

## Città e diritto. Brevi note su un tema complesso

*Giulia Maria Labriola*

*«È divenuto di gran moda, negli ultimi anni,  
interrogare intellettuali e specialisti  
su come sarà la città del prossimo millennio.  
Fare previsioni intorno alla città del prossimo millennio  
è ovviamente senza senso:  
nessuno potrebbe farlo  
con un minimo di attendibilità».*

Vittorio Gregotti, *Diciassette lettere sull'architettura*,  
Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 130

*Questo saggio analizza alcuni motivi della rinnovata attenzione dei giuristi nei confronti degli studi urbani. Le città costituiscono forme di vita associata dotate di un'intrinseca e irriducibile politicità, fin dalle origini. Questo carattere non è negato, ma al contrario esaltato dall'assetto globale dell'età contemporanea, nel quale le città rappresentano un sicuro e forse ultimo presidio di territorialità, dunque un centro di imputazione di diritti, pretese, garanzie. Come tali, sono al centro del nesso fra diritto e materialità dello spazio (sempre più pregiudicato, in altri contesti) e del nesso fra diritto e giustizia (all'interno e all'esterno del perimetro urbano). La riaffermazione di politiche pubbliche di governo del territorio, lo sviluppo di nuovi strumenti giuridici (partecipati) di pianificazione urbana, l'incremento della funzione di coordinamento fra enti territoriali e la costruzione di un'agenda urbana europea sono alcuni fra i profili di maggior rilievo che discendono da queste premesse.*

### **1. La città come spazio politico: una premessa non scontata**

«'City' is a word used to describe almost anything». La constatazione che apre un recente volume di Deyan Sudjic appare tanto laconica quanto condivisibile<sup>1</sup>.

---

(1) D. SUDJIC, *The Language of Cities*, London, Penguin Books, 2017, p. 1.

Sotto il nome di città, sono oggi ricomprese realtà molto diverse fra loro, con una conseguente e inevitabile perdita di potere connotativo del concetto. In parte, questo costituisce un effetto paradossale dell'aumento esponenziale degli studi sulla città, negli ultimi due decenni, a livello globale. Per altro verso, tuttavia, ciò dipende dal tasso di complessità dell'oggetto di studio, che non è facilmente riducibile, oltre un certo grado. Del resto, una considerazione non del tutto dissimile costituiva l'*incipit* del saggio di Max Weber sulla città<sup>2</sup>, che rappresenta uno sforzo complessivo di definizione che ha ancora oggi pochi eguali nella pur vasta letteratura in materia. La genesi incerta del trattato weberiano sulla città, la sua natura verosimilmente incompiuta e la collocazione all'interno di *Economia e società* ne hanno parzialmente ostacolato la discussione in forma autonoma, ma è sufficiente scorrerne la struttura per comprendere come al suo interno riposino alcuni degli elementi più significativi della riflessione contemporanea su questo tema: una discussione generale, tipologica, sulla categoria di città; l'indagine sul concetto politico-amministrativo di città; un articolato ragionamento sulle dicotomie città europea/città orientale e città antica/città medievale<sup>3</sup>.

Questi aspetti sono solo alcuni dei molti profili di rilievo del «fatto urbano»<sup>4</sup>, sufficienti tuttavia a ricordare come il dibattito contemporaneo si eserciti intorno a un fenomeno che appare di difficile definizione, spiegato nel tempo lungo della storia, caratterizzato da una diffusione e portata globali e, per giunta, attraversato da molti ambiti disciplinari. Urbanisti, architetti, sociologi, economisti, naturalmente giuristi: i saperi a vario e legittimo titolo coinvolti nel ripensamento della città partecipano alla discussione pubblica esercitando le rispettive metodologie, destinate a incontrarsi nella riflessione comune ma, anche, ad aumentare il tasso di entropia degli *urban studies*, ormai difficilmente governabili. Come se non bastassero la polisemia dell'oggetto e la multidisciplinarietà dell'approccio, la città costituisce la forma preminente dell'organizza-

---

(2) «Si può tentare di definire una "città" in modi molto diversi»: M. WEBER, *Economia e società. La città*, a cura di W. NIPPEL; edizione italiana a cura di M. Palma, Roma, Donzelli, 2016, p. 3.

(3) W. NIPPEL, *Introduzione*, in M. WEBER, *Economia e società. La città*, cit., pp. XXVIII-LVII.

