: uno per ognuno dei due governi ed un terzo scelto da questi ultimi.

All'epoca, da parte italiana si dichiarò che, considerando il valore artistico del Palazzetto e rispettando l'opinione pubblica, l'idea originale di una semplice espropriazione e demolizione dello stesso non poteva essere presa in considerazione, ma che si dovesse invece insistere sulla ricostruzione. [...] poiché l'opinione pubblica romana insisteva, dal loro punto di vista comprensibile, che un monumento con una così lunga tradizione storica non dovesse essere completamente eliminato. [...] Nel corso delle trattative è emerso che la ricostruzione del Palazzetto, nelle sue dimensioni e forma originali, comporterebbe costi considerevoli. Tuttavia, al fine di evitare ulteriori complicazioni e di

²⁷ DGEP (1871-1928), Divisione V, Monumento a Vittorio Emanuele II, b. 75.

mantenere buoni rapporti con il governo italiano, si è ritenuto opportuno accettare la proposta di una nuova costruzione²⁸.

Nell'autunno del 1906, a Vienna fu istituito un comitato con l'obiettivo di pubblicare un volume dedicato al Palazzo di Venezia, in occasione del sessantesimo anniversario del regno dell'Imperatore. Presieduto, tra gli altri, da Ludwig Pastor, il comitato portò nel 1909 – grazie al finanziamento diretto dell'Imperatore Francesco Giuseppe – alla pubblicazione di un'ampia monografia sul complesso di San Marco, redatta *ad perpetuam rei memoriam* proprio per la scomparsa del Palazzetto [Engel, Dvořák, Egger 1909, Prefazione]. L'iniziativa contribuì a destare un rinnovato interesse pubblico per il patrimonio quattrocentesco e alimentò un dibattito culturale destinato a protrarsi per anni.

L'indagine qui condotta ha mirato a chiarire le interrelazioni tra fattori storici, politici e culturali che condussero allo spostamento del Palazzetto di San Marco. La principale complessità risiedeva nella necessità di orientarsi entro una pluralità di fonti eterogenee, rintracciando nessi e causalità non sempre espliciti e che potranno essere ulteriormente approfonditi da futuri studi. La ricostruzione dell'iter diplomatico e amministrativo ha inoltre consentito di mettere a fuoco gli atti di pianificazione relativi a Piazza Venezia, mostrando come l'interazione tra differenti organismi della pubblica amministrazione potesse, almeno potenzialmente, migliorare l'esito progettuale. In effetti, la sovrapposizione tra le procedure burocratiche asburgiche e quelle sabaude, insieme all'instabilità politica del Regno d'Italia, determinò un prolungato rinvio delle decisioni, sufficiente a consentire il maturare di un diverso clima culturale. Tale mutamento, pur connotato dalle specificità del primo periodo della storia del restauro, orientò progressivamente sia la comunità scientifica sia l'opinione pubblica verso la conservazione dell'esistente.

Bibliografia

- AGSTNER, R. (1998), *Palazzo Venezia und Palazzo Chigi als k. u. k. Botschaften beim Heiligen Stuhl und am königlich italienischen Hofe 1871-1915: samt Anhang über die österreichischen Gesandtschaften und Botschaften in Rom 1921-1997*, in «Römische historische Mitteilungen / hrsg. vom Österreichischen Kulturinstitut in Rom u. d. Österreichischen Akademie der Wissenschaften», pp. 497-572.
- BISCHOFF, C., (2003). *Ludwig Baumann (1853-1936): Architekt in Wien: Stilpluralismus als ökonomische Strategie*, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- BOVA, S. (2020). *Marco Barbo e la fabbrica di Palazzo Venezia*, in «Römisches ahrbuch der Bibliotheca Hertziana», vol. 43 (2017-2018), Monaco, pp. 11-79.
- BRANCIA DI APRICENA, M. (2002). *Il quartiere di San Marco a Roma sulla base della documentazione otto-novecentesca: un'ipotesi ricostruttiva*, in «Bollettino d'arte», 6. 2002, pp. 21-48.
- CAROCCHI, C.F., FINOCCHIARO, R. and MACCA, V. (2021). *The so-called 'Palazzetto' in the Palazzo di Venezia Complex: a small construction history among the huge transformation events*

²⁸ AT-OeStA/HHStA, MdÄ, AR, F6-94, f. 55 (traduzione IA, revisione dell'A.).

of the Rome centre in the early twentieth century, in *Eighth Annual Conference on Construction History*, Cambridge, Construction History Society, pp. 157-69.

CASANOVA, M.L. (1992). *Palazzo Venezia*, Roma, Editalia.

CONFORTI, C. (2003). *L'eclettismo a Roma*, in *Il villino Folchi*, a cura di Roberto Di Paola, Roma, Edindustria, pp. 17-37

COPPOLA, M.R. (2012). *La Fabbrica del Vittoriano: Scavi e scoperte in Campidoglio (1885-1935)*, Roma, Ist. Poligrafico Zecca dello Stato.

DAVID, P.R. (1986). *Giuseppe Sacconi architetto restauratore (1854-1905)*, in *Vittoriano: Materiali per una storia vol. II*, a cura di P. L. Porzio, Roma, Palombi, pp. 153-157.

BARBERINI, M.G., DE ANGELIS D'OSSAT, M., SCHIAVON, A. (2011). *La storia del Palazzo di Venezia: dalle collezioni Barbo e Grimani a sede dell'ambasciata veneta e austriaca*, Roma, Gangemi Editore.

Tracce di pietra. La collezione di marmi di Palazzo Venezia. (2008) a cura di M. G. Barberini, Roma, Campisano Editore.

DENGEL, P., DVORAK, M., EGGER, H. (1909). *Der Palazzo di Venezia in Rom*, Vienna, Karl W. Hiersemann.

LAVAGNINO, E. (1935). *L'architettura del Palazzo Venezia*, Roma, Libreria dello Stato.

MAECI (1987). Ministro degli Affari Esteri - Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti Diplomatici italiani*, Serie II (1870-1896), voll. I, III, XIV, XV-XVI, Roma, Libreria dello Stato. <https://www.farnesina.ipzs.it/series/SECONDA%20SERIE/volumi/VOLUME%20%20I/full> [settembre 2024- gennaio 2025]

MAECI (2014). Ministro degli Affari Esteri - Seg. Gen. Unità di Analisi, programmazione e documentazione storico-diplomatica - Sezione Pubblicazione Documenti Diplomatici, *I documenti Diplomatici italiani*, s. III (1896-1907), Vol. X, Roma, IPZS-Libreria dello Stato, 2014: <https://www.farnesina.ipzs.it/series/TERZA%20SERIE/volumi/VOLUME%20%20X/full> [settembre 2024-gennaio 2025]

MARCON, A. (1986). *Cronologia*, in *Vittoriano: Materiali per una storia vol. II*, a cura di P. L. Porzio, Roma, Palombi, pp. 167-188.

MODIGLIANI, A. (2009). *Disegni sulla città nel primo Rinascimento romano: Paolo II*. Roma, Roma nel Rinascimento.

MOSCA, G. (2015). *Paolo II e il viridarium del palazzo di San Marco a Roma: nuove acquisizioni*, in «RR. Roma nel Rinascimento» 2015, pp. 379-400.

MUNTONI, A. (1988). *Da piazza Venezia ai Fori Imperiali nei piani per Roma (1873-1919)*, in «Storia dell'urbanistica. Lazio», pp. 53-74

Palazzo Venezia. Paolo II e le fabbriche di San Marco, (1980), a cura di M.L. Casanova, Roma, De Luca.

PORTOGHESI, P. & Di PUOLO, M. (n.d.) *L'eclettismo a Roma: 1870-1922*. Roma, De Luca.

RACHELI, A.M. (1979). *Sintesi delle vicende urbanistiche di Roma dal 1870 al 1911*, in Corso di Disegno e Rilievo prof. Igino Pineschi, Università degli studi di Roma Facoltà di architettura, Istituto di Progettazione, Roma.

RACHELI, A.M. (1980). *Le sistemazioni urbanistiche di Roma per l'Esposizione internazionale del 1911*, in *Roma 1911* a cura di G. Piantoni, Roma, De Luca, pp. 85-90.

RACHELI, A.M. (1986). *Un monumento nella città*, in *Vittoriano: Materiali per una storia vol. II*, a cura di P. L. Porzio, Roma, Palombi, pp. 25-36.

SACCONI, G. (1903). *Relazione dell'Ufficio Regionale per la Conservazione dei monumenti delle Marche e dell'Umbria (1891-92, 1900-901)*, Perugia, Tipografia G. Guerra.

Sulle tracce dell'Accademia di Antonio Canova e di un bunker (2022), a cura di A. Imponente e G. Grumo, Roma, Gangemi.

Fonti archivistiche

DGEP (1871-1928), Divisione V (1871-1928), Monumento a Vittorio Emanuele II e Sistemazioni urbanistiche diverse, bb. 46, 74 e 75.

CRMSI, Commissione Reale per il Monumento a Vittorio Emanuele II (1878-1900), b. 15.

Roma, *Archivio Storico Capitolino, Ripartizione V*, Lavori Pubblici, Piano Regolatore, Posizione 19 via Cavour, b. 208, f. 155.

Roma, *Archivio Storico Capitolino, Segretariato, Contratti*, 1908, vol. 230.

AT-OeStA/HHStA, *Minister der Äusseren*, AR F6-93, ff. 1-3; 6; 9-11; 24-26; 31-34; 43; 53; 62.

AT-OeStA/HHStA, *Minister der Äusseren*, AR F6-94, ff. 46; 56-58.

**CITTÀ, DIRITTO, DIRITTI
DAL XX AL XXI SECOLO**

GIURISPRUDENZA E SPAZI URBANI. PRIME NOTE IN TEMA DI SERVITÙ DI USO PUBBLICO (CORTE DI CASSAZIONE, XIX-XXI SECC.)

BENEDETTA RINALDI FERRI

Abstract

Public-use servitudes are something of an enigma in Italian law. Civil codes have never expressly provided for them, yet judges have long recognised and enforced them – well beyond what the written law would seem to allow. The standard account credits this to judicial interpretation. But that answer raises more questions than it resolves: what has made courts hold on, for over a century, to an institution so uncertain and so fiercely litigated? Drawing on a systematic survey of the Italian Supreme Court’s case law, this paper follows the institution from its founding moments to its twentieth-century career. Public-use servitudes first emerged from late nineteenth-century cases over old-regime uses of gardens, galleries and villas. To fashion these rights, judges plunged into the sources of the past, asking whether age-old uses could be turned into actual entitlements. In later decades, historical inquiry ceded to contextual needs, as the courts refashioned the institution into a working tool for governing the disputes of expanding Italian cities. Thus, a historical model, made timeless by use, combined with precedent to shape a distinctive, lasting sphere of judicial action.

Keywords

Servitudes, dicatio ad patriam, precedent, collective properties

In questo articolo, presento i primi risultati di una ricerca che vado svolgendo sulle cosiddette “servitù” o “diritti di uso pubblico”, una particolare famiglia di diritti che la giurisprudenza italiana usa riconoscere in favore delle collettività urbane, a valere su terre e proprietà altrui. Si tratta, come è noto, di diritti di passaggio, sorgente, conduttura ecc., che le corti applicano a beni e contesti assai vari, ma di carattere perlopiù urbano (strade, portici, viottoli ecc.)¹.

Le servitù di uso pubblico costituiscono per molti aspetti un enigma. Nel linguaggio giuridico corrente, figurano nei testi di giurisprudenza come istituti di incerta

¹ Da ultimo, vedi Cass. civ., sez. II, 9 gennaio 2026, n. 492, relativa a una servitù di uso pubblico sul monumento altomedievale di Centopietre, in provincia di Lecce.

collocazione giuridica, anzi *sui generis*; istituti cioè che la giurisprudenza radica nel codice civile, segnatamente nell'articolo 825 c.c. 1942, *Diritti demaniali su beni altrui*², e che tuttavia svolge e mette in forma nonostante, al di là e talvolta in alternativa alle norme che ritiene di ricavare dai testi di legge. Questa attitudine è presente anche nella dottrina, che di usi pubblici ha discusso a lungo come di diritti reali spiccatamente atipici [Cerulli Irelli 1983; 1990; 1992]. Come ricorda Vincenzo Cerulli Irelli:

Il carattere di diritti collettivi di tali situazioni soggettive, il loro esser fuori in un certo senso dalla lettera e dallo stesso spirito della normazione codicistica – che comporta peculiarità di disciplina circa l'acquisto, circa l'esercizio, circa l'incomerciabilità, circa la tutela, circa l'estinzione dei diritti stessi – impone per essi una trattazione ad hoc, e comunque separata da quella relativa alle servitù prediali e agli altri diritti reali appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico [Cerulli Irelli 1990, 333].

In effetti, le servitù di uso pubblico si costituiscono secondo un sistema di matrice interamente giurisprudenziale e una serie di tecniche solo parzialmente sovrapponibili alle vicine servitù di diritto codicistico. Queste tecniche sono il provvedimento amministrativo, la convenzione e il testamento, ma anche, e più singolarmente, l'usucapione e la dedica del proprietario, cosiddetta *dicatio ad patriam* – a designare un istituto mutuato addirittura dal Digesto, cioè un altro sistema giuridico [cfr. Cantucci 1963, 87, nota 2; Impallomeni 1990; Falcon 2020a; Falcon 2020b]³. Tutte insieme, queste tecniche identificano un regime giuridico di applicazione quotidiana nelle città della penisola italiana.

Piano del testo

Chi volesse darsi ragione di una figura giuridica così particolare potrebbe seguire diverse vie. Le ricostruzioni di dottrina tendono a darne conto come di un risultato dell'interpretazione giurisprudenziale, forse più singolare di altri, ma pur sempre un frutto tipico dell'attività interpretativa resa dalle massime giurisdizioni dell'ordinamento. Resta da chiedersi, se non quale sia la ragion d'essere delle servitù delle servitù pubbliche, cosa autorizzi tecnicamente e cosa motivi le corti a «mantenere in vita»⁴

² «Art. 825. (Diritti demaniali su beni altrui). Sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi».

³ Più recentemente la Corte per cui la *dicatio ad patriam* «affonda le sue radici addirittura nel Digesto», vedi *supra*, nota 1. Come latinismo giuridico, invalso nella seconda metà dell'Ottocento, la *dicatio ad patriam* evoca l'istituto romano delle *statuae in loco publico positae*. Nella sua configurazione attuale, essa designa la messa a disposizione di un bene da parte del proprietario, a favore della collettività, che ne usa per il soddisfacimento di un interesse «comune».

⁴ L'espressione è mutuata da una felice definizione, «mantenere in vita la legge», che Stefano Evangelista e Giovanni Canzio hanno reso dell'attività nomofilattica della Corte di cassazione: vedi Evangelista e Canzio 2005, 82.

nell'ordinamento una figura così dubbia e d'altra parte ripetutamente contestata nelle aule di giustizia?

Vorrei valutare in questa sede due percorsi di risposta: uno per così dire "archeologico", più battuto, centrato su tre giudizi di fine Ottocento ritenuti da più parti fondativi della giurisprudenza post-unitaria delle servitù di uso pubblico [Azzariti 1948, 400; Cerulli Irelli 1983, 173-176; cfr. D'Amelio 1895-1902]; un altro più tecnico e meno indagato, radicato invece nelle serie storiche dei testi della giurisprudenza. L'indagine consentirà di cogliere le ragioni di sviluppo degli usi pubblici nell'ordinamento contemporaneo. Si osserverà a quali condizioni, all'indomani della prima codificazione italiana, per un uso perlopiù creativo dell'istituto, la giurisdizione si sia avvalsa dell'uso pubblico per alimentare un ambito di azione riservato e di forte impatto sull'economia giuridica degli spazi urbani contemporanei (fig. 1). Il calco ottocentesco, ricavato dalle fonti di antico regime, si trasmette alla giurisprudenza contemporanea e ne definisce l'attitudine rispetto alle fonti di diritto vigente.



1: Ingresso condominiale su portici in piazza Vittorio Emanuele II, 70 (Roma). Un cartello in alto a destra segnala l'esistenza di una servitù di passaggio: «Condominio di Piazza Vittorio E. II n. 70 | proprietà privata con servitù di passaggio | (portico) | divieto di bivacco ai sensi dell'art. 4 comma 1/b | del regolamento di polizia urbana | di Roma Capitale». Foto dell'A, 24 maggio 2026.

Un caso celebre: la vicenda della Villa Borghese (1885-1887)

La prima vicenda porta a Roma e più precisamente alla Villa Borghese – uno spazio verde aperto al pubblico a tutte le ore del giorno e ancora oggi molto frequentato dai cittadini romani. La storia è in parte già nota. Era accaduto che nel maggio del 1885 l'anziano proprietario dei luoghi, il principe Marcantonio Borghese, decidesse di chiudere la villa e precluderne l'accesso agli abitanti romani. Non era la prima volta che il principe limitava le aperture della sua proprietà. Eliminato il giorno del lunedì, si era poi spinto a ridurre l'orario di accesso alla villa alle sole ore pomeridiane; e poi di nuovo solo ai giorni di domenica, martedì, giovedì e sabato. Nel 1885 l'iniziativa parve tuttavia più seria. Accadeva negli stessi anni che molte zone del quadrante nord della città venissero destinate all'edificazione di nuovi quartieri – Boncompagni-Ludovisi, Esquilino ecc. [Insolera 2011, 69 e segg.]. Sicché anche la chiusura della villa sembrò preludere a un progetto di lottizzazione più impegnativo.

La decisione del principe suscitò grande clamore. Così, a pochi giorni dalla chiusura, il Comune di Roma si decise ad agire in giudizio a tutela delle prerogative della città. Rivolgendosi alla Pretura di Roma, l'ente chiese che il "popolo romano", di cui riteneva di avere la rappresentanza piena, fosse reintegrato o almeno mantenuto nel suo diritto di godimento della villa, o, come lo definì il suo primo difensore – Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888) – «un diritto secolare di uso pubblico» costituito sulla villa per pubblico interesse.

Non è questa la sede per approfondire tutte le tappe di un giudizio che investì almeno tre giudici: oltre la Pretura, il Tribunale e la Corte di cassazione di Roma [D'Amelio 1895-1902, 207-208; Cerulli Irelli 1983, 170-180; Orlando e Angiolini 2025]. Basterà ricordarne i passaggi più significativi per la vicenda delle servitù di uso pubblico e che, più di altri, suscitarono difficoltà tra gli interpreti. Un punto particolarmente spinoso risiedeva nel verificare l'effettiva consistenza del diritto rivendicato dal comune: pluri-secolare, a dire del Mancini, ma chiamato a vivere in un sistema giuridico nuovo. A ben vedere, la vicenda dell'uso collettivo di Villa Borghese attraversava almeno due epoche giuridiche, prima e dopo la promulgazione del codice civile del 1865 (che peraltro trovò applicazione nella città di Roma solo a seguito della sua annessione al Regno d'Italia)⁵. Si doveva perciò accertare se ed eventualmente a quali condizioni riconoscere rilievo giuridico a un uso che si voleva originario dei tempi del tardo diritto comune (e che ora si faceva transitare nel nuovo regime).

Pretura

La Pretura del terzo mandamento di Roma, giudice Antonio Carcani, fu la prima a esprimersi sul problema [Orlando e Angiolini 2025, 17-25]. Rigettata la domanda di reintegrazione nel possesso della villa avanzata dal Comune – domanda che il Pretore ritenne applicabile al solo possesso di cose e non anche di diritti –, si riconobbe tuttavia

⁵ In virtù del r.d. 27 novembre 1870, n. 6030 e della l. 28 giugno 1871, n. 286.

la possibilità di una manutenzione, per valutare la quale furono esaminati natura e fondatezza del diritto di uso pubblico rivendicato in giudizio. Che si trattasse di un uso storicamente attestato, fu una circostanza scarsamente contestata. Facevano fede la tradizione epigrafica [Orlando e Angiolini 2025, 74]⁶, a testimoniare la volontà dei principi di ammettere la popolazione alla villa; nonché le cosiddette “notizie storiche” che, pur non costituendo un mezzo di prova tipico, sembrarono fornire indicazioni preziose sulle abitudini di frequentazione della villa da parte della popolazione romana.

Non meno importanti per i nostri scopi furono le soluzioni tecniche portate ai problemi della qualificazione e della vigenza dell’uso collettivo. Al pretore occorreva verificare se la concessione del principe «consacrata in una pubblica lapide per opera dello stesso proprietario, ed accettata dalla popolazione» [Orlando e Angiolini 2025, 21], che ne aveva usato di buon grado, fosse o meno un titolo atto a costituire un diritto – come poi effettivamente fu accertato, sulla scorta della considerazione che una siffatta sequenza di atti ben poteva apparentarsi a un contratto consensuale, perfettamente riconosciuto dagli antichi regimi⁷. Quanto alla vigenza del titolo formato in antico regime, venivano in soccorso le disposizioni transitorie per l’attuazione del codice civile, estese alla provincia romana nel 1871. Gli articoli 21 e 47, r.d. 30 novembre 1865, n. 2606, facevano salve le servitù discontinue acquisite al pubblico nel vigore delle «leggi anteriori» (es. il diritto di passeggio costituitosi nella prassi immemoriale della città).

Problemi di diritto intertemporale come quello avanzato nel caso della Villa Borghese se ne dovettero produrre molti nel passaggio dagli stati di antico regime al Regno d’Italia. Il pretore si confrontava nella causa con i residui di prassi e consuetudini sullo spazio tipici dell’antico regime. Dove ora sorgevano aree verdi, giardini e passeggiate pubbliche, avevano provveduto a Roma, per oltre due secoli, le casate nobiliari della città. Quadri e vedute delle ville romane nel Cinque, Sei e Settecento pullulano di popolo che festeggia, cerca ombra, si abbevera a una fonte, ammira statue, rovine e belle arti, o semplicemente deambula nel fondo del signore [Campitelli et al. 2025, 253-377] (Fig. 2). È il volto di un mondo ancora incline a esprimere le proprie prerogative in un quadro di rapporti di tipo signorile, che sul finire del XIX secolo la società borghese tendeva invece a voler superare.

Si comprende così che il pretore si trovasse ad impegnare sul piano tecnico almeno due fronti – quello del diritto antico, in seno al quale si sarebbe costituito l’uso plurisecolare del pubblico; e quello del diritto moderno, che doveva assicurarne la sopravvivenza attraverso una norma transitoria.

⁶ Si tratta in particolare di un’iscrizione attribuita al principe Scipione Borghese (1577-1633), versata al giudizio dalla difesa del Comune. La notizia si deve al custode della villa, che trascrive l’epigrafe a metà Seicento: Giacomo Manilli, *Villa Borghese fuori di Porta Pinciana*, Roma, per Lodovico Grignani, 1650, p. 159.

⁷ Orlando e Angiolini 2025, 22: «E difatti in un’epoca in cui per le leggi allora vigenti tutti i contratti consensuali si perfezionavano col consenso anche tacito, non vi può essere dubbio che da una parte la concessione del proprietario, dall’altra la accettazione per parte del popolo potesse sino d’allora costituire un titolo, se non assoluto almeno manutenibile».



2: *Il salterello nei pressi della Mostra dell'Acqua Felice a Villa Borghese*, metà del XIX secolo, attribuito a François Bonnet (1811-1894). Acquerello su carta, cm 41x55. Roma, Museo Bilotti, inv. VB 6878 (Roma, Sovrintendenza capitolina – Direzione Patrimonio artistico delle Ville storiche).

Tribunale e Corte di cassazione

Nei gradi successivi, il problema intertemporale pare approfondirsi e dà luogo a soluzioni di vario tipo. Il Tribunale – che nello stesso anno, e a differenza della Pretura, accoglie la domanda di reintegrazione del Comune [Orlando e Angiolini 2025, 91-99]⁸ – opta per una soluzione per molti aspetti simile a quella adottata dal suo predecessore. Anche in questo caso occorre trovare un fondamento storico-giuridico dell'uso pubblico nelle fonti di diritto antico. Abbondano nella sentenza i riferimenti ai testi giustinianeî: cinque frammenti del Digesto in materia di statue *in publico positae* e una costituzione dell'imperatore romano Zenone (474-491), citata per esteso, in materia di fonti d'acqua destinate all'uso pubblico⁹. Per le “legislazioni intermedie”, cioè medieva-

⁸ Vedi Tribunale civile di Roma, udienza del 14 dicembre 1885.

⁹ Orlando e Angiolini 2025, 92: «In effetti, per tacere delle L. 41, Dig. *de acquir. rer. dom.* (D. 41.1.41) — L. 29, Dig. *de reb. auctoritate iudicis possid.* (D. 42.5.29) — L. 11, Dig. *quod vi aut clam.* (D. 43.24.11) — L. 6, Dig. *de auro arg. vel statuis legatis* (D. 34.2.6.2) e L. 23, Dig. *de except.* (D. 44.1.23), basta accennare la L. 9, Cod. *de aquaeductu etc.* (XI, XLII) [C. 11.43.9], la quale prevede il caso che fontane di proprietà



3: Transito di risciò davanti alla Mostra dell'Acqua Felice, Villa Borghese, Roma. Foto dell'A., 17 maggio 2026.

li e moderne, soccorre invece la memoria delle servitù di pascolo e legnatico, cosiddetti “diritti di usi civili”. Si cita allo scopo un *discursus* del secentesco Giovanni Battista De Luca (1614-1683) sul problema di sapere se le comunità dello Stato pontificio abbiano il diritto o meno di limitare l’uso privato dei pascoli per necessità fiscali e annonarie ovvero per evitare che i signori monopolizzino le terre migliori¹⁰.

privata ed esistenti in un fondo privato siano state adibite per solo fatto o pratica consuetudine a servizio pubblico: ora era sufficiente questo solo fatto perché la proprietà privata rimanesse vincolata alla perpetuità di quell’uso, senza che questa destinazione potesse venir meno per prescrizione di lungo tempo e neppure per sovrana disposizione : «diligenter investigare decernimus, qui publici ab initio fontes vel, cum essent ab initio privati, postquam publice usum praebuerunt, ad privatorum usum conversi sunt, sive sacris apicibus per surreptionem impetratis, ac multo amplius si auctoritate illicita nec appetito colore sacri oraculi huiusmodi aliquid pertentatum fuisse dignoscitur, ut jus suum regiae civitati restituatur et, quod publicum fuerit aliquando minime sit privatum, sed ad communes usus recurrat: sacris oraculis, vel pragmaticis sanctionibus adversus commoditatem urbis quibusdam impertitis jure cassandis, nec longi temporis praescriptione ad circumscribenda civitatis jura profutura».

¹⁰ Ivi, 93: «Ed il Cardinale De Luca, sotto il titolo *de servitutibus*, disc. 41, n. 8, dice appunto che sulle proprietà private poteva imporsi la fida per ragione di utilità pubblica : «ubi ad consulendum publicis oneribus, et necessitatibus, alio commodiori modo deficiente, congruum, et rationabile reputatur aliquam territorii partem restringere, vel prohibere, ut ita ex pretio illorum pascuorum exteris vel eisdem

Nel 1887, anche la Corte di cassazione accoglie le richieste del Comune di Roma [ivi, 101-111]¹¹. Le motivazioni questa volta sono però di segno diverso. I giudici disconoscono l'origine romana dell'uso pubblico. Da un punto di vista storico l'istituto non si apparenta più alle servitù del diritto classico, bensì a istituti di dominio diviso, di tradizione più tardiva [ivi, 106]. Quanto alla persistenza del diritto nel tempo del nuovo codice, esso dovrà ritenersi incardinato nella legislazione vigente (senza che sia necessario cioè ricorrere a norme di transizione dall'antico al nuovo regime).