(4) A. ROSSI, *L'architettura della città*, Venezia, Marsilio, 1966.

zione della vita di una percentuale sempre più ampia della popolazione mondiale, secondo una tendenza in costante e sostenuto aumento. L'attuale sviluppo del processo di urbanizzazione del mondo sembra condurci verso un «pianeta di cittadini»<sup>5</sup>, che chiede di essere governato in funzione di una sostenibilità ottimale<sup>6</sup>, ma che necessita soprattutto di essere compreso, nelle sue molte implicazioni.

Come sempre accade nei fenomeni sociali complessi, nella comprensione di questo processo rilevano elementi persistenti, per così dire strutturali, ed elementi contingenti, inestricabilmente legati al contesto storico attuale. Per una prima e parziale approssimazione, nell'accostamento alla città dal punto di vista della teoria del diritto sembra particolarmente opportuno isolare un elemento strutturale, che merita di essere riaffermato: la città deve intesa *in primis* come uno spazio politico<sup>7</sup>. La dimensione politica (quindi pubblica e, conseguentemente, regolata nelle forme del diritto) della città è magistralmente descritta, nella sua formazione aurorale, da Jean-Pierre Vernant, che parla in un passo molto celebre di un «universo spirituale della *polis*»<sup>8</sup>. Non si può dimenticare il monito di Momigliano, secondo il quale «*isolated metaphors do not make historical interpretations*», ma il ragionamento di Vernant si presta in modo molto appropriato alla rappresentazione del *topos*, certamente più complesso, della città intesa come spazio politico in un senso originario e fattore culturale capace di definire una comunità.

Le caratteristiche della *polis* greca, al suo apparire fra VIII e VII secolo a.C., sono descritte da Vernant in un plesso concettuale che si arti-

---

(5) J. VÉRON, *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 7-32.

(6) La sostenibilità di una spinta crescente verso un'urbanizzazione di portata globale è al centro della nuova agenda urbana elaborata in esito di Habitat III, conferenza delle Nazioni Unite su *Housing and sustainable Urban Development*, Quito, 17-20 ottobre 2016. Maggiori informazioni sono reperibili all'url: <http://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3>. Per i temi che qui si discutono, molto significativi i *Quito papers*, presentati a margine della conferenza da Richard Sennet, Saskia Sassen e Ricky Burdett, accessibili attraverso questo link: <https://www.newyorker.com/business/currency/top-down-bottom-up-urban-design>.

(7) Alcune considerazioni sul tema sono in G. M. LABRIOLA, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editore scientifica, 2016, pp. XLIII-LIV, cui mi permetto di rinviare.

(8) J.-P. VERNANT, *Le origini del pensiero greco*, Roma, Editori Riuniti, 1997 (1962), pp. 47-62.

cola in tre componenti: la preminenza del linguaggio (il *logos* come dimensione relazionale per eccellenza e quindi strumento di deliberazione politica), la piena pubblicità delle manifestazioni della vita sociale, l'edificazione del razionalismo politico della *polis* attraverso la redazione di leggi scritte.

La limpida ricostruzione della natura della città esposta in queste pagine, che in un certo senso preparano e contengono i noti *loci* platonici e aristotelici destinati a rappresentarla metaforicamente (su tutti, l'idea della *polis* come spazio politico perimetrato da mura), permette di evidenziare, seppure in modo approssimativo<sup>9</sup>, come la città antica (senz'altro quella espressa dal mondo greco) nasca come una precisa forma di organizzazione della vita collettiva, i cui caratteri si instaurano sul bisogno primario espresso dalla fondazione<sup>10</sup>, istituzionalizzandolo e stabilizzandolo.

Il fatto che questi caratteri (politicalità, pubblicità, giuridicità, seppure in senso lato) siano consustanziali alla dimensione urbana travalica il dato storico, perché deriva da un assetto difficilmente modificabile (dunque difficilmente negabile): quando si parla della forma urbana, non solo nell'ambito della città antica, «non si fa distinzione tra la città e la società: si tratta di una sola e stessa nozione». Émile Benveniste formulava questa considerazione riferendosi a una vasta area (occidentale) del mondo indoeuropeo, che usava indicare con lo stesso termine la città e la comunità, segnalando come i confini dell'una delimitassero l'altra, con una perfetta sovrapposizione fra campi semantici e perimetro fisico<sup>11</sup>. Questo dato suscita una riflessione dalla portata ben più ampia del contesto cui appartiene, poiché è capace di descrivere in modo effica-

---

(9) A. MOMIGLIANO, *Quarto contributo alla storia degli studi classici e del mondo antico*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1969, p. 29.

(10) Sul carattere psicologico del mito della fondazione e sulla dimensione antropologica della città antica (qui, specialmente etrusco-romana), il riferimento principale è ancora al lavoro di J. RYKWERF, *L'idea di città. Antropologia della forma urbana nel mondo antico*, Milano, Adelphi, 2002 (1963), che sviluppa notevolmente (per alcuni aspetti in una prospettiva critica) il tema del sentimento religioso presente in un altro studio, ben più risalente e altrettanto classico: N.-D. FUSTEL DE COULANGES, *La città antica*, Firenze, Sansoni, 1972 (1864).

(11) É. BENVENISTE, *Città e comunità*, in ID., *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Torino, Einaudi, 2001 (1969), Vol. I (*Economia, parentela, società*), lib. III, cap. VI, p. 279.

ce il profondo legame sussistente fra la città e la collettività che la abita: una geografia umana storicamente data e dunque sostanzialmente irripetibile, della quale la città restituisce un ritratto<sup>12</sup>.

Anche a quest'ordine di ragioni si deve l'inesausta fortuna delle metafore organicistiche che associano il corpo politico e la città, in particolare quando definiscono la compagine sociale sotto il segno unificatore della *civitas*. La *civitas* è in questo senso un luogo di derivazione classica, che attraverso sensibili trasformazioni storiche si propala nel tempo, acquisendo una precisa capacità connotativa persistente durante tutto il Medioevo<sup>13</sup>, giungendo fino alla piena modernità, anche sotto forma di espressioni idiomatiche del lessico politico (quali, ad esempio, il tessuto urbano). La percezione della natura paradigmatica del modello di città stabilito dal mondo greco-romano (nelle sue grandi esperienze storiche, non assimilabili ma stratificate, dal punto di vista della recezione) e la sua assoluta centralità nel forgiare gli statuti classici della cittadinanza non passano certamente attraverso il tempo come un dato immutabile e statico. Al contrario, sarà proprio la cultura medievale (giuridica, filosofica, letteraria, architettonica) a costruire questo paradigma, attraverso la riscoperta, la traduzione e l'interpretazione di alcune fonti<sup>14</sup>.

La città medievale contiene molti modi ed è difficile restituirne una rappresentazione sommaria: per indicare solo i più rilevanti, può essere intesa come organizzazione politica generale o come città determinata; si riferisce al *populus romanus* o all'impero universale; è declinata come spazio fisico entro le mura (*urbs*) o come insieme di cittadini (*civitas*). Tuttavia, l'elemento forse più significativo in questo contesto consiste nella sua organizzazione interna, che determina e rappresenta l'articolazione del corpo politico, al quale conferisce un assetto giuridico ben preciso: «è grazie alla stretta complementarità di ordine, dominio, corpo

---

(12) L'immagine del ritratto è evocata a più riprese in L. MUMFORD, *La città nella storia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963 (1961).

(13) Per una veloce campionatura di un tema vastissimo, P.B. ROSSI, «È da ritenere che l'anima sia come una città ben governata da leggi». Note sulla ricorrente analogia fra "civitas" e "corpo organico" nel Medioevo, in *Rivista di storia della filosofia*, 4, 2016, pp. 51-65. Sull'uso politico della metafora corporea nel Medioevo, anche in riferimento alla città, più diffusamente J. LE GOFF, *Il corpo nel Medioevo*. In collaborazione con N. Truong, Roma-Bari, Laterza, 2003.

(14) G. CAMBIANO, *Polis. Un modello per la cultura europea*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

che il linguaggio politico-giuridico medievale si rende capace di parlare della città, dei cittadini, della cittadinanza»<sup>15</sup>.

Nella parte finale di questa sintesi emerge con chiarezza un altro profilo, destinato ad assumere uno straordinario rilievo nella riflessione contemporanea: la città si presenta come condizione (non mero teatro) di cittadinanza, presupposto e titolo per l'accesso ai diritti che dallo *status* di cittadinanza discendono. La condivisione di un comune patrimonio giuridico è quindi una conseguenza diretta dell'appartenenza all'*ethos* urbano, al legame organico che unisce le parti e le imputa al corpo politico. Richard Sennet ha da ultimo individuato nel saggio di Weber sulla città, già ricordato, un modello paradigmatico di questa interpretazione: «for Weber, citizenship is not a universal condition; rights and powers are place-based. If you don't live in a place, you shouldn't have the right to say what happens there»<sup>16</sup>.