Tradurre l'uso collettivo nel nuovo regime: due letture

I testi fin qui richiamati, sia pure brevemente, sono significativi. Si avverte in tutti e tre i gradi di giudizio l'eco di dottrine storiche che proprio in quegli anni percorrono la giurisprudenza del nuovo stato e la spingono per vie diverse allo stesso risultato, che consiste nell'ammettere nel sistema la figura delle servitù di uso pubblico.

Svolge un ruolo anzitutto la sensibilità storica dei giuristi della codificazione. Ricostruire le basi del diritto di uso pubblico impone a quest'altezza temporale di ripercorrere i testi dei giuristi classici e del periodo medievale – con selezioni di fonti certo arbitrarie e molto spesso impressionistiche, ma significative di un certo modo di stare nel divenire giuridico. Ci sono un *prima*, radicato nei testi romani e nelle prassi medievali, e un *dopo*, il tempo del codice civile, in cui tradurre il diritto antico. È questo un approccio che, se postula delle continuità di cui sarebbe lecito dubitare, costituisce nondimeno un quadro di comprensione necessario all'interpretazione moderna delle servitù collettive.

Un secondo filone viene invece da oltreconfine. Si avverte infatti, qui e lì nei testi, la coda lunga di una dottrina che viene dalla Germania e più particolarmente dalle scuole di diritto i cui scritti alimentano allora approfondite discussioni intorno ai temi del demanio, della proprietà [Grossi 1992, 722 e segg.; Conte 2002; 2012; 2021] e, per quanto interessa in questa sede, dei diritti di uso pubblico. L'espressione "servitù di uso pubblico" ha una sua traduzione tedesca, *Recht des Gemeingebrauchs*, messa a punto da Rudolf von Jhering (1818-1892) tra il 1860 e il 1870 e consegnata successivamente al dibattito dottrinario europeo [Jhering 1862, 38-45; 1871, 346-349; D'Amelio 1895-1902, 229 e segg.].

Vale la pena ricordare questi aspetti anche solo per cenni per mettere a fuoco un carattere originario della figura giuridica che si va analizzando. Nate in sistemi in larga misura estranei alla codificazione – siano questi i sistemi di diritto antico o gli esiti del dibattito dottrinario tedesco –, le servitù collettive escono dal processo di Villa Borghese con una veste nuova. Esistono anzitutto. Ed esistono con caratteri propri. Si

civibus vendendorum, dictis necessitatibus consulatur, et tunc publica causa praefertur privatae». Il *discursus 41* si legge tra le molte edizioni in Giovanni Battista De Luca, *Theatrum veritatis et iustitiae*, IV, Venezia, Ex Typographia Balleoniana, 1734, pp. 50-51.

¹¹ Corte di cassazione di Roma, udienza del 9 marzo 1887.

tratta ora di un istituto di proprietà collettiva altamente identitario, speciale eppure presente nei livelli più profondi dell'ordinamento positivo. Pasquale Stanislao Mancini è forse tra i primi a impiegare una formula a noi già familiare: «diritti reali sui generis»¹². In linea con questo impianto, i giudici della Cassazione discutono delle servitù come di un istituto a sé che gode però – alla stregua di un «principio» in un «sistema che lo implichi» [Orlando e Angiolini 2025, 103] – di piena cittadinanza nella legislazione vigente (codice, leggi e regolamenti speciali, per esempio in tema di vie vicinali, strade e poteri comunali).

Le servitù di uso pubblico nella giurisprudenza: un caso campione

Oltre la vicenda originaria, colpisce di questo istituto anche la longevità. Le servitù di uso pubblico compaiono con costanza nei repertori di giurisprudenza per oltre un secolo e continuano a vivere nell'ordinamento secondo quella regola di specialità, *diritto reale sui generis*, definita sull'ultimo scorcio del XIX secolo e mai più abbandonata.

Ci si può chiedere a questo punto, come si farà in questa seconda parte di testo, quali ragioni giustifichino una simile fortuna. Si esaminerà la vicenda delle servitù di uso pubblico nelle fonti giurisprudenziali successive al caso ottocentesco – in particolare nei testi prodotti dalla Corte di cassazione di Roma. Più particolarmente, tenuto conto della vastità e della complessità dei testi in considerazione, si procederà a un esame per problemi-campione. La *dicatio ad patriam*, in quanto rappresenta l'unico modo di costituzione che appartenga in via esclusiva a questi istituti, è persa anche il terreno più idoneo da cui iniziare¹³.

¹² Orlando e Angiolini 2025, 27: «Noi non abbiamo negato, non neghiamo questo dominio: la questione non dev'essere adunque scambiata. Invece si domanda: su questo immobile, che è proprietà della Casa Borghese, appartiene alla universalità degli abitanti della Città di Roma il legittimo esercizio di un diritto secolare di uso pubblico, di multiforme godimento, sia che desso abbiassi a qualificare come un *diritto reale sui generis*, a somiglianza di altre specie di usi civici, sia che vogliasi definirlo come un diritto di servitù attiva costituita da secoli non nel privato, ma nel pubblico interesse?». Ma cfr. Corte di cassazione di Roma, udienza 28 dicembre 1882. Vedi anche l'edizione in Mancini 1886.

¹³ I risultati illustrati in queste pagine si basano su un'indagine sistematica condotta sulle massime del *Repertorio del Foro Italiano* (Roma, 1876-) e successivamente sugli archivi della Corte. Come è noto, il *Repertorio del Foro Italiano* riunisce su base annuale le massime relative alle sentenze pubblicate sulle principali riviste giuridiche italiane, organizzandole secondo un indice alfabetico *ratione materiae*. A partire dal 1924, esso include inoltre le massime prodotte dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione. In una prima fase sono state esaminate le voci *Antichità e belle arti*, *Servitù* (1876-1899) e *Servitù pubbliche* (1900-1989). La scelta di tali voci si è basata sia sui rilievi ricostruttivi dell'autrice, sia su quelli di Falcon 2020a, il quale, nel ricostruire la genesi dell'istituto, ne ha sottolineato gli ambiti di applicazione in epoca contemporanea. Una volta effettuato un primo rilievo dei precedenti di *dicatio* (vedi Tabella 1), all'interno dei quali una linea significativa riguarda i *modi di costituzione delle servitù d'uso pubblico*, l'esame è stato ripetuto con riferimento alle sole voci *Servitù* (1876-1899) – in relazione alle marcature di uso pubblico, sotto-voci: *edifici comuni, pubblici; edifici comuni, di uso pubblico; uso pubblico; carattere giuridico, di pubblica utilità; passeggio pubblico; destinazione all'uso pubblico; destinazione all'uso pubblico (= uso pubblico)* –, e *Servitù pubbliche* (1900-1989), per un totale

Si è ritenuto di organizzare l'analisi in due parti. Nella prima, si identificherà la parabola temporale della *dicatio ad patriam*: quando e a che titolo essa fa il suo ingresso nella giurisprudenza della corte. Nella seconda parte, se ne valuteranno invece i contesti di applicazione. L'esercizio richiederà evidentemente alcune cautele. I testi di giurisprudenza tendono funzionalmente ad astrarsi dai casi e dai fatti di causa che ne hanno stimolato la produzione [Gorla 2018a; Torrente 2018] e resistono così alla considerazione storica. Questa difficoltà si attenua tuttavia quando si considerino questi testi nella loro dinamica di produzione. Oltre che dei singoli casi, massime e sentenze rispondono soprattutto ad altre massime o sentenze o catene di massime e sentenze concepite per casi che si ritengano simili [Di Federico 1969, 239 e segg.]. L'esame seriale dei diversi strati di testo giurisprudenziale che circondano un giudizio permette di valutare con più accuratezza quale ruolo si affidi alle servitù d'uso pubblico nelle trasformazioni sociali del nuovo secolo.

L'ipotesi di fondo è che l'impiego novecentesco della *dicatio ad patriam* si spieghi con un uso inventivo del diritto antico e, soprattutto, per un'evoluzione della lettura giurisprudenziale delle trasformazioni sociali cui si espongono le città italiane – secondo un'espressione d'uso tra gli operatori, i «contesti storico-fattuali» a cui guardano i giudici al momento di elaborare i propri precedenti¹⁴.

Cronologia: uno slittamento applicativo

La prima questione è dunque d'ordine temporale. Si tratta di chiedersi non già da dove provenga l'istituto [Falcon 2020a; Id. 2020b; cfr. Impallomeni 1990; Cantucci 1963, 87, nota 2]¹⁵, ma *come e quando* questo sia stato applicato. Nell'ordinamento italiano, la *dicatio ad patriam* segue infatti una traiettoria applicativa peculiare.

Dalla rilevazione sistematica della giurisprudenza sul *Repertorio del Foro Italiano* risulta che l'istituto affiora nella prima metà del Novecento nella voce *Antichità e belle arti*, prevalentemente come strumento di destinazione di cose d'arte, intese quali beni di interesse storico-artistico destinati a un godimento collettivo — ad esempio pale d'altare o reperti archeologici esposti al pubblico [Falcon 2020a; Id. 2020b]. Dalla metà

complessivo di 655 massime relative a 369 provvedimenti, di cui 211 di legittimità. Le massime di immediato interesse sono state poi confrontate con i testi editi dallo stesso Ufficio del Massimario e del Ruolo nel *Massimario delle decisioni civili* (Roma, 1966-), in modo da poter tenere conto delle annotazioni di conformità prodotte dall'Ufficio stesso. I provvedimenti di immediato interesse sono stati invece consultati in copia d'ufficio nei registri di cancelleria conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, *Corte suprema di cassazione, Sezioni civili, Sentenze*, ovvero presso l'archivio vivente della Corte di cassazione stessa, come si indicherà nel prosieguo del testo. Non è stato possibile visionare il testo dei provvedimenti Cass. civ. 7 agosto 1982, n. 4440 e 7 maggio 1984, n. 2770 per un ritardo di comunicazione delle cancellerie. In linea generale, la scelta di consultare prima le massime e poi le sentenze deriva dal fatto che le prime possono costituire, anche per il giudice, il primo momento di contatto con il precedente. Forzando la similitudine, si potrebbe dire che esse stanno ai testi della giurisprudenza come un inventario analitico all'archivio.

¹⁴ Mutuo l'espressione da Di Iasi 2017, 84, che la impiega nel quadro di un più ampio ragionamento in tema di individualismo giudiziario e necessità della nomofilachia.

¹⁵ Vedi nota 3.

degli anni Sessanta, la *dicatio* registra uno spostamento di ambito applicativo, trovando progressivamente collocazione nella voce *Servitù pubbliche*, perlopiù in relazione a problemi di servitù di passaggio. La prima pronuncia censita è della Corte d'appello di Firenze (App. Firenze, 27 aprile 1964, n. 270); per la Corte di cassazione occorre attendere il 1971 (Cass. civ., sez. I, 10 novembre 1971, n. 3175) (Tabella 1).

Si tratta di uno slittamento significativo. Seguono in poco meno di vent'anni – e fino a che una pronuncia di Sezioni unite non ne consacra definitivamente la presenza nel 1988 – 17 massime e 16 sentenze che consolidano e anzi generalizzano l'istituto nell'area delle servitù urbane.

Tabella 1. Massime di *dicatio ad patriam*. Fonte: *Repertorio del Foro Italiano*.

(*) Nella dicitura di legato *ad patriam*.

	v. Antichità e belle arti	vv. Servitù (1876-1899), Servitù pubbliche (1900-2025)
1876-1880	-	-
1881-1890	-	-
1891-1900	-	-
1901-1910	2 (*)	-
1911-1920	-	-
1921-1930	2	-
1931-1940	3	-
1941-1950	2	-
1951-1960	1	-
1961-1970	-	1
1971-1980	1	6
1981-1990	1	10
1991-2000	-	10
2001-2010	-	12
2011-2020	-	9
2021-2025	-	1

Il contesto tecnico

Ci si può chiedere: perché tradurre la *dicatio ad patriam* nel nuovo ambito delle servitù pubbliche? Più generalmente, perché intervenire su questa materia, che pure si regge, come si vedrà, su una sistemazione tecnico-giuridica stabile e condivisa dalla giurisdizione? Occorre rivolgersi, come si è anticipato, alle giurisprudenze che a quest'altezza temporale circondano il problema delle servitù d'uso pubblico e provare a individuare i problemi tecnico-giuridici che le nuove realtà urbane ponevano ai giudici di legittimità. Il nodo più evidente nelle fonti attiene ai *modi di costituzione delle servitù d'uso pubblico*.

La vicenda si può ricostruire con relativa facilità, quantomeno nelle sue linee generali. Era stato infatti un lascito delle pronunce ottocentesche il ritenere che, come diritti reali *sui generis*, le servitù d'uso pubblico obbedissero a regole di costituzione alternative a quelle previste dal codice civile per i diritti reali *iure privatorum*. È indicativo in tal

senso che la prima massima di repertorio dedicata alle *Servitù pubbliche* e compilata nel 1900 fosse tutta imperniata sul problema di sapere se – vigente il codice che ne proibiva la costituzione per mezzo del possesso anche immemorabile (art. 630 c.c. 1865) – una servitù di passaggio non apparente o comunque discontinua potesse sorgere invece per usucapione¹⁶. Si considerò allora, con una soluzione destinata a perdurare nei decenni successivi (Tabella 2), che fosse proprio la natura speciale di siffatti diritti a permettere di sottrarli alla disciplina del codice. Si poteva così prefigurare, accanto alla legge e a tecniche negoziali più ordinarie, anche un istituto del tipo dell'usucapione (o, come si usava dire, della prescrizione acquisitiva).

Tabella 2. Massime di applicazione dell'usucapione alle servitù d'uso pubblico.
Fonte: *Repertorio del Foro Italiano*.

	Esclusione dell'usucapione	Applicazione dell'usucapione
1900-1909	0	0
1910-1919	2	11
1920-1929	0	23
1930-1939	0	41
1940-1949	0	13
1950-1959	1	10
1960-1969	0	17
1970-1979	0	3
1980-1989	0	4

Significativamente per noi, a partire dalla metà degli anni Settanta si affacciarono ipotesi ricostruttive ulteriori. Lo schema su cui era venuta assestandosi la giurisprudenza – legge, negozio e usucapione – conosceva allora qualche oscillazione (Tabella 3). Fu in particolare la Sezione II, relatore il consigliere Filippo Mancuso, a introdurre nel 1974 una nuova tassonomia, articolata questa volta in cinque modi: usucapione, convenzione, provvedimento, atto di ultima volontà e, per un inserimento convalidato dal Massimario, la *dicatio ad patriam*¹⁷.

Il senso dell'inserimento si può forse indovinare. Rispetto agli altri titoli di costituzione la *dicatio* presenta infatti requisiti di prova meno impegnativi. Secondo la configurazione datane dalla Corte nella prima pronuncia estensiva dell'istituto (1971), si richiede dal lato del proprietario il *mero fatto giuridico di mettere volontariamente una cosa propria a disposizione del pubblico*, pubblico che a sua volta perfezionerà il diritto tramite l'uso. La messa a disposizione è un comportamento privo di intento dispositivo [cfr. Falcon 2021], per il quale non si richiede lo stesso grado di volontarietà normalmente

¹⁶ *Rep. Foro it.*, 1900, voce *Servitù pubbliche*, un.: «Le norme stabilite dal codice civile per le servitù private non sono applicabili alle servitù d'uso pubblico, anche se discontinue e non fornite d'altro titolo che il pubblico uso praticato da tempo immemorabile. – C. Stato, 17 aprile 1900, Com. Torre dei Passeri», in esteso in *Foro it.*, 1900, III, p. 132. Si legga l'art. 630 c.c. 1865.

¹⁷ Cass. civ., sez. II, 7 novembre 1974, massima 371.918.

richiesto nelle altre fattispecie (usucapione, atto negoziale), e che viene comunque contemplato anche quando venga successivamente sacrificato per il prevalere di un interesse pubblico (espropriazione per pubblica utilità). Soprattutto, applicandosi la *dicatio*, non occorre più dare prova del decorso temporale richiesto per l'usucapione.

Tabella 3. Modi di costituzione delle servitù d'uso pubblico nei precedenti della Corte di Cassazione (1960-1990). Fonte: *Repertorio del Foro Italiano*.

Provvedimento	Modi di costituzione delle servitù d'uso pubblico
3257/1960	convenzione; usucapione
2727/1964	convenzione; usucapione
2470/1968	convenzione; usucapione
406/1971	convenzione; usucapione
673/1971*	convenzione; usucapione
2313/1972	convenzione; usucapione
1234/1974	convenzione; usucapione
3401/1974	usucapione; convenzione; provvedimento amministrativo; atto di ultima volontà; <i>dicatio ad patriam</i>
697/1976*	convenzione; usucapione
4691/1978	convenzione; usucapione
4440/1982	usucapione; convenzione; provvedimento amministrativo; atto di ultima volontà; <i>dicatio ad patriam</i>
2770/1984	usucapione; convenzione; provvedimento amministrativo; atto di ultima volontà; <i>dicatio ad patriam</i>
5468/1986	usucapione; convenzione; provvedimento amministrativo; atto di ultima volontà; <i>dicatio ad patriam</i>

Il contesto storico: i rapporti controversi

Un inserimento di facilitazione, dunque. Ma per facilitare che cosa? Se ci limitiamo a esaminare le prime pronunce di dedica *sub specie publicae servitutis*, emerge un panorama di rapporti sociali di carattere all'evidenza urbano. Più precisamente, applicato un criterio di distinzione secondo la natura delle parti, i giudizi risultano così distribuiti:

- privato c. pubblico: 12 (11 = privato c. Comune; 1 = privato c. privato e Ministero)
- pubblico (ente) c. pubblico (ente): 1
- privato c. privato: 6

A ciascuna configurazione corrispondono poi, sul piano oggettivo, ordini di problemi e precedenti parzialmente distinti. Se ne segnalano di seguito alcuni.

Servitù pubblica vs proprietà privata: le controversie privato c. Comune e INA c. ATAC

La serie di controversie privato c. Comune rinvia a uno schema di conflitto particolarmente diffuso: nella maggior parte dei casi, un soggetto privato cita in giudizio il Comune per sentirlo condannare al risarcimento ovvero per contrastare iniziative di urbanizzazione sul fondo di cui si assume esclusivo titolare (sistemazione del tracciato

stradale, costruzione di marciapiedi e strade cittadine, posa di condutture, iscrizione toponomastica di spazi lottizzati ecc.). Così accade a Ragusa, Spotorno, Soverato, Mazara del Vallo, Firenze, Palermo e Trevi¹⁸. Non è molto diversa, del resto, la contestazione che l'Istituto Nazionale Assicurazioni muove all'azienda di trasporto pubblico locale (ATAC) per contrastare il transito dei veicoli sulla via Adolfo Venturi, nel quartiere Nomentano di Roma, che l'istante assume essere «strada privata»¹⁹. Anche in questo caso occorre stabilire se l'area in contestazione – al pari di viottoli, piazze, pianerottoli e fondi rustici lottizzati – possa ritenersi gravata di servitù e così attratta alla competenza pubblica, o se debba rimanere invece nella sola sfera dei privati che se ne assumono esclusivi titolari.

Distanze legali e conflitti di vicinato: le controversie privato c. privato

Un secondo ordine di problemi, parzialmente connesso al primo, investe il tema delle distanze legali. Si versa dunque in conflitti di vicinato. La casistica è a questo punto più inattesa, ma non meno istruttiva. L'assegnazione del bene alla proprietà pubblica o privata serve a determinare il diritto degli uni e degli altri a costruire ed aprire vedute, varchi e chiostrine in sacrificio delle distanze ordinariamente stabilite, come accade nel 1974 nel comune di Vico Equense, dove l'amministrazione ferroviaria contesta a un frontista l'apertura di una veduta abusiva sul piazzale esterno della stazione ferroviaria²⁰. A Randazzo, due coniugi lamentano l'edificazione di un muro lungo il fabbricato del vicino, separato dalla proprietà da un viottolo di meno di 90 centimetri – negli atti di causa il cosiddetto «cavedio» o «vanellazza», che il convenuto assume invece esser soggetto a servitù d'uso pubblico e perciò esente dall'obbligo di distanza²¹. A Comiso e Poggibonsi²², si fa questione di varchi aperti su strade presumibilmente private.

Altre fattispecie

Vi sono infine casi in cui la considerazione giuridica del bene resta perlopiù sullo sfondo di un rapporto negoziale privatistico²³; ovvero situazioni in cui è l'attore privato a contestare la proprietà all'autorità pubblica. Si presenta così il caso di un residente

¹⁸ Vedi Cass. civ., sez. I, 10 novembre 1971, n. 3175 (massima n. 354.462); Cass. civ., sez. II, 13 gennaio 1979, n. 270 (massima n. 396.340); Cass. civ., sez. I, 25 luglio 1981, n. 4830 (massima n. 415.536); Cass. civ., sez. I, 27 luglio 1983, n. 5155 (massima n. 430.022); Cass. civ., sez. I, 25 ottobre 1984, n. 5445 (massima n. 437.143); Cass. civ., sez. I, 22 giugno 1985, n. 3761 (massima n. 441.347); Cass. civ., sez. un., 3 febbraio 1988, n. 1072 (massima n. 456.353).

¹⁹ Cass. civ., sez. II, 23 marzo 1978, n. 1429 (massima n. 390.805).

²⁰ Cass. civ., sez. II, 7 novembre 1974, n. 3401 (massima n. 371.918).

²¹ Cass. civ., sez. II, 18 ottobre 1978, n. 4691 (massima n. 394.372).

²² Cass. civ., sez. II, 2 marzo 1976, n. 697 (massima n. 379.343); Cass. civ., sez. II, 13 agosto 1980, n. 4938 (massima n. 408.799).

²³ Cass. civ., sez. II, 13 marzo 1972, n. 2313 (massima n. 359.672); vedi anche Cass. civ. 19 aprile 1983, n. 2678 (massima n. 427.570).

bolzanino che viene sanzionato dalla polizia urbana per aver piantato dei paletti sulla via pubblica e che ricorre fino in Cassazione per vedersi annullare l'ammenda²⁴.

In questo contesto si distingue come caso più isolato l'azione dei Tardini Buoninsegni per la rivendicazione nei confronti dello Stato italiano del Polittico di Madonna con Bambino attribuito a Cecco di Pietro²⁵. Il quadro complessivo resta tuttavia segnato da una casistica di carattere prevalentemente urbanistico.

Diritto antico e precedente: osservazioni conclusive

A voler tentare una prima conclusione, si dirà che le servitù di uso pubblico hanno una storia insieme più breve e più densa di quanto comunemente si ritenga. Più breve, sol che se ne consideri la genesi. Come creazione delle dottrine tardo-ottocentesche, le servitù di uso pubblico sembrano prendere corpo nell'ordinamento del Regno insieme alla prima giurisprudenza post-unitaria. Anche la *dicatio ad patriam*, ricavata da pochi frammenti del Digesto in tema di statue, si trasmette ai contemporanei grazie a un atto inventivo della giurisdizione, che si adopera nei decenni successivi in una complicata opera di traduzione nei sistemi di diritto vigente.

È una storia anche più densa e sensibile al cambiamento urbano. Basti chiedersi: cosa preme sui giudici perché si scelga finanche di espandere gli ambiti di applicazione degli usi pubblici? Una prima spiegazione si trova probabilmente nella vicenda urbanistica del lungo Novecento italiano. Agli inizi degli anni Sessanta, le città della penisola sembrano dover esplodere sotto l'effetto delle migrazioni rurali; i piani di urbanizzazione dei comuni ammettono quasi ovunque aumenti di volumi e nuove iniziative di edilizia abitativa, per fare spazio alle popolazioni presenti in città [Insolera 1973, 466-467]; anche la legislazione urbanistica si intensifica [Furitano 1971, 1019 e segg.]. L'espansione della città si riverbera nel diritto e forse anche nelle aule di giustizia. Buona parte dei giudizi ruota attorno a questioni di transito urbano – che occorre preservare da un eccessivo irrigidimento degli spazi di circolazione interni alla città.

Accade così che, per una singolare vicenda di giurisdizione, una figura eteroclita di diritto antico come quella delle servitù collettive passi al diritto vivente e si offra ai giudici come strumento di ridefinizione del contenzioso urbano.

Il passaggio fa riflettere. Radici storiche anche molto eterogenee vivono e si combinano nel precedente fino a definire un tratto caratteristico del rapporto giurisprudenziale alle proprietà pubbliche e più generalmente al cambiamento sociale. Scrivono i giudici tra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento: la pubblica utilità deve soddisfare le esigenze civili della «collettività», ma soprattutto consentire la «facilitazione dei rapporti di vita sociale» che quelle stesse servitù devono ora incorporare²⁶.

²⁴ Cass. civ., sez. I, 8 settembre 1986, n. 5468 (massima n. 447.993).

²⁵ Cass. civ., sez. I, 16 marzo 1981, n. 1474 (massima n. 412.145).

²⁶ Cass. civ., sez. II, 17 maggio 1974, n. 1234: Archivio centrale dello Stato, *Corte suprema di cassazione, Sezioni civili, Sentenze*, regg. 1974, 1234, c. 17; negli stessi termini, Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 1982,

Bibliografia

- ALONZI, F. (2020). *La centralità della funzione dell'ufficio del massimario per la formazione del diritto vivente*, in *L'Ufficio del Massimario e la forza dei precedenti*. Atti del convegno di Roma, 13-14 dicembre 2019 organizzato dall'Osservatorio sulla Corte di Cassazione dell'UCPI, a cura di Adelmo Manna e Fabio Alonzi, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 3-12.
- AZZARITI, G. (1948). *A proposito delle così dette servitù di uso pubblico*, in «Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione», Serie II, vol. XXVII, t. III, pp. 400-404.
- CAMPITELLI, A. et al. (2025). *Ville e giardini di Roma. Una Corona di Delizie*. Museo di Roma – Palazzo Braschi, 21 novembre 2025 – 12 aprile 2026. Roma-Bristol (USA): L'Erma di Bretschneider.
- CANTUCCI, M. (1963). *Dicatio ad patriam e deputatio ad cultum delle cose di interesse artistico e storico*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo. I. Diritto canonico, diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, pp. 87-94.
- CERULLI IRELLI, V. (1983). *Proprietà pubblica e diritti collettivi*. Padova, Cedam.
- CERULLI IRELLI, V. (1990). *Servitù (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLII. Milano, Giuffrè Editore, pp. 332-342.
- CERULLI IRELLI, V. (1992). *Uso pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLV. Milano, Giuffrè Editore, pp. 953-975.
- CONTE, E. (2002). *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in «Mélanges de l'école française de Rome», 114-1, pp. 73-94.
- CONTE, E. (2011). *I beni delle piae causae tra beneficenza e vincolo fiduciario*, in *Der Einfluss der Kanonistik auf die europäische Rechtskultur. 2. Öffentliches Recht*, a cura di Orazio Condorelli, Köln: Böhlau Verlag, pp. 295-309.
- CONTE, E. (2012). *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di Maria Rosaria Marella, Verona, ombre corte, 2012, pp. 43-59.
- CONTE, E. (2021). *The Many Legal Faces of the Commons. A Short Historical Survey*, in *Quaderni Storici*, n. 168, pp. 625-640.
- D'AMELIO, M. (1895-1902). *Servitù pubbliche. Parte I – Servitù amministrative*, in *Il Digesto Italiano*, vol. 21, parte III. Torino, Unione Tipografico-Editrice, pp. 188-249.
- DI FEDERICO, G. (1969). *La Corte di cassazione*, Biblioteca di cultura moderna, Roma-Bari, Editori Laterza.
- DI IASI, C. (2017). *La fata ignorante (a proposito di Ufficio del Massimario e funzione di nomofilachia)*, in «Questione Giustizia. Trimestrale promosso da Magistratura Democratica», n. 3, pp. 82-92, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-fata-ignorante_a-proposito-di-ufficio-del-massimario-e-funzione-di-nomofilachia_466.php [luglio 2026]
- EVANGELISTA, S. e CANZIO, G. (2005). *Corte di cassazione e diritto vivente*, in «Il Foro Italiano», 28, n. 4, pp. 82-88.
- FALCON, M. (2020a). *'Dicatio ad patriam'. La collocazione in pubblico di beni privati nella riflessione dei giuristi romani*, Napoli, Jovene.
- FALCON, M. (2020b). *Pellegrino Piola e la dicatio ad patriam della Madonna degli Orefici*, Pisa, Pacini Editore.

- FALCON, M. (2021). *La volontà nella dicatio ad patriam. Considerazioni a margine di una pronuncia recente*. In «Teoria e storia del diritto privato», n. XIV, pp. 1-31.
- FRANCHINI, F. (1946). *La destinazione, elemento necessario nella servitù d'uso pubblico*, in «Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione», Serie II (speciale), vol. XXII, t. I, pp. 563-571.
- FURITANO, G. (1971). *Istituzioni di diritto urbanistico e edilizio*. Milano, Periodici Scientifici.
- GORLA, G. (1970). *Giurisprudenza*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè Editore, pp. 489-510.
- GORLA, G. (2018a). *Introduzione*, in Id., *Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale in Italia*, Matera, Antezza Editore, pp. 7-52, già in *Quaderni del Foro Italiano*, vol. LXXXIX (1966).
- GORLA, G. (2018b). *Precedenti giudiziali sulla trasmissibilità e sul termine dell'obbligazione patiziale di prelazione e su alcune questioni connesse*, in Id., *Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale in Italia*, Matera: Antezza Editore, pp. 54-191, già in *Quaderni del Foro Italiano*, vol. LXXXIX (1966).
- GROSSI, P. (1992). *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, pp. 695-748, già in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX (1990), pp. 505 e segg.
- IMPALLOMENI, G. (1990). *La 'dicatio ad patriam' del cavallo ligneo nella sala della ragione*, in «Padova e il suo territorio. Rivista di storia arte cultura», 27, pp. 12-13.
- INSOLERA, I. (1973). *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, V, I documenti. Torino, Einaudi, pp. 425-486.
- INSOLERA, I. (2011). *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, nuova edizione ampliata con la collaborazione di Paolo Berdini, Torino, Einaudi.
- JHERING, R. (1862). *Der Streit zwischen Basel-Land und Basel-Stadt über die Festungswerke der Stadt Basel*. Halle, C.E.M. Pfeffer.
- JHERING, R. (1871). *Geist des römischen Rechts*, III. Leipzig, Breitkopf und Härtel (ed. or. Leipzig 1865).
- MAGGIORE, G. (1940). *Territorio dello Stato*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. XII. Torino, Utet, pp. 149-154.
- MANCINI, P.S. (1886). *Del diritto di uso pubblico del Comune e del Popolo di Roma sulla Villa Borghese*, edita in tre parti in «Il Filangieri: rivista periodica mensile di Scienze giuridiche e politico-amministrative», parte I, nn. 1-3.
- Diritti di uso pubblico e beni comuni. Riedizione critica dell'arringa di Pasquale Stanislao Mancini, Del diritto di uso pubblico del Comune e del popolo di Roma sulla Villa Borghese, corredata della pertinente giurisprudenza* (2025), a cura di G. Orlando e C. Angiolini. Firenze, Firenze University Press e USiena PRESS.
- SAN GIORGIO, M.R. (2020). *L'Ufficio del Massimario e del Ruolo*, in CURZIO, P. et al. *La Cassazione civile. Lezioni dei magistrati della Corte suprema italiana*, 3a ed., Bari, Cacucci Editore, pp. 583-603.
- TORRENTE, A. (2018). *Consiglio Nazionale delle Ricerche per le scienze giuridiche e politiche: Programma di ricerca*, in GORLA, G. *Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale in Italia*, Matera, Antezza Editore, pp. 46-48.
- WINDSCHEID, B. (1889). *Diritto delle Pandette*, trad. it. Carlo Fadda e Paolo Emilio Bensa. Roma – Torino – Napoli: Unione Tipografico-Editrice.

Elenco delle fonti archivistiche o documentarie

Massimario delle decisioni civili, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1966-

Repertorio del Foro Italiano, Roma, Foro Italiano, 1876-

Roma. Archivio centrale dello Stato. *Corte suprema di cassazione. Sezioni civili. Sentenze*, 1924-1968.

Sitografia

<https://www.italgiure.giustizia.it/sncass/> [luglio 2026].

<https://www.questionegiustizia.it/> [luglio 2026].

PER IL DIRITTO ALLA CITTÀ: INCLUSIONE E COESIONE SOCIALE NELLA GESTIONE DELLO SPAZIO URBANO

LUIGI ALFONSO VITOLO

Abstract

This paper explores the configurability of the “right to the city” through a diachronic analysis of space and law, focusing on legal instruments for protecting urban spaces as sites for the implementation of democracy and fundamental rights. We propose to classify the city as a common good and identify participatory management models as alternatives to traditional administrative approaches: collaboration pacts and community land trusts are highlighted as key legal tools for an efficient and inclusive governance of urban commons.

Keywords

City, commons, inclusive governance, collaboration pacts, community land trust

Introduzione

La pubblicazione nel 1968 di *Le droit à la ville* di H. Lefebvre segna l'avvio di una riflessione destinata ad attribuire alla città una rilevanza inedita. Al sociologo e filosofo francese si deve una delle più compiute elaborazioni dogmatiche sul valore sociale della città, nonché un'intuizione decisiva: l'idea di associare a una realtà spaziale, qual è la città, una delle categorie centrali del pensiero giuridico, ossia il diritto. La questione finisce inevitabilmente per coinvolgere il giurista, il quale, per fornire un adeguato contributo, deve partire da una premessa metodologica: egli è chiamato, da un lato, a confrontarsi con altri saperi e, in particolar modo, con la filosofia e la sociologia, quali branche scientifiche che, per prime, hanno gettato luce sulla necessità di meccanismi regolatori della città quale entità autonoma e, dall'altro, a riflettere sui dispositivi giuridici in grado di assicurare una gestione dello spazio urbano inclusiva e partecipata. *Alteris verbis*, all'operatore del diritto è richiesto di ampliare le proprie vedute per individuare e comprendere i bisogni emergenti dalla società, per, poi, in una rinnovata consapevolezza del proprio ruolo, porre a servizio della collettività le nozioni tecniche del proprio settore per dare risposte a quei bisogni. Pertanto, seguendo tale indirizzo metodologico, l'iter logico del presente elaborato si articolerà in due parti: a) nella prima, verranno esaminati il *background* filosofico e il quadro normativo di riferimento, che

costituiscono l'impalcatura su cui si innesta la riflessione giuridica sul diritto alla città; b) nella seconda, saranno analizzati alcuni istituti giuridici – sotto la lente del diritto privato – in grado di garantire una gestione dello spazio urbano inclusiva e partecipata.

Le radici filosofiche del diritto alla città

Gli studi giuridici sulla città si inseriscono nella più ampia cornice della relazione tra spazio e diritto, una relazione di reciproca influenza, storicamente poco esplorata, che ha guadagnato centralità grazie al movimento filosofico *Law and Geography* sviluppatosi negli Stati Uniti a fine Novecento [Black - Rosen-Zvi 2010, 37-60; Festa 2015, 81-96] e, ancor prima, negli anni Sessanta e Settanta del Novecento è stata oggetto della speculazione di M. Foucault e H. Lefebvre. Lo spazio – a lungo concepito come sfondo neutrale delle relazioni tra soggetti e non già quale fattore concorrente alla produzione del sociale [Vagni 2020, 57-58] – è per M. Foucault la chiave di lettura del mondo contemporaneo, in contrapposizione alla dimensione temporale che aveva dominato la storiografia del secolo XIX [Foucault 2020, 308].

L'importanza dello spazio per M. Foucault sta nel fatto che in esso si realizza quell'intreccio fra sapere e potere che determina l'organizzazione della società [Foucault 1977, 152-154]; questa relazione sinergica fra sapere e potere si esplica nello spazio urbano attraverso l'influenza reciproca fra urbanistica e architettura, da una parte, e governo della popolazione con meccanismi bio-regolatori, dall'altra. Ne è paradigma concreto la città, che, con le sue configurazioni, può essere assunta come modello per il governo razionale del territorio [Cremonesini 2014, 81-104].

Una delle più compiute elaborazioni dogmatiche sul valore sociale della città si rinviene nelle pagine di H. Lefebvre. Nel saggio intitolato *Il diritto alla città* (1968), la riflessione dell'Autore muove dalla considerazione che le trasformazioni delle modalità di sviluppo urbano negli anni Sessanta in Francia dovute alla forma di produzione fordista, all'espansione del welfare state, ai cambiamenti delle strutture spaziali hanno determinato una crisi della città, della quale occorre recuperare la vera essenza di luogo non già di produzione industriale e di scambio mercantile ma di interazione e di confronto tra i consociati. La speculazione di Lefebvre è degna di interesse ancora oggi perché è il punto di partenza per una lucida analisi del ruolo che assume la città nelle dinamiche della comunità che la abita. Riprendendo le parole del filosofo francese, la città è la «proiezione della società sul territorio», sicché tutte le vicende che incidono sulla città si riverberano conseguentemente sulla società [Lefebvre 2014, 63]. La città è la società nella sua declinazione spaziale, la risposta al bisogno antropologico di incontro tra i cittadini. Il diritto alla città si presenta «come un appello e come un'esigenza» [Lefebvre 2014, 113]: esso è il richiamo all'ineludibile necessità di creare una realtà urbana, che sia luogo di libertà e di socializzazione; è la «forma superiore dei diritti», che, in vista della sua concreta attuazione, postula sia il diritto di accesso alle risorse delle città sia il diritto dei cittadini alla organizzazione dello spazio urbano di cui sono fruitori [Lefebvre 2014, 130].

Il discorso giuridico sulla città verte, quindi, su un luogo che, da un lato, è spazio fisico e, dall'altro, è sinonimo di democrazia e inclusione sociale. Il più importante lascito del pensiero di Lefebvre consiste nell'aver individuato la stretta relazione che si instaura tra lo spazio urbano e la cittadinanza, intesa quale comunità aperta a tutti i potenziali fruitori della città e non nel senso tradizionale di appartenenza allo Stato con valenza escludente dello straniero non cittadino.

Lo studioso inglese D. Harvey, ponendosi nel solco di Lefebvre e ispirandosi al pensiero del noto sociologo R. Park, evidenzia che il diritto alla città è un diritto più collettivo che individuale e si sostanzia, più che nell'accesso alle risorse che la città offre, nel diritto di esercitare un potere collettivo sui processi di urbanizzazione in modo da strutturare la città in modo conforme alle esigenze della comunità [Harvey 2021, 8].

Accanto alle elaborazioni filosofiche e sociologiche sin qui esaminate, si collocano le indicazioni offerte dal magistero di Papa Francesco, il quale, nell'enciclica «*Laudato si'*», evidenzia:

Data l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, coloro che progettano edifici, quartieri, spazi pubblici e città, hanno bisogno del contributo di diverse discipline che permettano di comprenderne i processi, il simbolismo e i comportamenti delle persone. Non basta la ricerca della bellezza nel progetto, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l'ambiente, l'incontro e l'aiuto reciproco. Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica [Papa Francesco 2015].

Le riflessioni appena esaminate tornano utili per il giurista nella misura in cui aiutano a comprendere che la gestione dell'ambiente urbano non può essere intesa come una questione meramente tecnica, risultando essenziali la dimensione umana e sociale [Véron 2008, 99]. Lo spazio urbano, dunque, non presenta esclusivamente aspetti materiali ed economici, ma anche aspetti immateriali e relazionali, legati ai rapporti che ciascun individuo ha con gli altri e di cui occorre tener conto nelle scelte della relativa disciplina normativa [Saitta 2020, 77-78].

Il quadro normativo di riferimento: il *soft law* comunitario e internazionale

Nella prospettiva di creare un quadro normativo che tuteli la città come luogo dell'interazione sociale e dello sviluppo della persona umana si collocano alcune carte sovranazionali dei diritti introdotte in seno all'Unione Europea fin dal secolo scorso. Nel 1992 è stata adottata la Carta Urbana Europea, la quale, con l'obiettivo di progettare uno spazio urbano inclusivo e partecipato, ha previsto che lo sviluppo delle aree urbane e le conseguenti scelte architettoniche nelle città tengano conto del loro impatto sui diritti fondamentali degli abitanti e delle esigenze sia degli adulti in età lavorativa sia dei più giovani sia degli anziani sia delle persone che si trovano in condizioni di disagio o di emarginazione. A questa hanno fatto seguito nel 2000 la Carta Europea per la

Salvaguardia dei Diritti Fondamentali nelle Città, nel 2007 la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, nel 2008 la Carta Urbana Europea II.

Particolarmente degna di interesse è l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo sostenibile sottoscritta dai Paesi membri delle Nazioni Unite nel 2015, che ha costituito il punto di riferimento anche per l'Agenda Urbana per l'Unione Europea redatta l'anno successivo [Agenda ONU 2030]. L'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile 2030 individua diciassette obiettivi da raggiungere entro il 2030, che rappresentano una bussola per tutti gli Stati lungo il sentiero della sostenibilità; essa ha il merito di superare definitivamente l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale, evidenziando che essa va declinata anche sul piano economico e sociale, così, delineando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo [Casalini 2022, 35].

Tra gli obiettivi da raggiungere figura quello di «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili» (obiettivo 11). Le azioni previste contemplano il sostegno a forme di promozione di «positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale» (11.a.), nonché l'incremento del «numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri» (11.b.). Della città si occupano indirettamente anche gli obiettivi 8 e 12, che affrontano l'incidenza del turismo sul tessuto sociale; in particolare, si richiede, entro il 2030, di concepire ed implementare politiche per favorire un turismo sostenibile, capace di creare lavoro e, al contempo, di promuovere la cultura dei prodotti locali. Tra le variabili che, di fatto, pregiudicano la città quale luogo di incontro dei consociati e di produzione del sociale vi è l'*overtourism*, emblematicamente definito dalla World Tourism Organization come «l'impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influisce eccessivamente, in modo negativo, sulla percezione della qualità della vita dei cittadini e/o sulla qualità delle esperienze dei visitatori». La tematica è strettamente correlata al fenomeno della *gentrification*: tale espressione, coniata da R. Glass per descrivere l'emarginazione delle classi operaie dai quartieri oggetto di riqualificazione in seguito ai processi di industrializzazione [R. Glass 1964, xviii-xix], mantiene oggi valenza per indicare il meccanismo di progressiva esclusione delle fasce meno abbienti dai centri urbani, a causa del repentino incremento dei costi di accesso all'abitazione [Marella 2017, 82-86]. In realtà, il fenomeno in esame assume oggi una portata vieppiù ampia: oltre all'esclusione di chi non è in grado di sostenere l'aumento dei costi abitativi, si osserva una forma di "auto-esclusione", per cui anche i residenti economicamente agiati scelgono di lasciare i centri urbani, sia per ricercare una quotidianità più serena sia per ragioni di profitto, perché preferiscono trasferire la propria residenza in zone meno centrali a fronte dell'elevata redditività delle locazioni brevi degli immobili siti nei centri storici. I centri storici, così, orfani dei loro abitanti, che preferiscono rinunciare al godimento dei loro immobili in favore dei turisti, risultano svuotati della loro anima. Tale dinamica incide anche sull'esperienza turistica stessa: si assiste a una progressiva perdita delle specificità locali, con

una crescente omologazione dei contesti urbani, privati di quella ricchezza sociale e storica che li caratterizzava.

In Italia il legislatore ha cercato di porre limitazioni alle locazioni brevi nella città di Venezia, con l'introduzione dell'art. 37-bis d.l. 17-5-2022, n. 50 convertito in l. 15-7-2022, n. 91, il quale – con la finalità di tutela della residenzialità e del patrimonio storico-artistico – sancisce che, il Comune di Venezia può integrare i propri strumenti urbanistici «con disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna Venezia, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve» e stabilire che la stipula di locazioni brevi per una durata superiore a 120 giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare «sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile» [A. Bartolini 2022, 995-1036].

Il problema della *gentrification* riguarda non soltanto Venezia e le città italiane ma anche le principali città europee. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nel caso *Cali Apartments SCI e XH*, C-724/18 e 727/18, deciso il 22 settembre 2020, ha ritenuto conforme alla normativa comunitaria la disciplina nazionale francese che sottoponeva la possibilità di concedere la propria abitazione in locazione breve ad una preventiva autorizzazione, la quale poteva essere subordinata ad un "regime di compensazione" consistente nella concomitante trasformazione in abitazione di locali aventi un altro uso. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno affermato che le restrizioni imposte alla possibilità di stipulare locazioni brevi, pur incidendo sul regime di liberalizzazione dei servizi previsti dalla Direttiva Bolkestein (Direttiva 2006/123/CE), sono legittime perché siffatte limitazioni sono giustificate da motivi imperativi di interesse generale, tra i quali rientra la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione per usi abitativi, e rispettose del principio di proporzionalità, in quanto la restrizione in esame è circoscritta sia ad una specifica attività di locazione (concernente immobili diversi da quelli di residenza principale) sia geograficamente (alle grandi città francesi). Il caso *Cali Apartments* sembra offrire un'adeguata copertura alla recente normativa italiana avente ad oggetto le locazioni turistiche a Venezia poiché anche nell'ambito di quest'ultima le limitazioni alle locazioni brevi sono tracciate entro una determinata area geografica (il centro storico e le isole lagunari di Venezia) e una precisa finestra temporale (concernendo le sole unità immobiliari destinate a locazione breve per un periodo superiore a 120 giorni).

Il legislatore nazionale ha così mostrato una certa sensibilità – seppur in stato ancora embrionale – in relazione all'importanza di preservare il valore sociale della città. È compito, quindi, dei giuristi cercare di fornire modelli di *governance* dello spazio urbano, che riescano a coniugare i paradigmi di efficienza e di inclusività, volti ad evitare che la città da crogiolo di differenziazione diventi luogo di esclusione e segregazione. Con specifico riguardo al tentativo di porre freno all'impiego in chiave puramente speculativa delle abitazioni nei centri storici, uno dei principali strumenti dell'autonomia privata è rappresentato dai regolamenti condominiali e, in particolare, dalla previsione negli stessi di divieti di destinazione degli appartamenti ad uso di *bed and breakfast* o

di pensioni in genere [Di Masi 2024, 251]. I regolamenti condominiali, infatti, possono contenere clausole di natura contrattuale, adottate all'unanimità, che incidano sulla proprietà individuale di ciascun condomino, giacché il limite previsto dall'art. 1138 co.4 c.c. – secondo cui le norme regolamentari «non possono in alcun modo menomare i diritti di ciascun condomino» – riguarda esclusivamente le clausole regolamentari in senso stretto, approvate dall'assemblea con le maggioranze prescritte dall'art. 1136 co.2 c.c. [Romagno 2019, 799-803; Napoli, E.V.-Napoli, G.E. 2011, 218-219; Dogliotti 2006, 419; Cass. civ., sez. II, 9-8-2022, n. 24526; Cass. civ. 29-3-2019, ord. n. 8940; Cass. civ., 6-5-2014, n. 9681; Cass. civ. 14-8-2007, n. 17694; Cass. civ. 18-4-2002, n. 5626].

Dottrina e giurisprudenza prevalenti qualificano le clausole contrattuali in esame come servitù volontarie atipiche reciproche e, pertanto, sul piano della tutela, l'azione del condominio volta a curare l'osservanza delle stesse e ad accertare l'esistenza della servitù che preclude al proprietario della singola unità abitativa di adibire il suo immobile a determinate destinazioni è un'azione *confessoria servitutis* ai sensi dell'art. 1079 c.c. [Romagno 2019, 792-798; Cass. civ. 30-5-2023]

La Corte di Cassazione ha, altresì, chiarito che la violazione del divieto di destinazione dell'appartamento di proprietà individuale all'esercizio di attività di *bed and breakfast* può essere fatto valere dal condominio non solo nei confronti del proprietario ma anche nei confronti del conduttore, così evitando facili elusioni della limitazione imposta [Cass. civ. 4-2-2025, ord. n. 2770].

La città come bene comune: modelli di governance condivisa ed inclusiva dello spazio urbano

L'attuazione del diritto alla città si compie attraverso la tutela e la valorizzazione dello spazio urbano come luogo da tutelare a fronte dei rischi di *gentrification* e di *overtourism* e come luogo da valorizzare al fine di amplificarne il ruolo di propulsore di democrazia e inclusione sociale, in particolar modo, coinvolgendo la cittadinanza nella gestione dello stesso. In quest'ottica, lo spazio urbano è stato ricondotto nell'ambito della categoria dei beni comuni [Marella 2015 b, 78-86; Foster-Iaione 2022, 103-147]. Riprendendo la definizione offerta dalla Commissione Rodotà – istituita nel 2007 al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle disposizioni del codice civile in materia di beni pubblici – i beni comuni sono le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona; essi devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento anche a beneficio delle generazioni future [Mattei-Reviglio-Rodotà 2007; Mattei-Reviglio-Rodotà 2010].

I beni comuni, dunque, si contraddistinguono per la loro funzione, volta al raggiungimento di obiettivi sociali, sicché «creano una condizione istituzionale di indifferenza rispetto al soggetto che risulta esserne il titolare formale»; essi «appartengono a tutti e a nessuno» perché tutti possono accedervi ma nessuno può vantarvi diritti esclusivi e, dunque, «devono essere gestiti in base ai principi di eguaglianza e solidarietà, rendendo effettive forme di partecipazione e controllo degli interessati» di talché «attraverso questa molteplice attribuzione di poteri [...] promuovono una cittadinanza

attiva e uguale» [Rodotà 2012, 125-126]. I *commons* si pongono, quindi, in tensione dialettica con le logiche tipicamente moderne della proprietà e del mercato [Rodotà 2017, 495], inducendo a un profondo ripensamento delle categorie giuridiche: i beni fuoriescono dall'angusta dimensione prettamente patrimoniale cui la tradizione li ha rilegati per proporsi nelle vesti di *medium* per l'attuazione dei diritti fondamentali; il soggetto astratto di diritto cede il passo alla persona concreta con i suoi bisogni che devono essere soddisfatti tenendo conto anche degli interessi delle generazioni future [Rodotà 2012, 140-178]; il diritto di proprietà con il suo corollario dello *ius excludendi alios* perde di centralità a beneficio del diritto di accesso che è incentrato sul paradigma dell'inclusione [Rodotà 2013, 463-475; Quarta 2016]. La gestione inclusiva e partecipata di tali beni diventa il laboratorio per la sperimentazione di tecniche avanzate di cooperazione tra i consociati, le quali portano ad una riscoperta del diritto privato come diritto "civile", che vede nel *civis* (il cittadino attivo) il suo protagonista e nella *civitas* (la città) la sua sede.

Nonostante il legislatore nazionale non abbia dato seguito alla proposta formulata dalla Commissione Rodotà, lasciando immutata la disciplina dei beni nel codice civile, i giuristi non si sono arrestati dinanzi al mancato riconoscimento formale nella legislazione statale della categoria dei beni comuni così che quest'ultima ha acquisito cittadinanza dapprima attraverso l'attività ermeneutica della giurisprudenza e poi grazie alla intraprendenza e alla solerzia degli enti locali. In particolare la Corte di Cassazione, con sette sentenze, tutte di eguale motivazione, depositate tra il 14 e il 18 febbraio 2011 nn. 3665, 3811, 3812, 3936, 3937, 3938, 3939 – ricordate come la c.d. "giurisprudenza di San Valentino" – qualifica come beni comuni le valli da pesca della laguna Veneta rientranti nel demanio marittimo, muovendo dalla necessità di una lettura costituzionalmente orientata della normativa codicistica dei beni pubblici: dall'applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. discende il principio della tutela della persona umana e del suo corretto sviluppo nell'ambito dello Stato sociale e del paesaggio con specifico riferimento non solo ai beni che, per classificazione legislativa, sono di proprietà dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, sono funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

La Suprema Corte conclude che, dall'esame dell'ordinamento nel suo complesso e alla luce della centralità della persona, emerge l'esigenza di superare, in materia dei beni pubblici, una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica. La giurisprudenza di legittimità risulta, pertanto, in linea con quella parte della dottrina che ha evidenziato la necessità di impostare il ragionamento giuridico sui beni andando oltre la dicotomia pubblico/privato [Marella 2012] e che ha ravvisato il fondamento dei *commons* nella fonte apicale dell'ordinamento e, segnatamente, nelle norme costituzionali che sanciscono il riconoscimento dei diritti fondamentali (art. 2 Cost.), la tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future (art. 9 Cost.), la conformazione legislativa della proprietà in modo da assicurarne la funzione sociale e l'accessibilità a tutti (art. 42 Cost.) [Rodotà 2013, 461-463; Marella 2012, 11-12]. Degno di rilievo è, altresì, l'art. 43 Cost., il quale,

prevedendo che la legge possa riservare originariamente o trasferire a comunità di lavoratori o utenti determinate imprese, apre la porta di ingresso dell'ordinamento a forme di gestione delle *res* alternative al pubblico e al privato e non distanti dalla logica del comune [Rodotà 2013, 461-463; Marella 2012, 11-12]. La prima risposta alla pressante esigenza di fornire una cornice giuridica al fenomeno dei beni comuni è stata di matrice giurisprudenziale; una risposta che, per sua natura, resta pur sempre avvinta alla peculiarità del caso concreto e priva di quel carattere di generalità e organicità cui soltanto il legislatore può assolvere compiutamente.

All'inerzia del legislatore nazionale ha fatto, però, da contraltare l'attivismo degli enti locali, in particolare, di Regioni e Comuni [Mattei 2018, 127-133]. A ben vedere, non sembra casuale che dei beni, la cui rilevanza giuridica è intimamente connessa al soddisfacimento dei bisogni della collettività, abbiano iniziato a trovare una efficace regolamentazione e tutela grazie all'impegno di enti locali che, per ragioni strutturali, si trovano in una posizione di maggiore prossimità alla comunità rispetto allo Stato. Il primo riconoscimento dei *commons* nelle fonti del diritto si è avuto con il «Regolamento sulla collaborazione cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni» di Bologna del 2014, che ha costituito un modello di riferimento replicato in moltissime altre municipalità, ove, negli ultimi anni, sono stati adottati i c.d. regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, qualificabili come atti generali amministrativi a contenuto normativo che disciplinano forme di cooperazione tra cittadini e amministrazione in attuazione degli artt. 118 co.4 Cost. e 117 co.6 Cost. [Gardini 2020, 77; Giglioni 2022, 204-206].

Nel periodo più recente, la categoria dei beni comuni ha assunto un ruolo significativo anche nella legislazione regionale, soprattutto nella materia urbanistica con riferimento alla quale le Regioni hanno fatto propri temi, contenuti e modelli amministrativi nati dall'esperienza dei singoli Comuni: a titolo esemplificativo, si ricordano la legge della regione Lazio 26-6-2019, n.10, la legge della regione Toscana 24-7-2020, n. 71, le quali hanno, come minimo comune denominatore, l'obiettivo di promuovere la diffusione della cultura dei beni comuni e del loro governo collaborativo nell'ambito della amministrazioni pubbliche, coinvolgendo i soggetti sociali e dando centralità al ruolo della cittadinanza attiva [Fidone 2017, 30-34; Giusti 2018, 65-66].

Stante l'ampiezza della nozione di bene comune, un importante contributo in materia è stato fornito dalla dottrina che ha offerto una tassonomia dei *commons*, individuandone quattro classi: 1) i beni materiali, come l'acqua, le risorse naturali, l'ambiente; 2) i beni immateriali, ad esempio le opere di ingegno, informazioni genetiche, i saperi tradizionali; 3) le istituzioni erogatrici di servizi che sono oggetto di diritti sociali, come la sanità intesa quale organizzazione pubblica strumentale alla realizzazione del diritto fondamentale alla salute o l'università e, più in generale, l'istruzione pubblica che sono funzionali alla realizzazione del diritto allo studio; 4) lo spazio urbano, bene comune per eccellenza, prodotto della cooperazione sociale [Marella 2015 a, 37-50].

Su quest'ultima classe si intende focalizzare l'attenzione in tale sede, in quanto la qualificazione dello spazio urbano come bene comune, consente di individuare le dimensioni fondamentali in cui il diritto alla città si articola, che possono essere così sintetizzate:

il diritto di accesso alle risorse della città, il diritto alla gestione condivisa della stessa e il diritto all'abitazione. Ai fini di una concreta attuazione del diritto alla città nelle sue diverse declinazioni, risultano degni di interesse due istituti giuridici – alternativi ai paradigmi classici di *governance* dello spazio urbano spesso ricompresi *tout court* nell'ambito dell'azione amministrativa in senso stretto – che si contraddistinguono per la centralità assunta dai cittadini nella costruzione e cura della realtà urbana di cui sono i fruitori: a) i patti di collaborazione e b) il *community land trust*.

I patti di collaborazione

I patti di collaborazione – riprendendo la definizione contenuta nell'art. 1 lett. e) del regolamento di Bologna – sono quegli accordi attraverso i quali «Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani»; essi individuano la durata della collaborazione, la modalità di azione, le cause di sospensione o interruzione del rapporto, le regole attinenti al riparto di responsabilità [Giglioni 2016, 291-92; Albanese 2020, 255-266]. I patti ordinari riguardano la cura di porzioni limitate di territorio che abbisognano di interventi di modesta dimensione, come la piccola manutenzione ordinaria, l'imbiancatura o la pulizia di singoli edifici; i patti complessi, invece, riguardano beni dotati di un valore storico, culturale ed economico rilevante sicché necessitano di attività di notevole entità [Errico 2019, 2197-2218]. Tali patti – vuoi ordinari vuoi complessi – rappresentano una concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 co.4 Cost. dal momento che, per il loro tramite, gli enti locali coinvolgono nella gestione del territorio tutti coloro i quali sono interessati a contribuire ad essa individualmente o in forma associata; l'attuazione del principio di sussidiarietà, infatti, non postula l'assenza di intervento dei soggetti pubblici in presenza di iniziative dei privati per lo svolgimento di attività di interesse generale ma, al contrario, lo richiede al fine di sostenere e incentivare tali proposte [Arena 2019, 1-9; Giglioni 2022, 204-217]. In virtù di ciò, i patti di collaborazione rappresentano, altresì, dal lato del Comune, un'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dall'art. 97 co.2 Cost. e, dal lato dei privati, un'attuazione dell'art. 2 Cost. e in termini di esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo (in forma individuale o associata) e in termini di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

I patti di collaborazione, quindi, sono modelli di democrazia partecipativa, che, oltre a generare un collante tra i consociati chiamati a riscoprire il valore della cooperazione nella cura dei beni comuni, creano nuove sinergie tra cittadini e pubblica amministrazione divenendo così validi strumenti per rinsaldare il rapporto tra società civile e istituzioni, oggi oltremodo affievolito da una crescente sfiducia dei governati nei confronti dei loro governanti spesso percepiti come distanti dalle reali esigenze della comunità [Arena 2017, 45; Foster-Iaione 2022, 103-107].

Tralasciando in tale sede l'ampio dibattito dottrinale circa la controversa natura giuridica (privatistica o pubblicistica) dei patti di collaborazione [Arena 2022, 647-656; Nervi 2020, 46-47; Albanese-Michelazzo 2020, 109-124; Giglioni 2017, 221; Michiara

2016], il portato innovativo dell'istituto in esame risiede proprio nell'aver posto su un piano di parità pubblica amministrazione e cittadini attivi nella *governance* degli spazi urbani, come emerge fin dal nomen iuris di "patto", che rimanda all'idea di un accordo *inter pares*. In tal modo, nella figura del "cittadino attivo" si coglie il transito dal soggetto alla persona: da soggetto, nel suo significato di derivazione etimologica latina di *subiectum*, che rinvia ad una subalternità passiva alle scelte unilaterali del decisore pubblico, a persona, che facendo emergere nelle dinamiche negoziali i bisogni propri e della propria comunità, interloquisce con la PA, nell'ambito di un rapporto tendenzialmente simmetrico, e diventa protagonista della gestione dei beni di interesse rilevante per la collettività.

La cifra distintiva dell'amministrazione condivisa è l'inclusività [Albanese 2020, 267-76]: la nozione di "cittadinanza attiva", volutamente ampia, è idonea a ricomprendere sia le persone fisiche, sia le formazioni sociali dotate di una stabile organizzazione, tra cui gli enti disciplinati dal codice civile (le associazioni riconosciute e non riconosciute, i comitati), gli enti del terzo settore e finanche le scuole, intese come comunità dei soggetti che ne fanno parte, i quali si attivano per proporre interventi di cura e rigenerazione sia del plesso scolastico sia dei luoghi ad esso limitrofi [Arena-Iaione 2012, 151-171; Fidone 2021, 90-93]. L'esperienza delle scuole come bene comune è senza dubbio significativa: la scuola è centro generatore di nuovi beni comuni in quanto sede di diffusione del sapere, è fattore di inclusione sociale in quanto educa al confronto e al rispetto reciproco e soprattutto, incorpora in sé la dimensione del futuro perché è protesa alla formazione delle giovani generazioni. Inoltre, è interessante notare che l'inclusività è obiettivo che i patti di collaborazione perseguono sin dalla loro genesi: sovente, infatti, nei regolamenti si prevede che nel caso in cui, con riferimento al medesimo bene, vengano formulate dai cittadini più proposte differenti, le amministrazioni devono facilitare una sintesi tra di esse e, soltanto se ciò non risulta possibile, procedono alla selezione di quella maggiormente idonea.

Il *community land trust*

Il *community land trust* (CLT) è un ente *non profit* costituito con il fine di favorire l'accesso all'abitazione ai soggetti meno abbienti consentendo loro di acquistare immobili ad un prezzo inferiore a quello di mercato e di dar vita ad una gestione inclusiva e partecipata dello spazio urbano in cui si collocano, proponendosi, così, quale alternativa concreta sia al mercato immobiliare sia all'edilizia residenziale pubblica per arginare il fenomeno della gentrification [Marella 2017, 85-86; Vercellone 2016, 175-176]. Sulla scia delle analisi economiche di H. George e di R. Borsodi e degli studi di urbanistica di E. Howard, nonché sulla spinta dei movimenti attivisti contro la segregazione razziale nella seconda metà del '900, esso si è sviluppato negli Stati Uniti d'America e ha vissuto una nuova stagione a partire dal 2007 in quanto ha costituito un'importante risposta all'emergenza abitativa scoppiata a seguito della crisi economica [Davis 2011, 3-9].

La creazione del CLT trae origine dalla considerazione per cui, nei modelli tradizionali di gestione del territorio, il proprietario privato di un bene immobile beneficia di un

aumento di valore del proprio bene anche in virtù di investimenti e attività provenienti dalla collettività (come la costruzione di infrastrutture, scuole, nuove linee di trasporto) o di altri soggetti privati (come nel caso in cui i vicini ristrutturino le proprie abitazioni). Di tale incremento patrimoniale si avvantaggia soltanto il proprietario privato. Il CLT si configura, invece, come un dispositivo giuridico privatistico in grado di ridistribuire a vantaggio dell'intera collettività quell'incremento patrimoniale che la collettività stessa ha generato, utilizzando quel plusvalore per calmierare i prezzi di acquisto degli immobili e per riqualificare l'area urbana in cui si collocano. Poiché determinante per la configurazione del *community land trust* risulta la volontà negoziale delle parti, ogni CLT presenta delle peculiarità in ragione del luogo in cui viene istituito e delle specifiche esigenze che di quella comunità intende soddisfare. Tuttavia, nonostante l'eterogeneità delle esperienze concrete e l'assenza di una legislazione *ad hoc* dell'istituto, è possibile delinearne i tratti distintivi, assumendo come riferimento il c.d. "classic model" elaborato dal *Community Land Trust Network*, ossia di quel paradigma ideato proprio dall'organizzazione di coordinamento di tutti i principali CLT americani per assolvere al ruolo di guida per le future iniziative locali [White 2011].

Il *community land trust*, sul versante operativo, si fonda sulla scissione tra la titolarità dei suoli e la titolarità degli edifici che su di essi insistono (c.d. *improvements*) e, sul versante gestionale, si contraddistingue per l'essere un modello associativo aperto, basato su meccanismi partecipativi che coinvolgono sia chi vanta diritti sui beni collocati sul suolo comune sia altri *stakeholders* [Vercellone 2016, 175]. La proprietà dei suoli è dell'ente, il quale deve amministrarli nel rispetto dello scopo indicato nell'atto costitutivo e secondo le regole previste nello statuto; la proprietà degli *improvements* è, invece, alienata ad un prezzo calmierato ai cittadini in stato di bisogno abitativo (che diventano i c.d. *home-owners*), i quali, poi, devono corrispondere anche una somma mensile (*fee*) in favore del CLT in ragione del fatto che le loro abitazioni insistono sul suo suolo e del fatto che il CLT deve disporre di un fondo adeguato per fronteggiare le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli spazi non assoggettati ad uso individuale. La scissione soggettiva tra titolarità dei suoli e degli *improvements* costituisce il *medium* attraverso il quale il CLT riesce a socializzare la rendita fondiaria [Foster-Iaione 2022, 90; Duret 2018, 186]. Il CLT, infatti, in qualità di titolare dei terreni, dispone degli strumenti giuridici per conformare il contenuto degli *improvements*: il c.d. *ground lease* - ossia il rapporto contrattuale che lega il CLT con i titolari degli immobili - attribuisce ai proprietari dei singoli immobili non solo diritti, ma anche obblighi e limiti nell'esercizio delle prerogative dominicali.

Il primo limite viene posto al potere di disposizione dell'*improvement* da parte del suo titolare: in virtù della *resale formula clause* inserita nel *ground lease*, egli non può alienare il bene a un prezzo superiore alla somma tra il *quantum* che ha corrisposto per l'acquisto (rivalutato all'inflazione) e una percentuale fissa (di solito pari al 25%) dell'aumento di valore da esso acquisito durante la permanenza del proprio titolo; tale formula è il veicolo per la ridistribuzione della rendita fondiaria in quanto consente, al momento della vendita, di ripartire equamente l'aumento di valore dell'*improvement* tra l'alienante, l'acquirente, il CLT, evitando che esso vada a beneficio esclusivo

dell'alienante (l'alienante beneficia di una porzione del plusvalore derivante dalla vendita ancorché ridotta rispetto al caso in cui vendesse a prezzo di mercato; l'acquirente beneficia del plusvalore sotto forma di riduzione del prezzo di acquisto; al CLT viene di solito assegnata una percentuale del 5% del valore di ciascuna transazione per coprirne i relativi costi e, soprattutto, per investire nell'attività di cura del territorio) [Vercellone 2020, 91-92]. Un ulteriore limite generalmente previsto nel c.d. *ground lease* attiene al godimento del bene: viene previsto che il titolare dell'*improvement* possa adibire il bene esclusivamente ad uso abitativo e debba risiedervi personalmente, essendo vietate forme di godimento indiretto del bene a scopo lucrativo, quale la locazione dell'immobile [Vercellone 2020, 102-104].

Il CLT costituisce, così, un importante argine ai fenomeni di *gentrification* che spesso si verificano a seguito delle opere di riqualificazione urbana intraprese dalla pubblica amministrazione: la conformazione dello spazio urbano ad opera del CLT – per via delle clausole negoziali in esso contenuto poc'anzi esaminate – preclude *in nuce* qualsiasi forma di impiego speculativo degli *improvements* (es. locazioni) ed evita che alla rigenerazione del quartiere consegua la necessità di abbandonarlo per i soggetti meno abbienti dal momento che all'aumento di valore d'uso degli *improvements* non corrisponde un eguale aumento del prezzo di acquisto.

Per quanto concerne il profilo gestorio, l'amministrazione del CLT è informata ai principi di democraticità e inclusività: essa è demandata al *board of directors*, che presenta una struttura tripartita, giacché è costituito da rappresentanti – in egual numero tra loro – degli *home-owners*, delle autorità pubbliche e dei residenti delle aree circostanti [Foster-Iaione 2022, 92; Davis 2011, 8]. Il CLT, pertanto, si configura come un modello aperto e partecipato di *governance* dei beni comuni urbani in cui l'accesso è la cifra distintiva dell'inclusività: l'accesso all'abitazione è garantito mediante il *ground lease* e le clausole in esso contenuto; l'accesso agli spazi non adibiti ad uso abitativo (come giardini, teatri, centri sportivi) che circondano gli *improvements* è consentito a tutti e il loro godimento, così come la loro gestione, non è circoscritto ai soli membri del CLT. In definitiva, concepire la città come bene comune significa individuare i dispositivi giuridici che, da un lato, permettano ai cittadini di fruire liberamente dello spazio urbano, e, dall'altro, attribuiscano loro un ruolo decisivo nella amministrazione dei beni suscettibili di uso collettivo, di cui sono i primi beneficiari. Ciò ha, altresì, un risvolto sul versante politico-istituzionale perché dà vita ad «una democrazia di prossimità» in grado di leggere e soddisfare i bisogni emergenti dalla società civile [Rodotà 2018, 127-128], per il tramite dell'iniziativa dei privati che, agendo in collaborazione con la pubblica amministrazione o in autonomia, riscoprono l'importanza e il valore della cooperazione.

Bibliografia

AGENDA ONU 2030: reperibile online al link <https://unric.org/it/agenda-2030/> [novembre 2025]

ALBANESE, R.A., MICHELAZZO, E. (2020). *Manuale dei beni comuni urbani*, Torino, Lexis.

- ALBANESE, R.A. (2020). *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, Giappichelli Editore.
- ARENA G. (2017). *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LXVII, 1, pp. 43-55.
- ARENA G. (2019). *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *La città come bene comune* a cura di T. dalla Massara, M. Beghini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- ARENA, G. (2022). *Da beni pubblici a beni comuni*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 3, 647-656.
- BARTOLINI, A. (2022). *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in «Diritto amministrativo», 4, pp. 995-1036.
- BLACK, Y., ROSEN-ZVI, I. (2010). *The Spatial Turn in Legal Theory*, in «Hagar Studies in Culture Policy and Identities», 10(1), pp. 37-60.
- CASALINI, L. (2022). *Commons commoning and community. I patti di collaborazione*, in «Persona e mercato», 1, pp. 34-45.
- CREMONESINI, V. (2014). *Ordine e sicurezza nella città nella città biopolitica: vecchi scenari e nuovi immaginari*, in «Im@go. Rivista di Studi Sociali sull'immaginario», III, 3, pp. 81-104.
- DAVIS, J.E. (2011). *Origins and evolution of the Community Land Trust in the United States*, in *The CLT Technical Manual*, a cura di K. White, Portland.
- DI MASI, M. (2024). *Quale sostenibilità per il turismo? Prospettive critiche*, in «Rivista critica del diritto privato», LXII, 2, pp. 225-254.
- DOGLIOTTI, M. (2006). *I diritti reali*, VII, *La comunione. Il condominio*, Trattato di diritto civile diretto da R. Sacco, Torino, Utet.
- DURET, P. (2018). *Sussidiarietà e protagonismo delle comunità: suggestioni straniere*, in *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa. Verso l'auto-organizzazione della società civile istituyente*, a cura di R. Realdon, Milano, Cedam, pp. 183-199.
- ERRICO, F.M. (2019). *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in «Foro Amministrativo», II, pp. 2197-2218.
- FESTA, D. (2015). *La svolta spaziale nel pensiero giuridico. Un'introduzione*, in «Semestrale di studi e ricerche di geografia», XXVII, 2, pp. 81-96.
- FIDONE, G. (2017). *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, Edizioni ETS.
- FIDONE, G. (2021). *I beni comuni per tutti. Una scuola, una città, un vulcano*, Pisa, Edizioni ETS.
- FOSTER, S., IAIONE, C. (2022). *Co-cities. Innovative Transitions toward just and self-sustaining communities*, Cambridge, Massachusetts, The Mit Press, 2022, pp. 103-107.
- FOUCAULT, M. (1977). *Microfisica del potere. Interventi politici*, trad. it., a cura di A. di Fontana, P. Pasquino, Torino, Einaudi.
- FOUCAULT, M. (2020). *Des espaces autres*, in *Archivio Foucault. Interventi, colloqui, interviste*. Vol. 3: 1978-1985. *Estetica dell'esistenza, etica, politica* a cura di A. Pandolfi, Milano, Feltrinelli.
- GARDINI, G. (2020). *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in «federalisimi.it», n. 24, pp. 44-95.
- GIGLIONI, F. (2016). *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in «Munus», 2, pp. 291-292.
- GIGLIONI, F. (2017). *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, Bologna, Il Mulino, pp. 209-239.

- GIGLIONI, F. (2022). *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in «federalismi.it», n. 20, pp. 204-217.
- GIUSTI, A. (2018). *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- GLASS, R. (1964). *Introduction: Aspects of change*, in *London: Aspects of Change*, London, Macgibbon and Kee.
- HARVEY, D. (2021). *Il capitalismo contro il diritto alla città*, trad. it. di C. Vareschi, Verona, Ombre Corte.
- I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile* (2010), a cura di U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, Roma, Scienze e lettere.
- Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica* (2007), a cura di U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, Bologna, Il Mulino.
- L'Italia dei beni comuni* (2012), a cura di G. Arena, C. Iaione, Roma, Carocci.
- LEFEBVRE, H. (2014). *Il diritto alla città*, trad. it. di G. Morosato, Verona, Ombre Corte.
- MARELLA, M.R. (2012). *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre corte, pp. 9-28.
- MARELLA, M.R. (2015). *I beni comuni: un tentativo di tassonomia*, in *I beni comuni* a cura di U. Breccia et alii, Pisa, Pisa University Press, 37-50.
- MARELLA, M.R. (2015). *Lo spazio urbano come bene comune*, in «Scienze del Territorio», vol. 3, 78-86.
- MARELLA, M.R. (2017). *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, in «Questione Giustizia», fasc.2, 82-86.
- MATTEI U. (2018). *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, a cura di P. Chirulli, C. Iaione, Napoli, Jovene Editore, pp. 127-133.
- MICHIARA, P. (2016), *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in «Aedon», fasc. 2, 2016.
- NAPOLI, E. V., NAPOLI, G. E. (2011) *Il regolamento di condominio, artt. 1138-1139*, in *Il Codice Civile Commentario fondato da P. Schlesinger e diretto da F. D. Busnelli*, Milano, Giuffrè.
- NERVI, A. (2020). *La gestione dei beni comuni urbani. Modelli normativi*, in *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, a cura di R.A. Albanese, E. Michelazzo, A. Quarta, Catanzaro, Rubbettino, pp. 46-47.
- PAPA FRANCESCO (2015). *Lettera enciclica del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, reperibile online al link https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html [novembre 2025]
- QUARTA, A. (2016). *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.
- RODOTÀ, S. (2012). *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza.
- RODOTÀ, S. (2013). *Il terribile diritto*, Bologna, Il Mulino.
- RODOTÀ, S. (2017). *Verso i beni comuni*, in «Rivista critica del diritto privato», XXXV, 4, pp. 495-516.
- RODOTÀ, S. (2018). *Vivere la democrazia*, Bari-Roma, Laterza.

ROMAGNO, G.W. (2019), *Osservazioni riguardo all'efficacia delle disposizioni dei regolamenti condominiali. Il decoro dell'edificio come condizioni di esplicazione della dignità umana*, in «Giustizia civile», 4, pp. 774-811.

SAITTA, F. (2020). *Il diritto alla città: l'attualità di una tesi antica*, in «Ordines», fasc. 2., 53-84.

The CLT Technical Manual (2011), a cura di K. White, Portland.

VAGNI, L. (2020). *Riflessioni sparse sul diritto d'accesso allo spazio nell'era digitale*, in *Tempo e spazio nella dimensione giuridica economica e sociale* a cura di G. Canavesi, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 57-58.

VERCELLONE, A. (2016), *Urban commons e modelli di governo. Il Community Land Trust*, in *Beni comuni 2.0*, a cura di A. Quarta, M. Spanò, Milano-Udine, Mimesis Edizioni.

VERCELLONE, A. (2020), *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, Giuffrè.

VÉRON J. (2008), *L'urbanizzazione del mondo*, Bologna, Il Mulino.

Giurisprudenza

Cass. civ. 9-8-2022, n. 24526, in *DeJure*.

Cass. civ. 29-3-2019, ord. n. 8940, in *DeJure*.

Cass. civ. 6-5-2014, n. 9681, in *DeJure*.

Cass. civ. 14-8-2007, n. 17694, in *DeJure*.

Cass. civ. 18-4-2002, n. 5626, in *DeJure*.

Cass. civ. 30-5-2023, in *DeJure*.

Cass. civ. 4-2-2025, ord. n. 2770, in *DeJure*.

DIRITTO E PRATICHE SOCIALI AUTOGESTITE: LUCHA Y SIESTA COME PARADIGMA DEL CONFLITTO URBANO

GIUSEPPE GRIFA

Abstract

This article examines Lucha y Siesta as a socio-legal laboratory where urban space is produced and legitimised through care, self-organisation and interactions with institutional and judicial actors. These dynamics show how its urban legitimacy emerges from conflict, legal interpretation and social practice. Lucha appears as a material subject of law, generating norms and public legitimacy within a continuously negotiated urban legality.

Keywords

Urban commons, self-organization, socio-legal studies, urban conflict, public legitimacy

Introduzione

Lo spazio urbano è attraversato da forme eterogenee di produzione che agiscono simultaneamente su piani sociali, politici e giuridici. Nei contesti di conflitto, questa pluralità diventa particolarmente visibile: da un lato, pratiche sociali che ridefiniscono gli usi dei luoghi attraverso forme di cura, mutualismo e autogestione; dall'altro, dispositivi istituzionali e giuridici che intervengono a qualificare, ordinare e stabilizzare quegli stessi spazi. L'incontro tra queste dimensioni – radicate rispettivamente nella vita sociale e nella regolazione pubblica – non produce necessariamente convergenza: genera, piuttosto, tensioni, negoziazioni e riclassificazioni che contribuiscono a definire ciò che viene considerato legittimo nello spazio urbano.

Lucha y Siesta costituisce un osservatorio privilegiato per interrogare queste dinamiche. La sua traiettoria – segnata da una lunga esperienza di autogestione, da una pluralità di riconoscimenti e disriconoscimenti istituzionali e da un recente coinvolgimento giurisdizionale – concentra in un unico caso le principali forme attraverso cui lo spazio urbano viene prodotto, contestato e giudicato. È proprio questa compresenza del livello sociale, amministrativo e giudiziario che rende il caso particolarmente rilevante per comprendere come la legittimità dello spazio urbano si costruisca nel tempo attraverso interazioni non lineari tra pratiche sociali e apparati istituzionali.

La letteratura accademica ha descritto Lucha y Siesta da prospettive molteplici: gli urban studies ne hanno analizzato la capacità di produrre usi alternativi dello spazio; i gender e transfeminist studies hanno discusso le pratiche di cura e di safer space; i

commons studies l'hanno interpretata come esperienza di autogestione e governance dal basso; i media e communication studies hanno mostrato il ruolo dell'attivismo connettivo e delle strategie transmediali. Nonostante questa ricchezza interpretativa, rimane poco indagata la dimensione in cui l'esperienza entra in relazione con il diritto: come gli atti amministrativi e le decisioni giurisdizionali ne abbiano progressivamente ridefinito lo statuto, e come l'esperienza stessa produca effetti sociali e politici che entrano in tensione con le classificazioni giuridiche. È in questo vuoto di ricerca – nell'intersezione tra produzione sociale dello spazio e produzione istituzionale della sua legittimità – che si colloca il presente contributo.

L'articolo propone una lettura socio-giuridica di Lucha y Siesta come caso in cui spazio e diritto si co-producono attraverso conflitti, rinegoziazioni e riclassificazioni istituzionali. L'analisi prende avvio da una breve ricostruzione della vicenda di Lucha y Siesta e da una rassegna delle principali letture accademiche che ne hanno interpretato senso e funzioni nello spazio urbano. A partire da questo quadro, l'articolo esamina la dimensione amministrativa e istituzionale dell'autogestione; ricostruisce poi la dimensione giurisdizionale, che ha riletto il conflitto attraverso criteri giuridici dell'interesse pubblico e all'utilità sociale; e mette infine in luce la dimensione sociale e politica di Lucha, intesa come forma di produzione di effetti giuridici, sociali politici in grado di incidere sulle modalità attraverso cui il diritto istituzionale definisce la legittimità urbana.

Ne emerge un modello dinamico e contendibile di produzione dello spazio urbano, in cui pratiche sociali, decisioni amministrative e valutazioni giurisdizionali si influenzano reciprocamente e concorrono a determinare ciò che, nella città, viene riconosciuto come uso legittimo dello spazio.

Il caso Lucha y Siesta: contesto urbano e sviluppo dell'esperienza di autogestione

Il quartiere Tuscolano, nel VII Municipio di Roma, è uno dei territori più densamente urbanizzati della città e, fin dagli anni Duemila, ha conosciuto una progressiva riduzione dei servizi pubblici essenziali [Ambrosi 2019]. La dismissione di diversi immobili dell'ATAC e il ritiro graduale delle istituzioni dal welfare territoriale hanno prodotto un vuoto particolarmente evidente per quanto riguarda il sostegno alle donne, soprattutto nelle situazioni di fragilità economica e sociale.

È in questo contesto che, l'8 marzo 2008, nasce l'esperienza della Casa delle Donne Lucha y Siesta. L'occupazione dell'ex sottostazione ATAC di via Lucio Sestio n. 10 da parte di un gruppo di attiviste provenienti dai movimenti femministi e per il diritto all'abitare si configura fin dall'inizio come risposta diretta a quel vuoto istituzionale, ma anche come gesto politico, soprattutto alla luce del clima securitario seguito al femminicidio di Giovanna Reggiani, che aveva alimentato risposte e narrazioni istituzionali prevalentemente securitarie [Lancia 2019]. Il nome stesso scelto dalle attiviste, Lucha y Siesta, riflette questa doppia dimensione: un riferimento politico alla tensione tra *lotta* e *cura* e, insieme, un richiamo fonetico alla vicina fermata della metropolitana

Lucio Sestio, che ancora ulteriormente l'esperienza al quartiere ed è espressione del suo radicamento territoriale.

Nei mesi successivi, lo spazio viene riattivato collettivamente attraverso pratiche di cura, coabitazione e autogestione, trasformandosi rapidamente in un luogo abitativo e in un nodo femminista radicato nel quartiere. Negli anni, l'esperienza è stata più volte messa in discussione: l'inserimento dell'immobile nel concordato preventivo di ATAC, le pressioni verso la dismissione e i tentativi di sgombero hanno segnato momenti in cui la sua continuità appariva compromessa. Le procedure d'asta, le soluzioni abitative temporanee predisposte dalle istituzioni e le successive mobilitazioni cittadine hanno ridefinito il senso e la percezione pubblica del progetto. Questa traiettoria di avanzamenti e arresti – documentata anche dal collettivo [Lucha y Siesta s.d.] – costituisce il contesto storico essenziale entro cui l'esperienza si è sviluppata e il riferimento necessario per leggere gli atti amministrativi e i procedimenti giurisdizionali analizzati nel contributo.

Questa trasformazione d'uso, costruita attraverso pratiche sociali e relazionali, permette di leggere l'esperienza anche come una forma di illegalità funzionale: un uso non autorizzato dello spazio pubblico che risponde a bisogni sociali altrimenti disattesi e che, nel tempo, ha prodotto un diverso tipo di legittimazione territoriale.

In questo quadro si inseriscono i passaggi amministrativi e istituzionali più rilevanti a partire dalla DGR 939/2022, con cui la Giunta Zingaretti riconosce il valore sociale dell'esperienza e ne formalizza la gestione, e dalla successiva DGR 651/2023 della Giunta Rocca, che revoca tale riconoscimento e riporta l'immobile all'interno di una procedura comparativa più convenzionale. A questa dinamica, già complessa sul piano istituzionale, si aggiunge poi il piano giurisdizionale, attivato sia sul versante contabile sia su quello penale. Le valutazioni dei giudici – intervenute in tempi e modalità differenti – hanno contribuito a riformulare ulteriormente il quadro entro cui l'esperienza è stata considerata, evidenziando come la definizione di ciò che viene considerato legittimo nello spazio urbano non possa essere fissata dall'ordinamento in maniera stabile, ma emerga piuttosto da un processo di negoziazione continua tra pratiche sociali, atti amministrativi e interpretazioni giuridiche che, entrando in tensione, producono equilibri sempre provvisori e aperti a ulteriori rinegoziazioni. Una dinamicità che risente costantemente dei cambiamenti politici, della persistenza delle pratiche sociali e delle letture giuridiche che intervengono a ridefinirla, lasciando emergere una legittimità urbana che si costruisce nel tempo, nei rapporti di forza e nel suo essere contendibile.

Lettere accademiche di Lucha y Siesta: orientamenti e prospettive

Dopo aver delineato brevemente il contesto entro cui ha preso forma l'esperienza di Lucha e le vicende istituzionali che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, è utile interrogarsi su come questa esperienza sia stata successivamente tematizzata dalla riflessione accademica. Un primo contributo rilevante è quello di Charmain Levy e Chiara Belingardi, che analizzano Lucha y Siesta come bene comune urbano femminista entro

un impianto ecofemminista, ponendola in comparazione diretta con l'esperienza delle *Las Pioneras* di Montevideo [Levy, Belingardi 2025]. In questa prospettiva, la casa di via Lucio Sestio è letta come spazio di cura, interdipendenza e mutualismo fuori dalle logiche statali o di mercato, capace di produrre cittadinanza urbana attraverso pratiche collettive in continuità con l'elaborazione di Silvia Federici sulla cura come dimensione politica della produzione femminista dello spazio urbano e politico [Federici 2018; 2023]. Nello stesso senso, Giorgia Serughetti e Laura Fano Morrissey vedono proprio nell'esperienza di Lucha una declinazione concreta di quella *politica trasformativa* della cura capace di contrastare la governance neoliberale e di promuovere forme di partecipazione democratica fondate sull'autorganizzazione, l'aiuto reciproco e l'uso condiviso degli spazi [Serughetti, Fano Morrissey 2022]. Una simile lettura è fatta propria anche da attiviste direttamente coinvolte nell'esperienza, come nel caso di Michela Cicculi, che definisce Lucha un «bene comune transfemminista», ponendo l'accento sul nesso tra pratiche di cura e trasformazione concreta degli spazi urbani [Cicculi 2021]. Un'altra prospettiva di ricerca è offerta da Antonucci, Demurtas e Proia, che inseriscono Lucha nel quadro dei centri antiviolenza intesi come pratiche di *urban commons*, rileggendone il percorso alla luce delle tensioni tra autogoverno femminista e regolamentazione istituzionale [Antonucci, Demurtas, Proia 2024].

Un altro approccio della letteratura accademica mette al centro la dimensione comunicativa e simbolica di Lucha. In questa direzione si muove il contributo di Stefania Parisi e Mariacristina Sciannamblo, che interpretano Lucha come un caso particolarmente rappresentativo di comunicazione politica transfemminista [Parisi, Sciannamblo 2021]. Si pensi, tra le molteplici strategie discorsive adottate e analizzate nella ricerca, alla figura delle *Luchadoras* – ispirata all'immaginario della *lucha libre* messicana – divenuta emblema visivo dell'esperienza e simbolo di forza, resistenza e autodeterminazione femminile. Una scelta comunicativa che rovescia l'immagine della donna come vittima, per proporre invece una soggettività femminile attiva, capace di lottare e trasformare la realtà.

Un'ulteriore prospettiva è offerta da Giada Bonu, che interpreta Lucha come uno spazio femminista di «r-esistenza» [Hooks 1991], costruito quotidianamente attraverso pratiche di cura, relazione e autorganizzazione capaci di produrre forme di vivibilità alternative dentro una città strutturalmente escludente [Borghi 2012; Spain 2016].

Nella lettura di Bonu, Lucha si configura come una «casa» intesa in senso politico, richiamando quella *politica dei luoghi* che, nella lettura di Fiorenzoli, attribuisce agli spazi autogestiti una funzione materiale di radicamento e di visibilità collettiva [Fiorenzoli 1999]. Il riferimento è ad uno spazio urbano e politico capace di radicare soggettività plurali e di rendere possibile un diverso diritto alla città di genere. Allo stesso modo, Lucha è letta come un *safer space*, in cui sicurezza e protezione si generano attraverso relazioni e pratiche condivise – negoziazione, cooperazione, gestione del conflitto – in contrasto con le logiche securitarie che dominano lo spazio urbano [Hanhardt 2013; Prieur, 2017].

A questo quadro si aggiunge un ulteriore orientamento di ricerca che, spostando l'attenzione sul piano comunicativo e mediatico, interpreta Lucha come attore politico

capace di attivare forme di *transmedia activism*. In questa prospettiva, Lucha non è solo spazio femminista o bene comune urbano, ma un soggetto politico che mobilita pratiche transmediali per rendere visibile anche nello spazio digitale la propria lotta per la tutela dello spazio occupato, attivando un attivismo connettivo coerente con i valori e la storia dell'esperienza. Una dinamica che evidenzia anche la tensione tra la logica individualizzante delle piattaforme e le forme collettive dei movimenti sociali, già richiamata da Della Porta [Della Porta 2009], e che Lucha rovescia utilizzando gli strumenti digitali per rafforzare una mobilitazione collettiva.

Ciammella e Ciofalo ricostruiscono le pratiche transmediali attivate dalle attiviste con la campagna #luchallacittà. Tra queste figurano l'azione di *guerrilla art* con la proiezione della scritta «vendesi» su edifici-simbolo per denunciare lo sfratto e la vendita dello stabile da parte di ATAC, la circolazione digitale di contenuti partecipativi – come meme e la challenge grafica sulla maschera da luchadora – il crowdfunding online, la pubblicazione coordinata dei post per aumentarne la visibilità e la documentazione costante delle iniziative sui social [Ciammella, Ciofalo 2024].

In questa lettura, Lucha appare anche come un laboratorio di advocacy digitale, capace di integrare lo spazio urbano con pratiche di attivismo digitale per ampliare la mobilitazione e sostenere le proprie rivendicazioni politiche e sociali legate alla propria esperienza di autogestione transfemminista. [Bennett, Segerberg 2012; Harvey 2019; Leonzi, Ugolini 2023].

Nel complesso, la letteratura ha descritto Lucha attraverso prospettive provenienti dagli urban studies, dai gender studies, dai commons studies e dai media studies, delineandola di volta in volta come bene comune femminista, spazio di autogestione o attore politico capace di mobilitare pratiche transmediali. Tuttavia, rimane ancora poco indagato il punto in cui queste pratiche incontrano il diritto: come le istituzioni amministrative e la giurisprudenza abbiano progressivamente riconosciuto, revocato e riformulato lo statuto di Lucha, e come l'esperienza stessa entri in tensione con le classificazioni istituzionali e la nozione di legittimità urbana.

Da queste premesse prende avvio l'analisi degli interventi amministrativi che hanno inciso sulla qualificazione istituzionale dell'esperienza, aprendo poi alla successiva dimensione giurisdizionale.

Lucha y Siesta tra riconoscimento e disconoscimento: le delibere 939/2022 e 651/2023 come atti di produzione dello spazio urbano

La vicenda istituzionale di Lucha è stata segnata da due atti regionali: la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 939 del 27 ottobre 2022, che ne ha riconosciuto il valore sociale e ne ha formalizzato la presenza tramite convenzione e comodato d'uso gratuito dell'immobile; e la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 651 del 24 ottobre 2023, che ha revocato tale riconoscimento, riportando l'immobile nella disponibilità regionale e prevedendone l'assegnazione tramite procedura comparativa.

Questa sequenza non mostra solo una diversa impostazione amministrativa, ma due modi opposti di definire lo statuto istituzionale di Lucha. Le decisioni analizzate hanno ridefinito le categorie attraverso cui l'esperienza è stata resa intelligibile e classificata, determinando di volta in volta ciò che è stato considerato istituzionalmente come uso legittimo dello spazio urbano di via Lucio Sestio 10. La ricostruzione muove da quattro chiavi di lettura – istituzionalizzazione, territorializzazione, politicizzazione e tecnica – attraverso i quali diventa possibile cogliere la logica delle due delibere e il conflitto che esse hanno generato sulla definizione pubblica dello spazio di Lucha.

La DGR 939/2022: la formalizzazione istituzionale di Lucha

La Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 939 del 27 ottobre 2022 è stato il primo atto a formalizzare in modo compiuto e istituzionale l'esperienza di Lucha, attraverso una convenzione e un comodato d'uso, riconoscendone il valore sociale e territoriale dopo oltre un decennio di presenza attiva nello spazio. L'atto recepisce e sviluppa la precedente Decisione di Giunta dell'8 marzo 2022, n. 14, che aveva riconosciuto le attività della Casa come di «interesse generale» [Decisione n. 14/2022] e aveva delineato un percorso di collaborazione con l'associazione volto alla realizzazione di un «innovativo progetto di bene comune urbano». In quella stessa cornice, la Regione aveva indicato la necessità di conservare la peculiare multifunzionalità dello spazio socio-aggregativo e di definire congiuntamente adeguamenti tecnici, modalità d'uso e capacità ricettiva dell'immobile.

La DGR 939/2022 traduce tali indirizzi in un dispositivo amministrativo compiuto. Nella parte dispositiva, la Giunta approva, infatti, la stipula di una convenzione con l'Associazione Casa delle Donne Lucha y Siesta, ai sensi dell'art. 4, co. 4-bis della l.r. 4/2014, e dispone la contestuale concessione in comodato d'uso gratuito dell'immobile di via Lucio Sestio n. 10 [Convenzione, art. 1 e 2]. L'art. 1. della convenzione specifica, infatti, che l'oggetto dell'accordo riguarda la valorizzazione delle pratiche sociali sviluppate all'interno della Casa – aiuto, ospitalità, presa in carico, reinserimento sociale e lavorativo – riconoscendole come parte integrante delle politiche regionali di contrasto alla violenza di genere.

Questo passaggio istituzionalizza l'esperienza: la riconosce come attività di interesse generale, la inserisce in un progetto regionale di bene comune urbano e la formalizza tramite convenzione e comodato.

L'atto opera anche un esplicito riconoscimento della dimensione territoriale dell'esperienza. Nel preambolo, Lucha è collocata nel quadrante Tuscolano-Quadraro-Don Bosco-Cinecittà, descritto come area ad alta densità abitativa e, al contempo, priva di servizi dedicati alle donne. La delibera rileva che l'immobile insiste sui quartieri Tuscolano, Quadraro, Don Bosco e Cinecittà, caratterizzati da una carenza di centri antiviolenza e case rifugio, e ne sottolinea la posizione al tempo stesso «parzialmente protetta» e «pienamente raggiungibile» grazie alla vicinanza con la rete del trasporto pubblico e con i principali assi viari della città. Questa descrizione territorializza Lucha come infrastruttura sociale collocata in un vuoto di welfare urbano, attribuendo allo spazio una funzione pubblica definita dalla sua posizione nella città.

Anche l'identità politica e comunitaria dell'esperienza viene recepita integralmente dall'atto amministrativo. L'art. 1 della convenzione definisce la Casa come «spazio di relazione femminista e transfemminista» e come «presidio territoriale e culturale essenziale» per il contrasto alla violenza di genere. Le pratiche relazionali e comunitarie – aiuto e auto-mutuo-aiuto, ospitalità solidale, costruzione di reti tra donne, scambio di saperi – sono richiamate negli artt. 1 e 2 della convenzione come elementi costitutivi dello spazio, insieme alla promozione di attività culturali strutturate «[...] in ottica intersezionale» alla funzione educativa come leva di trasformazione. Nella parte motivazionale, la delibera qualifica inoltre l'Associazione come «realtà altamente innovativa e sperimentale» radicata nel contesto urbano e riconosciuta nella rete nazionale dei servizi di emergenza legati al numero 1522. In questo quadro, la dimensione politica dello spazio non è un elemento esterno all'esperienza, ma uno dei criteri attraverso cui essa viene resa leggibile e riconoscibile sul piano istituzionale.

Un ulteriore profilo riguarda l'integrazione della dimensione tecnica nel processo di regolazione dello spazio. La Decisione n. 14/2022 – richiamata integralmente – aveva previsto un progetto di rifunzionalizzazione dell'edificio e la definizione congiunta degli interventi necessari alla sua adeguatezza funzionale e ricettiva. La convenzione recepisce tale impostazione, stabilendo che la Regione definisce, «anche su segnalazione dell'Associazione», gli interventi strutturali e impiantistici e determina con Lucha la capacità di accoglienza nel rispetto degli standard urbanistici e di sicurezza. In continuità, lo schema di comodato attribuisce alla Regione gli interventi straordinari di riqualificazione e all'Associazione gli oneri di manutenzione ordinaria [Comodato, art. 5].

In questo contesto, la dimensione tecnico-strutturale dell'immobile è integrata nel progetto istituzionale: gli interventi strutturali e impiantistici sono concepiti come parte del processo necessario a sostenere nel tempo l'esperienza e a garantirne le condizioni di funzionamento.

Nel suo complesso, la DGR 939/2022 istituisce un modello di co-produzione istituzionale dello spazio: riconosce Lucha come attività di interesse generale, la territorializza come infrastruttura sociale collocata in un vuoto di welfare, ne recepisce l'identità femminista e transfemminista e integra la dimensione tecnica in un processo condiviso di rifunzionalizzazione. L'immobile non è trattato come bene patrimoniale astratto, ma come spazio prodotto da pratiche sociali che la Regione decide di assumere e stabilizzare attraverso il proprio apparato amministrativo.

La DGR 651/2023: la ricollocazione amministrativa e procedurale du Lucha

La DGR 651/2023 segna un cambio di direzione netto rispetto all'impostazione precedente. L'atto revoca integralmente la convenzione e il comodato approvati nel 2022; e ricolloca l'immobile nella disponibilità regionale, predisponendo un nuovo percorso di assegnazione mediante procedura comparativa. Tale scelta viene motivata, nel preambolo della delibera, attraverso due elementi principali: l'assenza di un titolo giuridico ritenuto valido per la presenza dell'Associazione nell'immobile e le criticità strutturali e impiantistiche evidenziate dalla relazione tecnica trasmessa dalle Direzioni competenti.

L'effetto complessivo è la ridefinizione dello statuto istituzionale dello spazio: da bene comune urbano riconosciuto e radicato territorialmente, a bene patrimoniale regionale che deve rientrare nelle procedure ordinarie di concessione. La DGR 651/2023 opera quindi un doppio movimento: da un lato ricostruisce l'esperienza di *Lucha* entro la categoria dell'«occupazione sine titolo», dall'altro delinea un nuovo iter amministrativo centrato sulla regolarizzazione formale e sulla conformità tecnico-strutturale dell'immobile.

La delibera rilegge l'intera vicenda alla luce dell'irregolarità giuridica. La presenza dell'Associazione viene ricondotta alla mancanza di un titolo valido, richiamando espressamente la necessità di uniformare l'uso del bene ai principi di imparzialità e trasparenza che presiedono alle procedure di assegnazione del patrimonio regionale.

L'effetto è una de-istituzionalizzazione: lo spazio non è più descritto attraverso le pratiche sociali che lo hanno caratterizzato né attraverso il suo ruolo territoriale, ma attraverso la necessità di rimettere ordine nella sequenza giuridica degli atti, ricollocando l'immobile entro il regime ordinario della gestione patrimoniale regionale. L'esperienza di autogestione non è oggetto di valutazione, positiva o negativa: semplicemente esce dal campo della rilevanza istituzionale.

Nella stessa prospettiva, il legame tra *Lucha* e il quartiere si dissolve: l'attenzione della delibera si concentra esclusivamente sulla funzione che l'immobile dovrà svolgere all'interno di una rete standardizzata di servizi, non sul contributo che l'esperienza ha dato alla trasformazione di quel tratto di città. Lo spazio è trattato come supporto fungibile per una struttura di accoglienza affidabile a qualunque ente in possesso dei requisiti formali richiesti, dall'iscrizione all'albo al rispetto dei criteri di accreditamento. Non compaiono riferimenti al contesto urbano, ai bisogni sociali emersi nel quartiere o alle funzioni socio-relazionali sviluppate nello spazio. Anche il trasferimento delle donne accolte è descritto in termini meramente organizzativi, senza considerare le dinamiche comunitarie che avevano caratterizzato la vita del luogo.

A differenza della convenzione del 2022, che definiva *Lucha* come spazio femminista e transfemminista e ne riconosceva la dimensione relazionale e comunitaria, la DGR 651/2023 non contiene alcun riferimento all'identità politica dell'esperienza. L'Associazione viene richiamata unicamente per la sua «presenza sine titolo», mentre le donne e i loro figli minori sono collocati entro le categorie previste dai servizi anti violenza, come destinatarie degli interventi di protezione disciplinati dalla normativa regionale e al di fuori di ogni riconoscimento della dimensione comunitaria e relazionale maturata nello spazio. Questo assetto risponde pienamente alla logica della delibera, che dispone il rilascio dell'immobile e il ricollocamento delle persone accolte presso strutture anti violenza accreditate della rete regionale, sostituendo la dimensione comunitaria costruita nello spazio con il linguaggio della presa in carico istituzionale. In questa impostazione, la politicizzazione dello spazio – elemento centrale nella precedente delibera – viene sostituita da una lettura strettamente funzionale.

Infine, nella DGR 651/2023 la dimensione tecnica assume un ruolo decisivo. Le criticità strutturali e impiantistiche dell'immobile non sono presentate come un ambito da affrontare attraverso un percorso di adeguamento condiviso, ma come la ragione

che rende necessario revocare il precedente assetto e avviare una nuova procedura di assegnazione. Gli stessi elementi tecnico-strutturali che nella precedente impostazione amministrativa erano considerati parte di un progetto di rifunzionalizzazione volto a sostenere l'esperienza, vengono ora letti come ostacoli che impediscono la prosecuzione delle attività.

Il conflitto sui significati di Lucha tra co-produzione e riassorbimento amministrativo

Alla luce della breve analisi condotta sui due atti, diventa possibile cogliere non solo le differenze contenutistiche tra le delibere, ma soprattutto il diverso modo in cui ciascuna di esse contribuisce a produrre istituzionalmente lo spazio di Lucha. La DGR 939/2022 costruisce Lucha all'interno di un paradigma di co-produzione, in cui l'istituzione riconosce e incorpora pratiche sociali già attive nello spazio – una logica affine ai modelli di governance condivisa e ai processi di produzione congiunta dei beni comuni urbani [Iaione 2016]. La DGR 651/2023 opera invece in senso opposto: riduce lo spazio urbano entro una dimensione patrimoniale e di regolarità procedurale che assorbe il conflitto socio-urbano nelle logiche del controllo e della gestione amministrativa [Harvey 2012]. Non è soltanto il contenuto delle decisioni a cambiare, ma il quadro di significati attraverso cui l'istituzione decide che cosa può essere riconosciuto come legittimo nello spazio urbano. La distanza tra le due delibere non riflette solo un'alternanza politica, ma due modi differenti di produrre istituzionalmente la città e di definire il perimetro di ciò che può essere considerato legittimo al suo interno.

La produzione giurisdizionale della legittimità di Lucha

L'esperienza di Lucha non ha intercettato soltanto un livello amministrativo e istituzionale, come mostrano le due delibere regionali analizzate, ma è stata anche all'origine di due decisioni giudiziarie direttamente connesse agli sviluppi generati dalle pratiche del collettivo: la sentenza n. 136/2024 della Corte dei Conti del Lazio e la sentenza del giudice monocratico del Tribunale di Roma del 22 gennaio 2024.

Nello specifico, il giudizio contabile prende avvio dalla contestazione per responsabilità erariale mossa dalla Procura regionale nei confronti dei dirigenti che avevano disposto l'acquisto dell'immobile di via Lucio Sestio n. 10, propedeutico alla successiva convenzione e al comodato d'uso gratuito con l'Associazione Lucha y Siesta, ritenuto un indebito vantaggio economico in favore del *soggetto occupante* in assenza di un titolo legittimante.

La Corte dei Conti adotta però una ricostruzione diversa, distinguendo il profilo formale dell'occupazione dalla funzione pubblica che, nel tempo, lo spazio aveva assunto: l'immobile è riconosciuto come sede di un centro antiviolenza radicato nel territorio e divenuto punto di riferimento per la presa in carico delle donne, con conseguente esclusione della responsabilità per danno erariale dei dirigenti coinvolti.

Nel riconoscere la funzione sociale dell'immobile, acquistato *iure privatorum* e a prezzo di mercato, la Corte ha interpretato l'operazione come esercizio di una competenza

regionale prevista dalla L.R. 4/2014, in coerenza con la precedente Decisione di Giunta dell'8 marzo 2022 che, ai sensi dell'art. 118 Cost., aveva qualificato le attività di Lucha y Siesta come di *interesse generale*

Analizzando le motivazioni della Corte, emerge come la decisione si radichi nelle condizioni concrete del momento decisionale – assenza di soluzioni alternative, incremento dei casi di violenza, difficoltà di trasferimento delle ospiti durante la pandemia – riconoscendo alla funzione sociale già in essere un peso giuridico autonomo rispetto alla regolarità formale del titolo e mostrando una sensibilità inedita della giurisdizione contabile per i principi dell'amministrazione condivisa applicati alla rigenerazione di immobili per fini sociali. La tesi del favoreggiamento è dunque respinta dai giudici contabili in quanto nella ricostruzione della vicenda giudiziaria non emerge alcuna volontà di attribuire vantaggi agli occupanti, ma la finalità di preservare un servizio pubblico essenziale.

Accanto alla valutazione della magistratura contabile, anche la giurisdizione penale ha offerto una ricostruzione rilevante della vicenda. Con sentenza del 22 gennaio 2024, il giudice monocratico del Tribunale di Roma ha assolto con formula piena la presidente dell'Associazione Lucha y Siesta dall'accusa di occupazione abusiva dell'immobile di via Lucio Sestio n. 10. Il giudice penale ha, così, escluso che la condotta fosse orientata a un vantaggio privatistico, evidenziando come l'occupazione si inserisse in un contesto di attività rivolte alla tutela di soggetti vulnerabili, circostanza ritenuta incompatibile con la responsabilità penale per il fatto contestato.

Nel loro insieme, le due decisioni giudiziarie delineano una dimensione ulteriore della vicenda di Lucha, mostrando come anche la giurisdizione, accanto al livello istituzionale, abbia concorso a definirne il suo significato giuridico. In questa prospettiva, Lucha, al di là del suo valore principalmente sociale e politico, diventa anche oggetto del diritto: un'esperienza concreta attraverso cui l'ordinamento è stato chiamato a rielaborare e innovare se stesso, selezionando gli aspetti ritenuti giuridicamente rilevanti – continuità del servizio, interesse pubblico, tutela dei soggetti vulnerabili, assenza di finalità privatistiche – e chiarendo quali usi dello spazio possano considerarsi legittimi e quale valore giuridico assumano pratiche sociali autogestite con finalità sociali.

Organizzazione, pratiche e giuridicità di Lucha nella produzione della legittimità urbana

Fin qui l'analisi ha ricostruito le modalità attraverso cui l'esperienza di Lucha è stata qualificata dal diritto istituzionale e giurisdizionale, mettendo in luce come delibere e decisioni giudiziarie abbiano definito, riconfigurato o neutralizzato la sua rappresentazione urbana e sociale. È però necessario modificare la prospettiva e considerare l'esperienza nella sua capacità di produrre norme, criteri e forme di legittimità proprie. In alte parole: Lucha non è soltanto oggetto del diritto, ma si configura anche come soggetto materiale del diritto. Questa ricostruzione, basata su una visione materiale del diritto, consente di superare una lettura puramente istituzionale del caso e di mostrare come Lucha, produca forme autonome di normatività, incidendo dall'interno e

in maniera attiva sulle modalità con cui si definisce la legittimità dello spazio urbano. La possibilità di leggere Lucha come soggetto materiale di diritto emerge sia dalla sua organizzazione interna sia dagli effetti che questa struttura produce all'esterno. È in questo quadro che si inserisce la Dichiarazione di Autogoverno, che formalizza pratiche, strumenti, criteri e organi dell'esperienza e rende esplicita quella che può essere definita come una vera e propria architettura normativa elaborata dalla Comunità autogestita. Come afferma l'incipit della Dichiarazione di Autogoverno, «Lucha y Siesta si autodetermina istituzione continua del femminismo, in grado di inventare e reinventare il diritto vivente [...]». L'autodefinizione di Lucha in termini *istituzionali* nel passaggio iniziale della Dichiarazione può essere letta come l'espressione di una pretesa organizzativa che ha una dimensione propriamente giuridica: il diritto, in questa prospettiva materiale, non coincide con le norme codificate e con una sua visione formalistica, ma con l'insieme delle pratiche, delle regole condivise e delle responsabilità che strutturano e organizzano la vita collettiva di Lucha. Questa produzione normativa si manifesta in dispositivi organizzativi concreti, regolati dalla stessa Dichiarazione di Autogoverno: le assemblee come spazi decisionali orizzontali, le procedure di consenso, gli strumenti di cura e gestione dei conflitti, i criteri condivisi di accesso e uso dello spazio e i processi di autovalutazione basati su responsabilità diffuse. Sono queste pratiche – stabilite e ordinate dal documento – a dare contenuto alle regole comuni che la comunità stessa produce. L'idea che il diritto esista laddove vi è organizzazione rimanda alla tradizione istituzionalista del diritto [Romano 1946], ed è un risultato ampiamente consolidato nella riflessione filosofico-giuridica e in relazione agli studi sulla fondazione giuridica e costituzionale dei *commons* [Rodotà 2014]

Ciò che assume particolare rilievo e significato nel caso di Lucha è che questa prospettiva è formulata in modo esplicito dalle stesse attiviste nella Dichiarazione di Autogoverno.

Il riferimento esplicito al “diritto vivente” completa, infatti, questa auto-qualificazione e rafforza la coscienza del carattere giuridico dell'organizzazione e delle pratiche di Lucha: accanto alla dimensione istituzionale, la Dichiarazione introduce un'idea di diritto che si forma nelle pratiche quotidiane, nelle relazioni e nei processi decisionali della comunità. L'accostamento di questi due elementi con cui le attiviste descrivono la loro esperienza – istituzionalità e diritto vivente – permette di leggere la Dichiarazione come un atto di auto-normazione, attraverso cui Lucha si presenta come soggetto organizzato e, allo stesso tempo, giuridico in virtù delle regole, pratiche e strutture che ne orientano la vita collettiva.

L'autorganizzazione di Lucha e le sue pratiche di autogoverno non definiscono soltanto il suo ordine interno, ma costituiscono la condizione che rende possibile la sua presenza attiva nello spazio sociale, urbano e politico romano. Proprio questa capacità organizzativa rende l'esperienza operativa anche dentro un quadro di assoluta incertezza – determinato dalla DGR 651/2023, che ha lasciato Lucha priva di un titolo d'uso formale ed esposta al rischio di sgombero, una situazione non risolta nemmeno dall'assoluzione per occupazione abusiva – permettendole di continuare a generare effetti sociali, politici e culturali che alimentano forme di riconoscibilità pubblica, aspettative collettive e,

in definitiva, una domanda sostanziale di stabilità e certezza. La sua presenza quotidiana continua a trasformare la percezione e il significato condiviso della casa di via Lucio Sestio n.10: alimenta reti di supporto, pratiche di cura e mutualismo riconosciute dal quartiere, struttura relazioni di prossimità e produce un uso dello spazio che, nel tempo, ha acquisito valore pubblico. Allo stesso tempo, *Lucha* ha inciso sull'immaginario urbano e politico romano, diventando un riferimento del movimento femminista cittadino, un simbolo della difesa degli spazi sociali e un punto di aggregazione nelle mobilitazioni. La sua attività quotidiana, centrata su pratiche di accoglienza, cura e autogoverno, ha inoltre contribuito a influenzare il discorso pubblico locale e nazionale sulla violenza di genere, rendendo più visibili i bisogni, le vulnerabilità e le domande di sostegno e autodeterminazione che attraversano la città. Questi processi incidono anche sulla definizione di ciò che, nella città, appare come un uso legittimo dello spazio urbano romano. In questo senso, *Lucha* partecipa attivamente alla costruzione dei significati e delle aspettative che orientano la percezione collettiva della sua legittimità. Sono questi effetti – sociali, territoriali e simbolici – a rendere l'esperienza pubblicamente rilevante anche al di là delle oscillazioni istituzionali, alimentando una domanda collettiva di tutela e continuità che tende a tradursi in un'aspirazione giuridica alla stabilizzazione dell'esperienza nello spazio urbano.

Conclusioni

La vicenda di *Lucha y Siesta* mostra che la città non è solo lo sfondo delle decisioni istituzionali, ma uno spazio in cui diritto e pratiche sociali si riproducono reciprocamente. Le delibere regionali e le decisioni giurisdizionali hanno ripetutamente riclassificato l'immobile, rivelando come la legittimità urbana sia un campo contendibile, plasmato tanto dagli atti amministrativi e giurisdizionali quanto dalle pratiche che li precedono e li interrogano.

Il caso evidenzia, in definitiva, che la produzione dello spazio urbano e quella del diritto non procedono su piani separati: si incontrano nel conflitto urbano, nelle rinegoziazioni e nelle aspettative collettive che, nel tempo, orientano le forme e i limiti di ciò che può essere definito come un uso legittimo dello spazio urbano. Ne emerge una concezione materiale dello spazio urbano e della sua legittimazione, in cui diritto e pratiche sociali si confrontano in una tensione continua fatta di rinegoziazioni ma anche di reciproca interdipendenza. Infatti, se è vero che *Lucha* continua ad operare pur in assenza di un riconoscimento formale, è altrettanto vero che lo fa in una condizione di precarietà e incertezza che solo il diritto istituzionale può realmente colmare; allo stesso tempo, il diritto non può ignorare la dimensione sociale dell'esperienza, i bisogni e le aspirazioni che essa esprime, senza perdere quel fondamento sociale che ne giustifica la legittimità.

Bibliografia

- AMBROSI, A. (2019). *La crisi del welfare locale nella città di Roma: criticità strutturali e tentativi di resilienza e innovazione dal basso*, in «La Rivista delle Politiche Sociali».
- ANTONUCCI, M., DEMURTAS, C., PROIA, F. (2024). *I centri antiviolenza come pratica di urban commoning. Riflessioni ed esperienze nel contesto italiano e romano*, in «Contesti. Città, Territori, Progetti», n. 1, pp. 40-62.
- BENNETT, W. L., SEGERBERG, A. (2012). *The logic of connective action: digital media and the personalization of contentious politics*, in «Information, Communication & Society», 15/5, pp. 739-768, DOI: 10.1080/1369118X.2012.670661.
- BONU, G. (2020). *Casa libera tutte. La costruzione di spazi femministi più sicuri come pratica di r-esistenza nei contesti urbani*, in *Genere e r-esistenze in movimento. Soggettività, azioni, prospettive*. Atti del V Convegno nazionale del Centro Studi Interdisciplinari di Genere (CSG), Università di Trento, pp. 487-498, Università degli Studi di Trento.
- BORGHI, R. (2012). *Hai detto geografia?* Dell'intricato rapporto tra studi LGBTIQ e spazio, in «Contemporanea», 4, pp. 703-709.
- CIAMMELLA, F., CIOFALO, G. (2024). *Influ-activism, content creation, transmedialità: il caso #luchallacittà*, in «Mediascapes Journal», 24/2, pp. 21-36.
- CICCULLI, M. (2021), *Lucha y Siesta: bene comune transfemminista tra utopia ed economia della cura*, in «Intersezionale», <https://www.intersezionale.com/2021/05/10/bene-comune-transfemminista-tra-utopia-ed-economia-della-cura/> [maggio 2024].
- DELLA PORTA, D. (a cura di) (2009). *Democracy in Social Movements*, London, Palgrave Macmillan.
- FEDERICI, S. (2018), *Reincantare il mondo. Femminismo e politica dei commons*, Verona, Ombre Corte.
- FEDERICI, S. (2023), *La città come bene comune. Dalla sopravvivenza alla resistenza e alla rivendicazione*, in «DEP. Deportate, esuli, profughe», n. 51, pp. 38-42.
- FIORENSOLI, M. (1999). *La città della Dea Perenna*, Roma, Anomaly Press.
- HANHARDT, C. B. (2013). *Safe Space. Gay Neighborhood History and the Politics of Violence*, Durham, Duke University Press.
- HARVEY, A. (2019). *Feminist Media Studies*, Cambridge, Polity Press.
- HARVEY, D. (2012). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, London-New York, Verso Books.
- HOOKS, B. (1991). *Homeplace: A Site of Resistance*, in *Yearning. Race, Gender and Cultural Politics*, London, Turnaround.
- IAIONE, C. (2016). *The Co-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City*, in «American Journal of Economics and Sociology», vol. 75, n. 2, pp. 415-455.
- LANCIA, A. (2019), *La Casa delle Donne Lucha y Siesta: uno spazio di resistenza femminista*, in «DinamoPress», 31 agosto, <https://www.dinamopress.it/news/la-casa-delle-donne-lucha-y-siesta-uno-spazio-resistenza-femminista/> [novembre 2025].
- LEONZI, S., UGOLINI, L. (2023). *Immaginari in trasformazione tra memorie, narrazioni e piattaforme*, in «H-ermes. Journal of Communication», 25, pp. 99-114, DOI: 10.1285/i22840753n25p99.
- LEVY, C., BELINGARDI, C. (2025). *Care and Feminist Urban Commons: The Cases of Las Pioneras in Montevideo and Lucha y Siesta in Rome*, in «Social Politics: International Studies in Gender, State & Society», <https://doi.org/10.1093/sp/jxaf036>.

LUCHA Y SIESTA (s.d.). *La nostra storia*, <https://asscasadelledonneluchaysiesta.wordpress.com/storia-e-attivita/> [settembre 2025].

PARISI, S., SCIANNAMBLO, M. (2021). *Costruire «un immaginario di forza e di possibilità». Intervista con le attiviste del gruppo comunicazione di Lucha y Siesta*, in «Mediascapes Journal», 18, pp. 91-102.

PRIEUR, C. (2017). *Penser les lieux queers: entre domination, violence et bienveillance. Étude à la lumière des milieux parisiens et montréalais* HAL – Archives Ouvertes, disponibile su <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01304990/document> [settembre 2025].

RODOTÀ, S. (2014). *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza.

ROMANO, S. (1946). *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni.

SERUGHETTI, G., FANO MORRISSEY, L. (2022). *La cura come utopia quotidiana. Pratiche di politica trasformativa*, in «La società degli individui», n. 73, pp. 83-94, <https://doi.org/10.3280/LAS2022-073008>

SPAIN, D. (2016). *Constructive Feminism. Women's Spaces and Women's Rights in the American City*, New York, Cornell University Press.

Fonti normative e amministrative

Regione Lazio, Deliberazione della Giunta Regionale n. 939/2022.

Regione Lazio, Deliberazione della Giunta Regionale n. 651/2023.

Regione Lazio, Decisione della Giunta regionale n. 14/2022.

Sentenza della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 136 del 2024

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

SPATIAL TURN, LAWSCAPE E MULTINORMATIVITÀ: BREVI RIFLESSIONI SUL RAPPORTO TRA DIRITTO E CITTÀ

MICHELE LUMINATI

Anche se i saggi raccolti nel presente volume sono molto eterogenei, considerando l'ampio spazio temporale e geografico e la varietà dei temi affrontati, credo che si possano comunque proporre alcune chiavi di lettura, connesse tra di loro, in grado di ricondurre la ricchezza delle singole ricerche ad alcune problematiche comuni.

Proporre il nesso tra città e giuristi significa mettere al centro dell'attenzione la dimensione spaziale. Che si tratti, per fare qualche esempio, della centralità dei documenti giuridici nel ricostruire la «vita vissuta» di una città medievale (L. Gennaro), oppure del rapporto tra attività commerciali e urbanistica (A.B. Fernandez Castro; D. Nunes Pereira) oppure ancora di fenomeni più o meno recenti di inclusione-esclusione (G. De Mauro; C. Luceri) o di gestione alternativa degli spazi urbani (J.C. Fernández Sala; L.A. Vitolo; G. Grifa), i contributi testimoniano il proficuo effetto che lo *spatial turn* sta avendo sulle ricerche storico-giuridiche.

Mi sembra perciò utile tornare per un attimo alle riflessioni teorico-metodologiche legate a questo *turn*, considerando anche che nei vari saggi i riferimenti rimangono quasi sempre impliciti (e questo non lo dico a mo' di rimprovero, ma per sottolineare l'avvenuto inserimento di questo concetto nella cassetta metodologica, perlomeno delle nuove generazioni di storiche e storici del diritto, e non solo). Tralasciando la questione della molteplicità di accezioni del paradigma spaziale nelle varie discipline e il suo uso inflazionistico [cfr. Döring / Thielmann 2008], per la dimensione storico-giuridica rimangono sempre ancora valide le magistrali riflessioni di Pietro Costa [Costa 2013]. Lo *spatial turn*, inteso come «superamento di un'idea di spazio come di una superficie vuota, indifferente ai contenuti, mero contenitore separato dall'interazione sociale che 'in' esso o 'sopra' di esso si svolge» [Costa 2013, 5], permette di «sostituire all'omogeneità indifferente dello spazio newtoniano la molteplicità e infinita varietà dei luoghi. Il luogo non è semplicemente il 'locale', un punto indifferente dello spazio, ma acquisisce i caratteri idiomatichi e irripetibili che derivano dal suo essere, al contempo, il precipitato e il volano di un processo sociale» [Costa 2013, 7]. Analiticamente Costa propone di distinguere tra spazio «vissuto» e spazio «immaginato», sottolineando però subito che le due dimensioni sono strettamente collegate. Da un lato, dunque, lo spazio è generato dalle dinamiche sociali (e quindi anche giuridiche), dall'altro «la medesima società può

esplicitare la propria visione dello spazio e del tempo facendone momenti della rappresentazione che essa offre di se stessa» [Costa 2013, 9].

Nei vari contributi le due dimensioni, ovviamente con accentuazioni diverse a seconda del caso studiato, sono presenti. In una ipotetica “graduatoria” potremmo inserire sul versante dello spazio immaginato innanzitutto il saggio di Andrea Bertaccini sul pensiero dell’umanista Francesco Giovannetti, in quanto ci presenta due immagini della città (il mito di Roma e l’idea che la città sia il prodotto degli uomini che la abitano) che affondano le loro radici nell’antichità, ma che possiamo ritrovare anche in tempi recenti. Il riferimento al mito di Roma è presente nei saggi di Roberto Ragione sulla politica cimiteriale napoleonica, di Michela Iori sulla trasformazione di Piazza Venezia, di Caterina Luceri sulla costruzione di Asmara, denominata “piccola Roma”. L’immagine della città come *civitas*, come identità collettiva frutto delle pratiche socio-giuridiche di una comunità, è discussa in chiave attuale da Luigi Alfonso Vitolo nel suo saggio sul diritto alla città, ma è anche presente nell’analisi di Luca Jacopo Salvadori sulle società di mutuo soccorso, in quella di José Carlos Fernández Salas sulle cooperative edilizie peruviane e nel saggio di Giuseppe Grifa sull’esperienza di *Lucha y Siesta* a Roma. Anche se in questi contributi prevale la dimensione dello spazio vissuto, nondimeno viene messa in evidenza la creazione di immagini alternative della città, che si contrappongono al modello statuale-capitalistico imperniato sul concetto di proprietà privata e sulla riduzione dello spazio urbano a mero oggetto di mercato, se non di speculazione [sulla generale mancanza di progettualità urbana a partire dagli anni Cinquanta cfr. Magnago Lampugnani 2025]. In questo senso i contributi di Francesco Oliva sulla ricostruzione di Napoli negli anni Cinquanta e di Vincenzo Cassarà su quella di Palermo nello stesso periodo possono essere letti come esempi del fallimento di una certa idea di sviluppo urbano, fallimento voluto da una parte delle forze politiche, sociali ed economiche coinvolte e raggiunto attraverso l’uso selettivo del diritto (che Cassarà, p. 140, definisce giustamente come un «dispositivo ambivalente»).

Nei casi di Napoli e Palermo, ma anche nei casi spagnoli e sudamericani sugli spazi commerciali studiati da Ana Belem Fernández Castro e Daniela Nunes Pereira, nel contributo di Walter Leonardi sulle limitazioni dei privilegi e delle immunità ecclesiastiche nello Stato Sabaudo, in quello di José Carlos Fernández Salas sul ruolo delle cooperative edilizie nell’urbanizzazione di Lima, come pure nei processi di segregazione razziale e di zonizzazione analizzati da Caterina Luceri nel contesto coloniale di Asmara e da Giorgio De Mauro invece a Los Angeles, e infine nel saggio di Giuseppe Grifa sull’autogestione di *Lucha y Siesta*, emergono la molteplicità di soggetti coinvolti e la conflittualità che caratterizzano la continua ridefinizione dello spazio urbano. Lo spazio è, come scrive Costa, «una componente intrinseca della dinamica sociale» [Costa 2013, 9]. Ci troviamo di fronte ad una continua lotta tra soggetti che rivendicano lo spazio urbano, o parti di esso, appellandosi ad una qualche forma di diritto (o forse meglio di normatività, ma su questo tornerò in seguito), usando (anche) strumenti giuridici e/o reclamando dei diritti.

Per un’analisi approfondita di queste dinamiche e del rapporto tra spazio e diritto, mi sembra utile il riferimento al concetto di *lawscape*, come proposto dal teorico del

diritto Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos: «the lawscape is the interstitial space of law and the city» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2013, 89], e più in generale: «The lawscape is the interplay of in/visibilisation between law and space. Law and space are in a constant process of negotiation of in/visibilisation. In/visibilisation happens in degrees. Neither law nor space disappear fully from the lawscape» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020]. Spazio e diritto si condizionano a vicenda. «A city without law can only be this fetish of a holy city of justice, perpetually floating in a post-conflict space where everything is light and forgiveness. Likewise, a law without a city is a law without materiality» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2013, 90]. E dunque non si può sfuggire al *lawscape*: «Wherever one is in the city (and arguably beyond it, in its global hinterlands), one swims with and against the various normative flows that constitute the materiality of its lawscape» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2013, 97]. Ogni spazio ha una sua 'giuridicità'. Il diritto è percepibile come strumento di regolamentazione dello spazio e di determinazione dei rapporti tra «material and immaterial bodies that includes humans, nonhumans, linguistic bodies, disciplinary bodies, buildings, objects, animals, vegetables, minerals, and so on» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020]. Questi 'corpi' entrano in conflitto tra di loro, in quanto sono mossi «by a desire to occupy the same space at the same time» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, 5]. Il diritto (e di nuovo, non limitato alla legge formale, ma nel senso più ampio della normatività) emerge perciò non nella sua (illusoria) forma astratta e universale, ma nella materialità dei conflitti.

Tornando ai contributi raccolti nel presente volume, il concetto di *lawscape* permette ad esempio di andare oltre la contrapposizione tra un diritto che potremmo chiamare 'ufficiale', *top-down* (che emana da forme di autorità politica sia premoderne che moderne, e dunque da atti legislativi, amministrativi e/o giudiziari), e forme di produzione normativa 'altre'/alternative, di regola considerate marginali e nel tempo inesorabilmente 'liquidate' dal diritto 'ufficiale' (*ius mercatorum*, diritto indigeno, consuetudini, risoluzione extra-giudiziale dei conflitti, organizzazioni solidali, pratiche urbane, *commons*, autogestione ecc.). Nel *lawscape* al diritto appartengono anche «the normativity of the everyday, legal cultures, the production of norms that are not 'strictly legal' yet contribute to the production of the law» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020]. E dunque la casa del mercante sivigliano (Fernández Castro), i mercati indigeni *tianguis* (Nunes Pereira), le immunità ecclesiastiche sabaude (Leonardi), le società cooperative di costruzione (Salvadori), i *restrictive covenants* a Los Angeles (De Mauro), le pratiche speculative di espansione edilizia a Napoli (Oliva) e a Palermo (Cassarà), le cooperative edilizie peruviane (Fernández Sala), i *community land trust* (Vitolo), l'associazione *Lucha y Siesta* (Grifa): sono a tutti gli effetti produttori di normatività che lottano per occupare spazi urbani. Sono marginali (e dunque fondamentalmente "eliminabili", al limite tollerabili quando ricondotti nell'alveo legalistico) solamente se li osserviamo con gli occhiali dell'ideologia della preminenza e universalità del diritto statuale-positivo (l'assolutismo del monismo legalistico di grossiana memoria, per intenderci). Se invece partiamo dal concetto che nello spazio interstiziale tra diritto e città i vari "corpi" si confrontano continuamente, non è data *a priori* una superiorità del diritto legato

alle forme del potere costituito: «there is no one sovereign power deciding on the state of in/visibilisation» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020].

E infatti, se guardiamo alle varie esperienze analizzate nei saggi, i risultati delle controversie non ci consegnano l'immagine di un potere politico trionfante, ma piuttosto quella di una continua rinegoziazione dell'occupazione degli spazi urbani con differenti gradi di in/visibilizzazione. Si pensi ad esempio alla vicenda dei mercati indigeni (*tianguis*) di Mexico City e Lima nel Cinquecento, che a un certo punto scompaiono dalla terminologia giuridica ufficiale senza che se ne possa però dedurre l'effettiva scomparsa (Nunes Pereira, p. 52s). Oppure alla vicenda di *Lucha y Siesta*, caratterizzata «da una pluralità di riconoscimenti e disriconoscimenti istituzionali» (Grifa, p. 207).

Queste dinamiche sono particolarmente accentuate nei casi che riguardano i rapporti tra spazi privati e pubblici. La proprietà privata, per come è stata concepita dall'ideologia liberale e definita nei codici civili ottocenteschi, è considerata come uno spazio libero, al cui interno 'regna' in maniera assoluta il proprietario (basti ricordare la famosa definizione dell'art. 544 del *Code civil* napoleonico: «La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements»). La legge ne definisce dunque solo i limiti e crea quella che Philippopoulos-Mihalopoulos chiama *athmosphere*: «where the law becomes invisibilised and in its stead a space free from obligations and duties emerges» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020]. La dimensione normativa è però solo dissimulata, e anche lo spazio della proprietà privata è giuridificato dalla volontà del proprietario, che dispone dei "corpi" materiali e immateriali sottomessi al suo regime. Nel momento in cui viene rimesso in questione l'assetto di uno spazio privato il diritto torna ad essere visibile. Lo si può osservare ad esempio nell'ambito della tutela del patrimonio architettonico dopo l'Unità d'Italia, studiata da Martina Volpato, laddove la pretesa statale di catalogazione e controllo dei monumenti si scontra con la difesa della proprietà privata. Oppure nella vertenza tra il governo austro-ungarico e le amministrazioni italiane sul rifacimento di Piazza Venezia e la conseguente demolizione del Palazzetto di San Marco (Michela Iori). Lo spazio in questione non è solo privato ma gode di uno *status* ancora più "esclusivo", essendo sede diplomatica e dunque extraterritoriale. Il lungo conflitto è estremamente complesso e si articola su vari piani, produce pareri legali, perizie, mediazioni. Anche se lo Stato con la confisca e l'espropriazione per pubblica utilità dispone per così dire dell'artiglieria pesante per riaffermare la sua giuridicità sugli spazi privati, tende piuttosto a cercare il compromesso, e non solo nel caso di piazza Venezia.

Un esempio di ingerenza limitata, ma non meno incisiva, è dato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione degli anni Settanta e Ottanta in merito alle servitù d'uso pubblico e alla *dicatio in patriam* (Benedetta Rinaldi Ferri). Qui è interessante notare, che la Corte per la costituzione della servitù in favore del pubblico non richiede «una manifestazione di volontà del privato titolare del fondo cosiddetto servente», ma ritiene sufficiente il «mero fatto giuridico di mettere volontariamente, con carattere di continuità e non di precarietà e tolleranza, una cosa propria [...] a disposizione del pubblico» (Rinaldi Ferri, p. 188). Ciò significa che l'uso pubblico del bene privato diventa

legittimo, anche solo «per *facta concludentia*, anche con un comportamento omissivo» (Ead., p. 189). Questa linea giurisprudenziale (peraltro contestata) mette in questione l'assolutezza del principio volontaristico del diritto privato. Non mi pare un caso che questa giurisprudenza si situi proprio negli anni in cui la magistratura italiana si trasforma radicalmente, aumenta il peso delle correnti di sinistra e si discute di «giurisprudenza alternativa» e di «indirizzo politico» [cfr. Luminati 2007, pp. 193ss].

Se da un lato la pretesa di (ri)occupare spazi privati parte dallo Stato, dall'altro alcuni contributi analizzano casi nei quali l'iniziativa parte dai privati, con l'obiettivo di ridefinire l'assetto giuridico della proprietà privata e il suo rapporto con il bene pubblico, oppure di sottoporre spazi pubblici a logiche alternative. In questo senso si possono leggere le iniziative delle società cooperative di costruzione ottocentesche (L.J. Salvadori), il caso delle cooperative edilizie di Lima (Fernández Salas), ma anche i *racially restrictive covenants* statunitensi (De Mauro), dove paradossalmente i proprietari stessi auto-limitano il loro potere assoluto al fine di difendere quella stessa proprietà da *citizens of color*. Molto interessanti sono anche i modelli di contrasto ai fenomeni di *overtourism* e di *gentrification* discussi da Luigi Vitolo: oltre agli interventi legislativi, anche semplici regolamenti condominiali possono (come stabilisce anche la giurisprudenza) precludere al singolo proprietario di adibire l'immobile ad attività speculative. Il discorso si allarga poi alla questione dei beni comuni, in merito ai quali una certa giurisprudenza (come pure diversi comuni e regioni) condivide «l'esigenza di superare, in materia dei beni pubblici, una visione prettamente patrimoniale-proprietaria» (Vitolo, p. 200). Oltre ai modelli partecipativi tra privato e pubblico (in part. i patti di collaborazione) vi sono anche dispositivi prettamente privatistici, come i *community land trust*, che portano alla rinnovata visibilizzazione degli spazi della proprietà privata, sottoposta ad un diverso regime normativo.

Diversa ancora la vicenda di *Lucha y Siesta* (G. Grifa), che parte dall'occupazione di un stabile abbandonato di proprietà dell'azienda municipale dei trasporti di Roma: uno spazio (pubblico) diventato invisibile che un gruppo di attiviste rende nuovamente visibile trasformandolo in un bene comune e in uno spazio di autogestione. Le reazioni delle istituzioni sono contraddittorie: la Regione Lazio acquista l'immobile (2021), riconosce il valore sociale dell'associazione *Lucha y Siesta* e concede l'immobile dapprima in comodato d'uso gratuito (2022), ma un anno dopo revoca la convenzione, disconosce la legittimità dell'occupazione e sottomette l'immobile alle ordinarie procedure di concessione. Segue poi una sentenza del Tribunale di Roma (2024) che assolve *Lucha y Siesta* dall'accusa di occupazione abusiva. Si assiste ad un continuo processo di negoziazione che ha caratterizzato anche altre occupazioni nella città di Roma di quegli anni, come il Cinema Palazzo o il Teatro Valle [cfr. Bernardi 2014].

Come fa notare Grifa, *Lucha y Siesta* non è solo coinvolta in un conflitto con le istituzioni, ma produce anche «forme autonome di normatività» (Grifa, p. 214), che partendo dalle pratiche regolano lo spazio vissuto, proponendosi però anche come possibile modello urbano. Come già accennato, abbandonare la visione statocentrica e legalista (e anche eurocentrica) del diritto ci permette di "vedere" la molteplicità di soggetti che partecipano alla produzione di normatività. La nozione occidentale di "diritto"

si rivela infatti riduttiva, se vogliamo dare conto della «normativity of the everyday» [Philippopoulos-Mihalopoulos 2020]. L'approccio teorico-metodologico tradizionale per analizzare la multidimensionalità normativa è indubbiamente quello del «pluralismo giuridico» [cfr. Costa 2021]. Ma il concetto è talmente vago che si può dubitare della sua efficacia euristica per l'analisi storico-giuridica e inoltre rimane comunque legato alla dimensione legalistica e pone al centro questioni di validità e di delimitazione [Duve 2017]. Il concetto è perciò «caricato di senso politico-normativo» [Duve 2018, 172].

Vi sono numerosi tentativi di andare oltre il concetto di pluralismo giuridico, che qui non posso esporre in dettaglio [cfr. Costa 2021, p. 113ss; Duve 2017]. Vorrei però, per concludere, accennare al concetto di «multinormatività» che Thomas Duve ha sviluppato a partire dalle ricerche sulla storia coloniale sudamericana e dalle sue riflessioni sulla storia giuridica globale [Duve 2017; Duve 2018]. Usando il termine di «normatività» si apre «uno spazio ampio e non influenzato dalle categorie europee, in cui riflettere su una descrizione adeguata dei diversi modi di normatività e delle loro dinamiche interne» [Duve 2017, p. 93; traduzione mia]. Il termine «multi» mette in evidenza che esistono anche forme di normatività che non sono riconducibili ai concetti tradizionali del diritto (pratiche sociali, regole religiose, precetti morali ecc.), ma che hanno comunque la pretesa di regolamentare i comportamenti. L'approccio è chiaramente prasseologico e permette di prendere in considerazione tutte le forme culturali e tutti i «corpi» che contribuiscono alla produzione normativa all'interno del *lawscape*.

La multinormatività non caratterizza solo la città medievale e le società di Antico Regime o i regimi coloniali, ma, come dimostrano diversi contributi, si ritrova anche nella «modernità» otto-novecentesca, dietro e oltre la pretesa egemonica del monismo giuridico [cfr. Hespanha 2010]. Si pensi ad esempio alle modalità della sepoltura a Roma (R. Ragione), regolate dalla tradizione popolare e dalle credenze religiose, nei confronti delle quali anche il governo napoleonico deve scendere a compromessi. Oppure alla politica urbanistica di Napoli nel dopoguerra (F. Oliva) e alla trasformazione di consuetudini informali in prassi amministrative. Similmente a Palermo (V. Cassarà) il fallimento della legge speciale apre gli spazi alla speculazione edilizia che impone (attraverso i suoi intrecci con il potere politico e mafioso) le sue regole, per cui la «legalità formale» (Cassarà, p. 147) ingloba pratiche illegali [cfr. su questo tema anche Duve 2017, 98]. Nel caso delle cooperative edilizie di Lima (Fernández Sala) uno degli elementi che le caratterizza proviene dalla tradizione di solidarietà e di associazionismo di matrice cattolica (pre-moderna e pre-liberale), per cui si può presumere che pratiche socio-religiose abbiano influenzato i modi di agire delle cooperative. E da ultimo le pratiche di autoregolamentazione messe in atto da *Lucha y Siesta* possono essere caratterizzate come forme di «illegalità funzionale» (Grifa, p. 208), ma solo se contrapposte alla finzione dell'universalità ed esclusività della legge positiva. Nella logica del *lawscape* sono invece espressione legittima di un «corpo» che (ri)acquisisce e dunque «vive» uno spazio urbano.

I saggi raccolti nel presente volume forniscono una ricca e variegata gamma di esempi concreti del complesso rapporto tra diritto e città e delle dinamiche di interazione tra

istituzioni e pratiche, tra i vari “corpi” che si muovono, lottano, occupano e difendono spazi urbani. Con le mie brevi riflessioni teorico-metodologiche ho solo voluto suggerire qualche ulteriore strumento di analisi che possa aiutare a inserire le singole ricerche in un contesto più ampio.

Bibliografia

- BERNARDI, C. *et al.*, a cura di (2014). *Fare spazio. Pratiche del comune e diritto alla città*, Milano-Udine, Mimesis.
- COSTA, P. (2013). *Uno spatial turn per la storia del diritto? Una rassegna tematica*, in «Max Planck Institute for European Legal History, research paper series», No. 2013-07 (pubblicato anche in versione inglese: “A ‘Spatial Turn’ for Legal History? A Tentative Assessment”, in *Spatial and Temporal Dimensions for Legal History. Research Experiences and Itineraries*, a cura di M. Meccarelli, M. J. Solla Sastre, Max Planck Institute for European Legal History Open Access Publication, Frankfurt am Main 2016, pp. 27-62 <<http://dx.doi.org/10.12946/gplh6>>).
- COSTA, P. (2021). *Il ‘pluralismo’ politico-giuridico: una mappa storico-concettuale*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 50, pp. 29-118.
- DÖHRING, J., THIELMANN, T., a cura di (2008). *Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften*, Bielefeld, transkript.
- DUVE, T. (2017). *Was ist ‘Multinormativität’? – Einführende Bemerkungen*, in «Rechtsgeschichte. Legal History», 25, pp. 88-101.
- DUVE, T. (2018). *Storia giuridica globale e storia giuridica comparata. Osservazioni sul loro rapporto dalla prospettiva della storia giuridica globale*, in *Diritto. Storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, a cura di M. Brutti, A. Somma, Frankfurt M., Max Planck Institute for European Legal History, pp. 149-185.
- HESPANHA, A.M. (2010). *À quel point est-il moderne le droit de la modernité?*, conferenza tenuta a Lucerna, 4 novembre 2010 (https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/rf/institute/lucernaiuris/dok/HS2010_-_Hespanha.pdf).
- LUMINATI, M. (2007). *Priester der Themis. Richterliches Selbstverständnis in Italien nach 1945*, Frankfurt M., Klostermann.
- MAGNAGO LAMPUGNANI, V. (2025). *Wo sind die grossen Stadtentwürfe geblieben?*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 26.04.2025, p. 48.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. (2013). *Spatial Justice in the Lawscape*, in *Urban Interstices: The Aesthetics and Politics of the In-Between*, a cura di Andrea Brighenti, Surrey, Ashgate, pp. 87-102.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. (2015). *Spatial Justice. Body, Lawscape, Atmosphere*, Oxon-New York, Routledge.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. (2020). *Landscape*, in «International Lexicon of Aesthetics», Autumn 2020 <<https://lexicon.mimesisjournals.com/archive/2020/autumn/Landscape.pdf>>, DOI: 10.7413/18258630100.

URBANIZZAZIONE E DIRITTO INTERNAZIONALE

MIRKO SOSSAI

1. Le città “invisibili” al diritto internazionale classico

Viviamo in un'epoca di urbanizzazione rapida e senza precedenti. Oggi oltre la metà della popolazione mondiale risiede nelle città, una proporzione destinata ad aumentare significativamente nei prossimi decenni. I centri urbani si trovano ad affrontare una convergenza di sfide cruciali, tra cui garantire l'accesso ad alloggi adeguati, contrastare la povertà urbana, assicurare la fornitura di servizi pubblici essenziali e tutelare la sostenibilità ambientale. Al contempo, nuove infrastrutture digitali e tecnologie di sorveglianza stanno rimodellando la vita urbana su scala globale. Parallelamente a tali sviluppi, l'urbanizzazione della guerra – vale a dire il fatto che i conflitti armati sono sempre più combattuti in città e aree densamente popolate – pone profonde sfide all'applicazione e all'attuazione del diritto internazionale umanitario: nei contesti di conflitto urbano, diventano particolarmente complesse la protezione dei civili e la preservazione delle infrastrutture civili.

Nonostante la centralità delle città in tali trasformazioni contemporanee, gli studiosi del diritto internazionale hanno a lungo considerato il fenomeno urbano come analiticamente periferico. Le città sono state tradizionalmente intese quali enti sub-statali i cui interessi risultano interamente mediati dallo Stato e, di conseguenza, sono rimaste marginali anche rispetto all'inquadramento concettuale dell'ordinamento giuridico internazionale. Una delle più accreditate ricostruzioni storiografiche relative alle città europee individua tra i centri urbani e lo Stato moderno un rapporto di relazione inversa, nel senso che la vicenda storica della formazione dello Stato moderno coincide, al contempo, con il tramonto della città quale ente politico indipendente. Le città – già enti *superiorem non recognoscentes* – divengono progressivamente “invisibili” nella prospettiva del diritto internazionale, nella misura in cui vengono assorbite all'interno dello Stato¹. È una narrazione che ha accompagnato l'affermarsi del diritto internazionale quale disciplina scientifica a partire dalla fine del XIX secolo, che deve essere letta alla luce del dibattito dottrinale, allora assai vivace, sulle origini e il fondamento dell'ordinamento giuridico internazionale. In una prospettiva più ampia, le

¹ Mirko Sossai, *Invisibility of cities in classical international law*, in Helmut Philipp Aust and Janne Nijman (eds), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar 2021, p. 64 ss.

città sono rimaste “invisibili” anche quali oggetto di regolamentazione internazionale: posto che la collocazione delle città nell’ambito della struttura interna dello Stato attiene alla sua forma di governo, l’atteggiamento del diritto internazionale classico era stato descritto nei termini di una «rigida indifferenza» ovvero di rispetto della «libertà di organizzazione»².

Ci si può allora domandare se la contemporanea riemersione delle città sia connessa al processo di lungo periodo di apertura dello Stato e di progressiva visibilità del suo funzionamento interno, oppure se essa costituisca il risultato di un’iniziativa autonoma delle città stesse, nell’ambito di un nuovo protagonismo sul piano internazionale.

2. L’emerge delle città sugli scenari globali

In effetti, negli ultimi decenni le città sono emerse quali attori progressivamente più visibili nell’ambito delle relazioni internazionali. Attraverso la partecipazione ai negoziati sul clima, nonché mediante iniziative multilaterali e la costituzione di reti transnazionali di città, i governi locali, inclusi quelli del Sud globale, hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nell’attuazione delle agende politiche internazionali.

Le città interagiscono, pertanto, in misura crescente oltre i confini statali, sviluppando quella che può definirsi una rinnovata “coscienza globale”. Tale evoluzione pone in discussione gli assunti tradizionali concernenti la distribuzione dell’autorità nel diritto internazionale, giacché le città occupano una posizione intrinsecamente ambivalente: da un lato, esse continuano a operare quali organi dello Stato; dall’altro, partecipano a processi regolatori secondo modalità suscettibili di divergere dalle preferenze politiche nazionali, o persino di porsi in contrasto con esse, in particolare nei settori della tutela dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile. In questa prospettiva, le città si configurano al contempo come articolazioni dello Stato e quali potenziali “attori non statali”. In tale contesto, la questione concernente l’eventuale soggettività giuridica internazionale delle città dipende in larga misura dai presupposti teorici sottesi alla concezione della società internazionale e alla definizione stessa di diritto internazionale. Nonostante il ruolo sempre più rilevante assunto dalle città nei processi giuridici e politici internazionali, continua tuttavia a prevalere un approccio improntato a cautela. La nuova “visibilità” delle città non è stata, infatti, generalmente interpretata quale indice della loro emancipazione in quanto soggetti autonomi del diritto internazionale, bensì quale manifestazione di nuove modalità di azione sviluppatesi all’interno di un ordinamento internazionale tuttora caratterizzato da una struttura stato-centrica³.

Tuttavia, una ricostruzione incentrata esclusivamente sulla questione della soggettività rischia di offuscare le più ampie implicazioni derivanti dall’interazione tra urbanizzazione e diritto internazionale. In una prospettiva più profonda, il diritto internazionale

² V. Tomaso Perassi, *Lezioni di diritto internazionale: parte prima*, CEDAM 1955, p. 102.

³ Giuseppe Nesi, *The Shifting Status of Cities in International Law? A Review, Several Questions and a Straight Answer*, in *Italian Yearbook of International Law*, XXX (2021), p. 17 ss.

risulta sempre più elaborato, interpretato e attuato in contesti urbani, mentre le città stesse appaiono plasmate e costituite attraverso norme e pratiche giuridiche internazionali. Tale dinamica reciproca – talora descritta nei termini dell’«impatto quotidiano del diritto internazionale sulla vita urbana»⁴, ovvero persino di una «urbanizzazione del diritto internazionale»⁵ – presenta rilevanti implicazioni sul piano normativo.

Da un lato, il diritto internazionale può offrire risorse giuridiche e istituzionali idonee a fronteggiare le pressanti sfide della governance urbana; dall’altro, la proiezione diretta di regimi giuridici globali sui contesti urbani locali rischia di riprodurre asimmetrie strutturali di potere, con il potenziale effetto di marginalizzare tanto le autorità locali quanto le popolazioni urbane. In tale prospettiva, comprendere il ruolo delle città nel diritto internazionale non costituisce soltanto una questione relativa allo status istituzionale delle medesime, ma investe direttamente la legittimità, l’attuazione e l’effettività del diritto internazionale contemporaneo. Su queste questioni da qualche tempo si sta interrogando un gruppo di studiosi di diritto internazionale, che partecipano alle attività di un Comitato sul tema «urbanizzazione e diritto internazionale», costituitosi nell’ambito di una prestigiosa istituzione come l’*International Law Association*⁶.

3. Le città quali attori delle relazioni internazionali

Il rapporto tra diritto internazionale e processi contemporanei di urbanizzazione è complesso e multiforme. Le città sono al contempo attori di crescente rilevanza nel diritto internazionale e luoghi nei quali il diritto internazionale opera, viene attuato, vissuto e influenzato. Se alcune città e governi locali hanno iniziato a incidere proattivamente sul diritto internazionale e sulla governance globale – ad esempio attraverso la creazione di reti globali di città e varie forme di partecipazione ai processi connessi alle organizzazioni internazionali – il livello locale risulta altresì profondamente influenzato da norme e decisioni internazionali.

La “svolta urbana” del diritto internazionale coinvolge le città lungo diverse dimensioni sovrapposte. La più studiata – e, per molti giuristi, probabilmente la più rilevante – resta la dimensione istituzionale, che concerne le città quali attori ed enti di governo, in relazione alla loro influenza sull’attuazione del diritto internazionale e, sempre più spesso, anche sul suo contenuto normativo.

L’obiettivo di sviluppo sostenibile n. 11 dell’Agenda 2030 è stato considerato un indicatore particolarmente significativo dell’esposizione e del coinvolgimento delle città rispetto al diritto internazionale, nella misura in cui esso enuncia l’esigenza di assicurare forme di governance urbana sostenibile. Più in generale, l’idea dell’internazionalizzazione

⁴ Luis Eslava, *Local Space, Global Life: The Everyday Operation of International Law and Development*, Cambridge University Press 2015.

⁵ See Chrystie Swiney, *The Urbanization of International Law and International Relations: The Rising Soft Power of Cities in Global Governance*, in *Michigan Journal of International Law*, 2020, p. 227 ss.

⁶ V. <https://www.urbanintl.org/>

delle città e della localizzazione dello sviluppo sostenibile continua ad acquisire crescente rilievo in dottrina. Tale tendenza è stata descritta nei termini di un movimento duale, nell'ambito del quale le città operano simultaneamente quali vettori di governance sia *top-down* sia *bottom-up*: da un lato, esse traducono le norme internazionali in politiche radicate nel contesto locale; dall'altro, valorizzano innovazioni ed esperienze locali al fine di influenzare e contribuire alla definizione di agende e standard internazionali.

Si registra, inoltre, un crescente riconoscimento del fatto che le città, in ragione delle competenze di governo e di elaborazione delle politiche pubbliche loro attribuite, possano fungere da "incubatori di politiche" ovvero da "laboratori viventi"⁷. In tale prospettiva, le amministrazioni cittadine sono in grado di sperimentare approcci regolatori innovativi, monitorarne e valutarne gli effetti, diffondere buone pratiche e delineare percorsi politici alternativi. Ne consegue che le autorità cittadine appaiono particolarmente idonee a sviluppare strumenti giuridici e politici flessibili e sensibili al contesto, ispirati alle norme internazionali e capaci di rispondere alle condizioni e priorità locali, nonché di soddisfare le esigenze e le istanze delle comunità territoriali, inclusi i gruppi vulnerabili o marginalizzati.

4. I network transnazionali in dialogo con le organizzazioni internazionali

Le reti di città a dimensione transnazionale (*transnational city networks*) hanno costituito piattaforme per molteplici forme di cooperazione informale, attraverso le quali le città possono amplificare la propria voce collettiva. A titolo esemplificativo, nel 2016 il C40 Cities ha elaborato circa settanta categorie di buone pratiche in materia di azione climatica nei settori dell'energia, dei trasporti, della gestione dei rifiuti solidi, della pianificazione urbana, dell'adattamento e della finanza, con l'obiettivo di fornire alle autorità sub-statali strumenti operativi idonei ad affrontare il cambiamento climatico in maniera più efficace e incisiva.

Inoltre, nell'ambito delle reti transnazionali è stato adottato un numero crescente di dichiarazioni politiche volte ad articolare obiettivi condivisi: alcune indirizzate ad altre città, affinché aderiscano alla coalizione; altre rivolte ai governi nazionali, al fine di influenzarne le politiche; altre ancora finalizzate a sollecitare il riconoscimento delle proprie istanze da parte delle istituzioni intergovernative. Il concetto di accordi interurbani è stato impiegato per qualificare alcuni di tali documenti – tra cui il *Global Green New Deal*, adottato dal C40 Cities nel 2019, e la *Chicago Climate Charter* del 2017 – quali espressioni dell'emergere delle città come «creatrici di diritto internazionale»⁸, nella misura in cui essi propongono nuove forme di regolazione.

⁷ Anel Du Plessis, *Climate Change Law and Sustainable Development*, in Aust and Nijman (eds), *Research Handbook on International Law and Cities*, cit., p. 187 ss.

⁸ Agnieszka Szpak, *Global City Diplomacy and International Law*, Edward Elgar 2025, Ch. 1.

Indubbiamente, i documenti contenenti buone pratiche e le dichiarazioni politiche pongono una questione comune concernente la loro funzione quali meccanismi di definizione di standard internazionali. La loro rilevanza e il loro potenziale impatto non possono essere valutati esclusivamente alla luce del loro carattere non giuridicamente vincolante. L'elaborazione e la diffusione di buone pratiche possono, nondimeno, avvicinarsi a forme informali di standard-setting, laddove determinate pratiche vengano associate anche al godimento di benefici, generando così incentivi alla loro adozione. Le dichiarazioni politiche, dal canto loro, possono essere intese quali espressioni di "norme di aspirazione", vale a dire enunciazioni programmatiche che articolano obiettivi e razionalità condivise e che possono fungere da ambiti sperimentali per il progressivo sviluppo di future norme giuridiche.

Poiché numerose questioni globali incidono direttamente sui contesti urbani, le organizzazioni internazionali hanno progressivamente fatto affidamento sulle città, coinvolgendole sempre più direttamente nell'attuazione delle proprie politiche⁹. A loro volta, le città si sono rivolte alle organizzazioni internazionali per affrontare problemi che trascendono i confini locali, soprattutto laddove ritenevano che i propri interessi non fossero adeguatamente rappresentati dai governi nazionali.

È significativo che nel rapporto *Our Common Agenda* del 2021, il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres abbia sottolineato la necessità di un sistema multilaterale più forte, interconnesso e inclusivo, auspicando una maggiore collaborazione con le autorità sub-statali, anche attraverso la creazione di un *Advisory Group on Local and Regional Governments*¹⁰. Il network C40 ha inoltre instaurato partenariati con organizzazioni internazionali quali la Banca Mondiale nella lotta al cambiamento climatico.

Le organizzazioni internazionali adottano sempre più frequentemente approcci *bottom-up*, raccogliendo contributi dalle città e coinvolgendole nei processi di produzione della conoscenza. Ciò emerge in iniziative quali *United for Smart Sustainable Cities* (U4SSC), coordinata dall'ITU, dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e da UN-Habitat, con il sostegno di altre quattordici agenzie e programmi ONU. Rimane tuttavia aperta la questione concernente la reazione degli Stati membri qualora tali forme di cooperazione, apparentemente tecniche od operative, dovessero assumere una dimensione più esplicitamente politica. In definitiva, anche laddove organizzazioni internazionali e città intendano cooperare, esse non costituiscono "partner naturali": i membri delle organizzazioni internazionali restano infatti gli Stati, e non le città¹¹.

⁹ See Jacob Katz Cogan, *Cities in the Shadows of International Institutional Law*, in *International Organizations Law Review*, 2021, p. 133 ss.

¹⁰ *Our Common Agenda: Report of the UN Secretary General* (New York, United Nations 2021) 75.

¹¹ Helmut Philipp Aust and Janne Nijman, *The Urbanisation of International Law – A Post-Cold War History*, in Eyal Benvenisti and Dino Kritsiotis (eds), *The Cambridge History of International Law*, vol XII, Cambridge University Press, forthcoming.

5. Le città come attori collettivi urbani nel contenzioso in materia ambientale

Infine, negli ultimi anni si è sviluppata una crescente attenzione nei confronti della città quale attore collettivo urbano, muovendo dalla consapevolezza che il degrado ambientale, i disastri climatici e le disuguaglianze strutturali che caratterizzano gli spazi urbani producono forme di sofferenza non pienamente riconducibili a una concezione esclusivamente individualistica dei diritti.

È stato osservato che, sebbene in taluni casi gli interessi collettivi possano trovare tutela attraverso l'aggregazione di pretese individuali, sussistono contesti nei quali tali interessi possono essere efficacemente fatti valere soltanto in nome della collettività in quanto tale¹². Ciò si verifica, in particolare, con riguardo alle violazioni strutturali, collettive e cumulative dei diritti umani, nelle quali il danno si realizza al livello dell'intera popolazione urbana.

In tale prospettiva, le reti transnazionali di città hanno progressivamente enfatizzato il ruolo dei governi locali quali promotori o parti di contenziosi climatici strategici, sostenendo, ad esempio, la necessità di rimuovere gli ostacoli che limitano la capacità delle città di promuovere trasformazioni sistemiche, dal momento che esse risultano particolarmente idonee a rappresentare le collettività urbane nell'ambito di simili procedimenti.

Si registra, in effetti, una tendenza sempre più significativa verso l'incremento del contenzioso climatico interno che coinvolge le città. In tale ambito, appare opportuno distinguere due principali categorie di controversie. Da un lato, vi sono procedimenti nei quali i governi locali assumono la veste di convenuti, sia nell'ambito di azioni promosse da imprese private che contestano misure di mitigazione o di adattamento climatico adottate dalle città medesime, sia in ricorsi introdotti da organizzazioni della società civile che denunciano l'insufficienza o l'inadeguatezza dell'azione urbana. Dall'altro lato, si collocano le azioni promosse direttamente dalle città nei confronti di imprese private o di altri livelli di governo. A titolo esemplificativo, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ha recentemente rilevato come, negli Stati Uniti, governi locali abbiano avviato oltre trenta procedimenti finalizzati a ottenere risarcimenti e ulteriori forme di tutela nei confronti di imprese operanti nel settore dei combustibili fossili, in relazione a danni asseritamente derivanti dal cambiamento climatico¹³.

Va rilevato, d'altro canto, che i sistemi internazionali e regionali di tutela dei diritti umani risultano ancora scarsamente attrezzati a riconoscere e valorizzare il ruolo rappresentativo delle città quali custodi democraticamente legittimati degli interessi collettivi delle rispettive comunità locali. Il principale ostacolo all'attivazione delle città dinanzi a corti e tribunali internazionali attiene, come noto, alla questione dello

¹² Marius Pieterse, *Urban Collectives as Victims of International Human Rights Violations*, in *European Journal of International Law*, 2025, p. 537 ss.

¹³ United Nations Environment Programme, *Climate Change in the Courtroom: Trends, impacts and emerging lessons* (Nairobi, UNEP 2025), <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/48518>.

standing. In tale prospettiva, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente dichiarato irricevibili i ricorsi presentati da enti di governo locale, sul presupposto che essi costituiscano articolazioni dello Stato piuttosto che organizzazioni non governative ovvero rappresentanti di gruppi di individui¹⁴.

6. Le città nell'interazione tra dimensione spaziale e dimensione giuridico-internazionale

Concentrarsi esclusivamente sulle città quali enti di governance rischia di oscurare le implicazioni più ampie derivanti dall'interazione tra urbanizzazione e diritto internazionale. Il diritto internazionale, infatti, non solo viene sempre più elaborato, interpretato e attuato in contesti urbani, ma contribuisce esso stesso a modellare e costituire le città attraverso norme, pratiche e istituzioni di carattere internazionale. In tale prospettiva, assume particolare rilievo il contributo delle cosiddette *legal geographies*, ambito di ricerca interdisciplinare collocato all'intersezione tra geografia e diritto, che analizza criticamente i rapporti di reciproca produzione tra dimensione spaziale e dimensione giuridica. Tale approccio evidenzia come i processi giuridici contribuiscano alla produzione dello spazio e, al contempo, come i contesti spaziali influenzino l'elaborazione e l'applicazione delle norme giuridiche.

Il diritto internazionale incide in maniera significativa sulla vita urbana e sulle modalità di governo delle città. Numerosi bisogni, interessi e libertà individuali e collettivi tutelati dal diritto internazionale dei diritti umani risultano strettamente connessi al contesto socio-spaziale urbano. Ciò dipende non soltanto dal fatto che la maggior parte della popolazione mondiale vive ormai in contesti urbani, ma anche dalla circostanza che la città, attraverso la propria configurazione socio-spaziale, favorisce una molteplicità di interazioni, opportunità ed esigenze di natura politica, economica, sociale e culturale. In questo senso, lo spazio urbano costituisce al contempo il luogo di esercizio, godimento e realizzazione dei diritti umani, nonché il contesto in cui possono manifestarsi, con maggiore frequenza e intensità, fenomeni di esclusione e violazione degli stessi.

Per illustrare più concretamente il modo in cui le questioni urbane si intrecciano con il diritto internazionale dei diritti umani, l'attenzione può essere rivolta a un diritto fondamentale: il diritto a un alloggio adeguato. La sua rilevanza appare duplice. Da un lato, le istituzioni delle Nazioni Unite interagiscono costantemente con lo spazio socio-politico urbano nell'attuazione e nel monitoraggio di tale diritto; dall'altro, il diritto a un alloggio adeguato risulta concettualmente e materialmente connesso alle condizioni della vita urbana.

Il diritto a un alloggio adeguato, riconosciuto dall'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, possiede il potenziale non soltanto di orientare e guidare le politiche pubbliche locali, ma anche di incidere sulla stessa

¹⁴ ECtHR (GC), *Carême v France*, App No 7189/21, 9 April 2024, para. 85.

strutturazione dello spazio urbano. In tale prospettiva, a partire dal 2000, i successivi Relatori speciali delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato hanno fornito un contributo significativo allo sviluppo normativo di tale diritto, sia chiarendone portata e contenuto, sia richiamando l'attenzione sui persistenti deficit di attuazione che rivelano le conseguenze derivanti dal mancato godimento effettivo di tale diritto. Ad esempio, la rigenerazione urbana – proprio perché interviene direttamente sullo spazio vissuto – offre una prospettiva privilegiata attraverso cui comprendere il funzionamento concreto della dimensione spaziale del diritto a un alloggio adeguato. I processi di rigenerazione implicano inevitabilmente interventi sull'abitare: la costruzione di nuove abitazioni, la demolizione di edifici esistenti, la riqualificazione dei quartieri e, più in generale, la riconfigurazione dello spazio urbano. Applicare il diritto internazionale dei diritti umani a tali processi consente di comprendere in termini concreti come il diritto a un alloggio adeguato possa e debba operare a livello interno.

7. Le città come infrastrutture urbane

Alla base della riflessione sulle città quali spazi materiali di attuazione del diritto internazionale dei diritti umani si colloca un elemento comune di ordine strutturale: l'infrastruttura urbana quale componente costitutiva del tessuto urbano. L'infrastruttura costituisce, in effetti, una realtà intrinsecamente ambivalente. Se, da un lato, essa risulta essenziale per lo sviluppo urbano, per il miglioramento della vita pubblica e civica e per l'effettivo godimento dei diritti sociali ed economici nelle città, dall'altro lato le infrastrutture urbane possono produrre effetti di espulsione e spossessamento delle comunità locali, determinare la destrutturazione del tessuto urbano preesistente e compromettere la sostenibilità ambientale degli spazi urbani.

Si registra, in tale contesto, un crescente riconoscimento nel diritto internazionale del fatto che le infrastrutture urbane possono essere deliberatamente concepite e utilizzate quale strumento di compressione o negazione dei diritti. Un esempio paradigmatico, nell'ambito del sistema internazionale dei diritti umani, era rappresentato dal Muro di Berlino (1961-1989). Indubbiamente, un momento di svolta significativo è costituito dal parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia nel 2004 sulle *Conseguenze giuridiche derivanti dalla costruzione di un muro nei territori occupati palestinesi*¹⁵, nel quale l'impatto del muro sulla vita quotidiana delle popolazioni urbane ha inciso in maniera rilevante sull'argomentazione e sulle conclusioni della Corte. Tale impostazione è stata ulteriormente sviluppata nel più recente parere consultivo del 2024 sulle *Conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est*. In quest'ultimo, la Corte sottolinea come le opere infrastrutturali siano strumento delle violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani: si osserva, ad

¹⁵ ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, advisory opinion of 9 July 2004.

esempio, che «la costruzione di insediamenti da parte di Israele è accompagnata da infrastrutture civili appositamente progettate in Cisgiordania e a Gerusalemme Est [...] per incoraggiare l'espansione degli insediamenti, comprese reti stradali, idriche e fognarie, sistemi di comunicazione ed energetici, sistemi di sicurezza e strutture educative e sanitarie»¹⁶. Inoltre l'accesso a tali infrastrutture è limitato e rigidamente controllato per la popolazione palestinese.

D'altro canto, infrastrutture urbane adeguate sono ampiamente considerate un prerequisito essenziale per il godimento della maggior parte dei diritti economici e sociali. Ad esempio, già il Commento generale del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali relativo al diritto a un alloggio adeguato considerava la «disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture» quale elemento intrinseco all'«adeguatezza» dell'abitazione ai fini del diritto a un tenore di vita adeguato ai sensi dell'ICESCR¹⁷. Inoltre, il Commento generale sul diritto all'acqua ha interpretato tale diritto come comprensivo del «diritto a un sistema di approvvigionamento e gestione dell'acqua che garantisca pari opportunità nel godimento del diritto all'acqua» e sottolinea che «le aree urbane degradate, inclusi gli insediamenti informali, e le persone senza dimora dovrebbero avere accesso a infrastrutture idriche adeguatamente mantenute»¹⁸.

Infine, l'infrastruttura sostiene e rende possibile la vita urbana, e la sua distruzione può trasformarla radicalmente, impoverirla o persino annientarla. Quando tale distruzione è deliberata, essa viola una pluralità di obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale umanitario.

La guerra urbana ha determinato tassi senza precedenti di distruzione di abitazioni civili, infrastrutture critiche destinate alla fornitura di servizi essenziali e siti del patrimonio culturale, quali luoghi di culto, musei e archivi. Nel contesto delle guerre balcaniche degli anni Novanta si era affermato il termine «urbicidio», volto a descrivere la distruzione diffusa e deliberata del tessuto edilizio urbano quale specifica forma di violenza. In una risoluzione del 2021, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per il crescente utilizzo e targeting di «infrastrutture civili critiche per la fornitura di servizi essenziali alla popolazione civile» e di «beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile» nel corso dei conflitti armati, sottolineando che i danni arrecati a tali infrastrutture «possono ridurre o privare i civili dell'accesso a servizi essenziali in situazioni di conflitto armato, costituire fattori di sfollamento forzato o aggravarne le cause, favorire la diffusione di malattie infettive

¹⁶ ICJ, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, advisory opinion of 19 July 2024, para. 117.

¹⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant)* (1991), para. 8(b).

¹⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)* (2003), para. 10, para. 16(c).

in tali contesti e ostacolare una risposta efficace di sanità pubblica»¹⁹. Come evidenziato da diversi recenti rapporti del Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC), le conseguenze umanitarie si estendono oltre i danni subiti dalle persone rimaste nelle città durante i combattimenti, includendo altresì gli effetti sui civili costretti alla fuga e su coloro che successivamente tentano di farvi ritorno. Nella Dichiarazione politica del 2022 sull'uso di armi esplosive in aree popolate, tali gravi effetti indiretti, di lunga durata, sono definiti «effetti riverberanti» e comprendono anche il danno psicosociale arrecato alla popolazione civile²⁰. Infatti, le strutture urbane non si riducono a meri edifici: le abitazioni costituiscono il deposito di momenti intimi della vita familiare e affettiva, mentre i beni culturali riflettono la memoria e l'identità di un popolo. La distruzione dei siti del patrimonio culturale in una città rischia pertanto di interrompere la continuità tra le generazioni e le radici storiche e culturali.

8. Considerazioni finali

Negli ultimi tre decenni, le città sono progressivamente emerse dal cono d'ombra della loro tradizionale invisibilità nel diritto internazionale, e la dottrina ha iniziato a elaborare l'idea di un diritto internazionale delle e per le città. Sebbene tale sviluppo sia stato inizialmente ricondotto soprattutto alla dimensione delle città globali, e dunque influenzato da specifiche condizioni geopolitiche e geoeconomiche, si è ben presto chiarito come città di diversa dimensione e collocazione possano interagire con le norme internazionali, incluse quelle in materia di cambiamento climatico e a tutela dei diritti umani. In tale prospettiva, il ruolo delle città trascende ormai la mera funzione di attuazione degli obblighi internazionali, configurandosi piuttosto come forma emergente di partecipazione alla produzione stessa del diritto internazionale.

Resta tuttavia aperta la questione relativa a come le trasformazioni dell'ordine geoeconomico e geopolitico incideranno sull'evoluzione futura del diritto internazionale. Qualora tale ordine dovesse essere progressivamente rimodellato dall'affermarsi di nuovi attori globali, quali la Cina e l'India, diverrà particolarmente rilevante indagare le implicazioni di tali mutamenti sul ruolo che le città saranno chiamate a svolgere all'interno di tali dinamiche.

La ricerca futura sul ruolo delle città nel diritto internazionale potrebbe inoltre concentrarsi sull'analisi delle città non soltanto in relazione alle loro strutture di governo o alla loro consistenza demografica, ma anche con riferimento al tessuto sociale che esse incorporano e sostengono. L'interazione tra diritto internazionale e dimensione urbana richiede infatti di considerare l'intero spettro di attori, statali e non statali, che incidono sulla vita concreta delle città all'interno di configurazioni di governance

¹⁹ SC Res. 2573 (27 April 2021). V. Mirko Sossai, *The Place of Cities in the Evolution of International Humanitarian Law*, in *Italian Yearbook of International Law*, XXXI (2022), p. 227 ss.

²⁰ Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences Arising from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas, 17 June 2022.

sempre più complesse e in continua evoluzione. Ad esempio, le città si configurano come un osservatorio privilegiato per lo sviluppo di un possibile regime internazionale di responsabilità delle imprese in materia di diritti umani.

La riflessione sin qui sviluppata evidenzia, infine, l'esigenza di proseguire l'indagine su alcuni assi tematici fondamentali, quali l'elaborazione di un quadro analitico idoneo a chiarire la relazione, sempre più dinamica e trasformativa, tra Stato e città, oppure l'approfondimento del "diritto alla città" quale possibile cornice concettuale per sviluppi normativi relativi, ad esempio, al diritto all'alloggio. Questa prospettiva potrebbe rivelarsi particolarmente feconda anche quale punto di partenza per la costruzione di forme partecipative al governo della città, nonché come criterio di bilanciamento tra interessi, talora confliggenti, delle diverse collettività urbane.

LE AUTRICI E GLI AUTORI

Ana Belem Fernández Castro is a legal historian interested in legal pluralism, mercantile law, commercial institutions, and commercial conflict management in the context of the Hispanic empire during the early modern period. She was born and raised in Mexico City where she studied Law at Universidad Panamericana. She moved to Seville to start a master in History at Pablo de Olavide University and the École Pratique des Hautes Études in Paris. She got her first doctoral degree in 2015 at the European University Institute in Florence after successfully discussing a thesis about the jurisdictional support offered by the House of Trade of Seville to the American colonial trade during the early modern period. She has collaborated as postdoctoral researcher in the ERC founded project called “Mediterranean Reconfigurations. Intercultural Trade, Commercial Litigation, and Legal Pluralism. 15th-19th centuries” directed by Professor Wolfgang Kaiser in Paris 1 Panthéon-Sorbonne. She has also worked as a postdoctoral fellow at the Scuola Superiore Meridionale in Naples, specifically in the area of Global History and Governance. She is now working on her second PhD at University of Padua under the supervision of Professor Stefania Gialdroni, in the framework of the project “Iustitia Mercatoria. Places, Spaces and Iconographies of Mercantile Justice in Europe (11th-17th Centuries).”

Andrea Bertaccini è dottorando in Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi Roma Tre e Assessore alla Cultura del Comune di Valsamoggia (BO). Ha pubblicato: “*Vestigia proinde imitatus maiorum*”. *Lumanesimo giuridico di Francesco Giovannetti (1510 ca-1586): tra inquietudini universalistiche e persistenze classiche*, in “Archivio giuridico Filippo Serafini online”, III, n. 1, 2024, pp. 363-425 (DOI 10.53148/AGO20240110).

Vincenzo Cassarà ha conseguito un dottorato in Studi storici presso l'Università di Firenze, discutendo una tesi su Salvo Lima come anello di congiunzione tra mafia e politica, premiata dalla Fondazione Falcone. Specializzato in storia della mafia e della speculazione edilizia a Palermo, ha partecipato a numerose conferenze nazionali e internazionali, tra cui l'AIUS di Ferrara, presentando studi su temi come *Il sacco di Palermo* e *Il Piano regolatore di Palermo (1956-1962)*. Ha approfondito anche la storia della Democrazia Cristiana siciliana e la politica urbanistica, pubblicando saggi su riviste scientifiche. I suoi interessi di ricerca includono la storia politica e ambientale, con un focus sulla Sicilia e il contesto mediterraneo. Recentemente ha presentato lavori sul neofascismo, consolidando il suo contributo agli studi sulla storia contemporanea italiana.

Giorgio De Mauro si è laureato in giurisprudenza nel 2022 presso l'Università del Salento, con lode e invito a proseguire gli studi, discutendo una tesi in storia del diritto moderno e contemporaneo dal titolo *Un diritto senza Stato. Anarchia e ordine internazionale tra Ottocento e Novecento* (relatore: prof. Luigi Nuzzo). In seguito, è stato ospite per un mese del prof. Milos Vec presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Vienna e, sempre nel 2022, ha vinto il concorso di dottorato in “Diritti e Sostenibilità” bandito dalla facoltà di giurisprudenza dell'Unisalento, classificandosi al primo posto; il suo progetto di ricerca si intitola *Storie giuridiche di confinamento sociale. Costruzione dello spazio urbano e segregazione razziale a Los Angeles tra XIX e XX secolo*. Ha ricoperto la posizione di *Visiting Scholar* presso le facoltà di giurisprudenza dell'Università di San Paolo (USP, 01.09.23-20.10.23) e della *University of California, Los Angeles* (UCLA, 01.02.25-01.05.25).

Jose Carlos Fernandez Salas is a Ph.D. candidate in History and Urban Studies at the Graduate School of Arts and Sciences of Harvard University. He studies the legal practices of different ethnic groups (Andean, Asian and Afro-Peruvian) occupying land and developing neighborhoods in the peripheries of Peruvian cities in the 19th and early 20th century. Using the framework of legal pluralism, he focuses on the diversity of legal arrangements behind collective forms of land tenure such as confraternities, mutual aid societies and housing associations and cooperatives. His project builds on his previous experience as a lawyer in Lima where he worked as an associate and as senior associate in the real estate practice group of a law firm

(2013/17) and also as Director of Urbanism at the Ministry of Housing of Peru (2020/21). He also holds a M.A. in History and a Master in Urban Planning, both from Harvard University. He graduated with a law degree from the School of Law of the Pontifical Catholic University of Peru. At Catholic University he also worked as lecturer in Property Law (2019/21).

Marco Folin è professore ordinario di Storia dell'architettura all'Università di Genova. Si è principalmente occupato di storia urbana fra medioevo e prima età moderna, dei rapporti fra architettura e politica nel Rinascimento, di iconografia dell'architettura e della città. Fra le sue ultime pubblicazioni: *Ferrara estense. Architettura e città nella prima età moderna* (Oligo 2022); *Una nazione giovane. L'Italia dei palazzi municipali, 1861-1911* (a cura di, con I. Balestreri), Aistarch 2024; *La città degli storici dell'arte* (a cura di, con B. de Divitiis), Aisu International 2025. Dal 2024 dirige la rivista dell'Associazione Italiana di Storia dell'Architettura *Studi e ricerche di storia dell'architettura*.

Luigi Gennaro è dottore magistrale in giurisprudenza (2014, relatore prof. Orazio Condorelli) e in archeologia (2022, relatrice prof.ssa Lucia Arcifa), ed attualmente frequenta il terzo anno del dottorato in «Ordine giuridico ed economico europeo» presso l'Università Magna Græcia di Catanzaro, tutor prof. Alarico Barbagli. I suoi campi di interesse concernono principalmente la Sicilia e l'Italia meridionale dalla tarda antichità al XII secolo, con particolare riguardo ai temi del territorio antropizzato, della proprietà fondiaria e dell'agricoltura.

Giuseppe Grifa è docente a contratto di Sociologia Politica presso l'Università di Foggia e assegnista di ricerca per la Regione Puglia, dove si occupa di politiche energetiche e ambientali. Si è laureato con lode in Giurisprudenza, ha conseguito un master in Geopolitica e sicurezza globale ed è cultore della materia in Filosofia del diritto. Ha inoltre completato corsi di perfezionamento in diritti umani e in storia di genere. Attualmente è anche borsista della Fondazione Konrad Adenauer.

Walter Leonardi, architetto, ha conseguito un dottorato di ricerca in Storia dell'Architettura e dell'Urbanistica presso il Politecnico di Torino, presso il quale ha collaborato anche alla didattica di corsi universitari. Ha svolto attività di ricerca ed è autore di pubblicazioni su tematiche connesse allo studio della città e dell'architettura in Età Moderna, con particolare riferimento alla Sicilia e al Piemonte, e al rapporto tra immaginari urbani e cinema nel XX secolo. Attualmente, insegna Storia dell'Arte in un Liceo Scientifico di Torino.

Caterina Luceri è dottoranda di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università del Salento (Lecce). Ha conseguito la laurea magistrale in Giurisprudenza con lode presso lo stesso ateneo, discutendo una tesi dal titolo *Il ruolo delle città coloniali tra storia e diritto. Una prospettiva italiana*. Successivamente, ha ottenuto con lode il diploma della Scuola Superiore ISUFI (Istituto Superiore Universitario di Formazione Interdisciplinare), equiparato a master di secondo livello, con una ricerca dal titolo *Asmara: la "piccola Roma"*. Tra marzo e aprile ha trascorso un periodo di ricerca presso l'Università di Vienna.

Michele Luminati è professore ordinario di storia e teoria del diritto all'Università di Lucerna; direttore dell'Istituto di ricerca sulla giustizia dell'Università di Lucerna IJF; già direttore dell'Istituto Svizzero di Roma; co-direttore del progetto di ricerca internazionale Spazidentità: *Spazialità materiale e immateriale dell'italianità dalla Repubblica Cisalpina al Fascismo: territori, città, architetture, musei* (EFR); si è occupato in particolare di storia delle magistrature in Italia e in Svizzera e di storia urbana; Premio Noto Antica 2020.

Sara Menzinger insegna Storia del Diritto Medievale e Moderno nell'Università di "Roma Tre". Dopo una prima fase di ricerca incentrata sulla funzione attribuita al diritto nei governi comunali italiani del Duecento (*Giuristi e politica nei comuni di Popolo. Siena, Perugia e Bologna, tre governi a confronto*, 2006), si è interessata alla rinascita del diritto pubblico nel Medioevo, curando l'edizione di uno dei più antichi trattati pubblicistici prodotti dalla cultura giuridica medievale (*La Summa Trium Librorum di Rolando da Lucca. Fisco, politica, scientia iuris*, 2012, con Emanuele Conte). Nell'ambito delle teorie pubblicistiche, ha approfondito in particolare la storia del concetto di cittadinanza nel Medioevo occidentale (*Cittadinanze*

medievali. *Dinamiche di appartenenza a un corpo comunitario*, 2017) e delle concezioni fiscali nell'Età di Diritto Comune, studiate nella prospettiva del rapporto tra individuo e potere pubblico. Negli ultimi anni si è occupata di questioni inerenti al rapporto tra diritto e letteratura, intervenendo con alcuni contributi sul ruolo della cultura giuridica nel pensiero di Dante.

Daniela Sofia Nunes Pereira is currently the beneficiary of the *Juan de la Cierva* postdoctoral contract at the Complutense University of Madrid (2023-2024). She is the lead researcher of the project *Los espacios para el comercio en las ciudades Ibero-americanas y la transmisión de modelos urbanos ibéricos (siglos XV-XVII)*, funded by the Agencia Estatal de Investigación. In 2022, Daniela was also awarded a 12-month postdoctoral fellowship at the Nova University of Lisbon, in the Institute of Art History, where she led the project *Estaus, Alpendres, Arcadas e Açougues: (Re)pensar os edifícios comerciais portugueses (séculos XV e XVI): herança, inovação e teoria*. She completed her PhD in History in 2021 at the University of Évora, supported by a 4-year doctoral scholarship funded by the Foundation for Science and Technology and the UNESCO Chair, where she developed the project *Os Espaços de mercados nas cidades portuguesas, séculos XVI-XVIII*. Her upcoming book, *The Market Space of Portuguese Cities: Urbanism and Commercial Architecture (15th-17th Centuries)*, will be published by Routledge in early 2025.

Francesco Oliva (Roma, 1989) si è prevalentemente interessato di storia urbana, economica e sociale delle città. Durante il percorso di laurea triennale in Scienze Storiche, del Territorio e per la Cooperazione Internazionale presso l'Università di Roma Tre ha discusso una tesi dal titolo *Gli sventramenti del fascismo e la nascita delle borgate romane: il caso di Tor Marancia*. Durante il percorso magistrale in Storia e Società, sempre all'Università di Roma Tre ha presentato un lavoro intitolato: *Lo sviluppo urbano di Roma nel secondo dopoguerra. La speculazione edilizia nell'ottica della Società Generale Immobiliare*. Ha ottenuto il Dottorato in Storia Contemporanea presso il Dipartimento SARAS dell'Università La Sapienza di Roma difendendo una tesi di storia urbana dal titolo *Quartieri operai di città non operaie. L'edilizia popolare fascista tra Lisbona e Roma (1933-1945)*, nel quale ha messo a confronto le politiche abitative del fascismo e dell'Estado Novo. Attualmente è Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli "Federico II", impegnato in una ricerca di storia economica finalizzata alla pubblicazione di una monografia sulla storia del Banco di Napoli tra il 1950 e il 1996.

Roberto Ragione, architetto, si laurea con lode in *Architettura*, magistrale a ciclo unico, presso Sapienza Università di Roma. Nello stesso ateneo consegue la Laurea magistrale in *Architettura del Paesaggio*; i Master di II livello in *Diritto dei Beni Culturali* e in *Architettura per l'Archeologia*; la Specializzazione in *Beni architettonici e del paesaggio*; il Dottorato di ricerca in *Storia, disegno e restauro dell'architettura*. Dapprima cultore della materia in *Rilievo dell'Architettura*, poi in *Disegno dell'Architettura* e attualmente in *Restauro dell'Architettura*, ha svolto incarichi di didattica integrativa nei laboratori di 'Disegno dell'architettura' presso l'ateneo di Roma Tre e di 'Restauro architettonico' presso Sapienza. Svolge attività di ricerca nell'ambito della storia e della conservazione dei beni culturali; in particolare, gli studi sul complesso funerario monumentale Campo Verano a Roma, avviati durante il dottorato, sono stati presentati e pubblicati in convegni nazionali e internazionali.

Benedetta Rinaldi Ferri è dottore di ricerca in Storia del Diritto e membro associato del Centre de Recherches Historiques presso l'École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi (EHESS). Nel gennaio 2025 ha discusso, in cotutela tra l'Università di Roma Tre e l'EHESS, una tesi dal titolo *Inside and Out the Religious House. Charity and the Circulation of Labour in Early Modern Law (Italy, 1570-1670 ca.)*. I suoi interessi di ricerca includono la storia delle regolazioni del lavoro e delle economie sacre di età medievale e moderna, oltre che i regimi di dedica e destinazione di beni e persone.

Luca Jacopo Salvadori dottore di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo, titolo conseguito presso l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro nel 2024 con una tesi dal titolo *Il mutuo soccorso nella prima età liberale (1861-1904) - Le ragioni della solidarietà al tramonto delle corporazioni*. Nelle mie ricerche e pubblicazioni, oltre al mutuo soccorso, mi sono occupato in particolare delle origini delle casse per pensioni operaie, delle prime tutele nel lavoro nei confronti di donne e fanciulli.

Mirko Sossai è professore di diritto internazionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università Roma Tre. È co-rapporteur del Comitato dell'International Law Association in tema di Urbanizzazione e diritto internazionale.

Elena Svalduz è professoressa associata di Storia dell'architettura presso il Dipartimento dei Beni culturali dell'Università degli Studi di Padova. Presidente dell'Associazione Italiana di Storia Urbana dal settembre 2022, è dal 2021 referente per la conoscenza e la valorizzazione delle sedi storiche di proprietà dell'Ateneo, referente dipartimentale per la Terza Missione, dal 2023 socia corrispondente residente dell'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, e socia residente dell'Ateneo Veneto. Si occupa principalmente di storia dell'architettura, storia della città in età moderna e di paesaggio storico.

Luigi Alfonso Vitolo (Salerno, 2000) è attualmente dottorando in “Discipline giuridiche privatistiche”, cultore della materia in Diritto Civile e tutor di supporto orientativo-metodologico-didattico per studenti italiani e internazionali presso l'Università degli Studi di Roma Tre, dove si è laureato con lode in Giurisprudenza con una tesi dal titolo “Beni comuni e spazio urbano”. È autore di pubblicazioni scientifiche su riviste accademiche in materia di diritti reali.

Martina Volpato si è laureata nel 2022 al corso magistrale in Arti Visive presso l'Università di Bologna, discutendo una tesi incentrata sulle facciate affrescate del centro storico di Verona dal XIV al XIX secolo. Da novembre 2023 è dottoranda in Storia dell'Architettura (SSD: ICAR/18) all'interno del corso di Dottorato in Arti, Storia, Società presso il Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna, con una borsa a tematica vincolata PNRR ex D.M. 118/2023 – Pubblica amministrazione. Prende parte ad un progetto di ricerca co-finanziato dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione del Ministero della Cultura, il cui scopo è l'aggiornamento del tracciato su base ontologica per le schede di catalogo dedicate al patrimonio costruito (schede A).

SOMMARIO

Prefazione <i>Foreword</i> ELENA SVALDUZ – Presidente AISU	III
Storia del diritto, storia della città: un dialogo aperto <i>Urban History and Legal History: An Open Dialogue</i> MARCO FOLIN, SARA MENZINGER	V
1. Spazi della città, spazi del diritto: per un'archeologia giuridica delle città di antico regime	1
Catania medievale attraverso i documenti d'archivio: appunti per un'archeologia giuridica della proprietà fondiaria tra medioevo e prima età moderna LUIGI GENNARO	3
«Civitates viri sunt, non solitudines». Τόποι letterari e persistenze classiche nel <i>De Romano Imperio ac eius iurisdictione</i> di Francesco Giovannetti (1510 ca.-1586): considerazioni sparse tra diritto e letteratura ANDREA BERTACCINI	11
The City, the Jurist and the Administration of Commercial Justice in Seville and Valencia during the Sixteenth Century ANA BELEM FERNÁNDEZ CASTRO	28
Portales and Power: Market Architecture and Urban Governance in Mexico and Lima before the Leyes de Indias (1573) DANIELA NUNES PEREIRA	44
2. La legislazione urbana come strumento di modernizzazione delle città(secoli XVIII-XIX)	65
Magistrature e controllo dello spazio: fonti giuridiche per un'indagine sulla città nello Stato Sabauda del XVIII secolo WALTER LEONARDI	67
Legislazione, architettura e società: la nascita del cimitero comunale monumentale Campo Verano a Roma tra Età napoleonica e Restaurazione ROBERTO RAGIONE	86
La storia urbana e la legislazione sociale: le società di mutuo soccorso e il loro impatto sulle città LUCA JACOPO SALVADORI	105

Politiche di tutela e strumenti di censimento del patrimonio edilizio nei primi decenni dell'Italia unita: un approfondimento sulla provincia di Verona	115
MARTINA VOLPATO	

3. Spazi urbani, conflitti e giustizia nel secolo breve 133

Di italiani, cinesi e africano-americani. Alle origini giurisprudenziali della segregazione residenziale dei Black Angelenos	135
GIORGIO DE MAURO	

Italian colonialism and the making of urban space: the case of Asmara	148
CATERINA LUCERI	

Tra ricostruzione e crisi degli alloggi. La Legge 9 aprile 1953 n° 297 e i finanziamenti del Banco di Napoli	158
FRANCESCO OLIVA	

La mancata legge speciale per Palermo. Diritto, potere e trasformazioni urbane nel secondo dopoguerra (1950-1958)	172
VINCENZO CASSARÀ	

A Year in the Life of a Housing Association in Lima, Peru	186
JOSÉ CARLOS FERNANDEZ SALAS	

1898-1908. La convenzione tra l'Impero di Austria-Ungheria e il Regno d'Italia per lo spostamento del Palazzetto di Venezia in Roma: gli attori e le trattative	200
MICHELA IORI	

4. Città, diritto, diritti dal XX al XXI secolo 219

Giurisprudenza e spazi urbani. Prime note in tema di servitù di uso pubblico (Corte di cassazione, XIX-XXI secc.)	221
BENEDETTA RINALDI FERRI	

Per il diritto alla città: inclusione e coesione sociale nella gestione dello spazio urbano	239
LUIGI ALFONSO VITOLO	

Diritto e pratiche sociali autogestite: Lucha y Siesta come paradigma del conflitto urbano	254
GIUSEPPE GRIFA	

Riflessioni conclusive

269

Spatial Turn, Lawscape e multinormatività: brevi riflessioni sul rapporto tra diritto e città

271

MICHELE LUMINATI

Urbanizzazione e diritto internazionale

278

MIRKO SOSSAI