Prescindendo dalle implicazioni che questa premessa comporta, in termini di accesso ai diritti di cittadinanza nell'età contemporanea (su cui qualche considerazione sarà formulata *infra*), è bene sottolineare il fatto che da essa derivano l'unicità e tipicità di ogni *civitas* (nel duplice senso della comunità politica e del suo modo di organizzarsi nella città), tale che non esiste un tipo ideale di città, ma molte forme di vita urbana<sup>17</sup>. Ciascuna di queste forme è dotata di peculiarità che esigono di essere studiate attraverso un'analisi empirica e sono per loro natura difficili da standardizzare, nonché scarsamente disponibili a essere riprodotte come buone pratiche in ambienti urbani diversi da quelli di appartenenza (cioè a dire in comunità politiche radicalmente diverse fra loro), a meno che ciò non accada in contesti sostanzialmente omogenei. Quest'ultima osservazione contiene un importante requisito di comparabilità, strettamente connesso al profilo metodologico delle ricerche sulla/e città (un termine generico e amplissimo, che possiamo consapevolmente utilizzare come nome collettivo o poco più). Si tratta del resto

---

(15) P. COSTA, *Storia della cittadinanza in Europa. I. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza 1999, p. 13.

(16) R. SENNET, *Building and Dwelling. Ethics for the city*, Penguin, 2018, pp. 58-62; p. 60.

(17) M. CACCIARI, *La città*, Verrucchio, Pazzini, 2012.

di un requisito che si può considerare soddisfatto per la grande maggioranza delle città europee, che sono in linea generale assimilabili fra loro, ma rappresentano casi di studio strutturalmente diversi, ad esempio, dalle megalopoli (siano esse prodotte per conurbazione, come aveva pionieristicamente intuito Patrick Geddes<sup>18</sup>, o frutto di una progettazione senza storia<sup>19</sup>), le quali a loro volta saranno evidentemente perfettamente comparabili fra loro, all'interno della classe urbana, per così dire, alla quale appartengono.

Una simile avvertenza metodologica ha il pregio di mitigare le difficoltà di carattere teorico derivanti da «un rapporto mai componibile tra la singolarità delle esperienze storiche e il portato universale dell'esperienza cittadina»<sup>20</sup>, suprema manifestazione della pluralità di sensi in cui il tema della città può essere declinato. Il precipitato finale (dal punto di osservazione dei giuristi) di questo delicato rapporto risiede nel fatto che ogni città è giuridicamente unica<sup>21</sup>, ma ciò non preclude necessariamente la possibilità di ricostruire alcuni caratteri della città contemporanea e degli individui che la abitano, con la legittima aspirazione di influire sul loro sviluppo congiunto. Al contrario, la sfida che l'impetuosa proliferazione degli *urban studies* propone consiste anche nella capacità, per il giurista, di ricondurre a un ragionamento il più possibile sistematico le innumerevoli sollecitazioni che gli provengono dal tema urbano, sintetizzandole. La sistematicità dell'analisi, alla luce di quanto fin qui osservato, non dovrebbe però discendere da un *esprit de système* dell'interprete, che può implicare il rischio di un'interpretazione potenzialmente manipolatrice della realtà fattuale esaminata, ma in modo più semplice (e più efficace) dalla selezione di oggetti di studio commensurabili fra loro. Se la città è la rappresentazione compiuta di un corpo

---

(18) P. GEDDES, *Città in evoluzione*, Milano, Il Saggiatore, 1970 (1915).

(19) La definizione di «*city without history*» per i tipici prodotti dell'*Asian urbanisation* si legge in T. VEREBES, *Towards a distinctive Urbanism. An interview with Kenneth Frampton*, in *Architectural Design*, 6, 2015, p. 26.

(20) V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 21.

(21) J.-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013, *Introduction*, p. 13 (una seconda edizione del volume è apparsa nel 2016).

politico, le città destinate a costituire l'oggetto dell'analisi dovrebbero essere espressione di un *ethos* politico comune.

Gli ostacoli più significativi che si oppongono a questo tentativo di ricostruzione e quindi di governo di alcuni *standard* urbani contemporanei non derivano in modo inevitabile, sembra di poter dire, dalla frammentarietà dell'oggetto, dal pluralismo metodologico o dalla vastità globale del fenomeno. Vi sono piuttosto ostacoli di altra portata, o meglio di natura diversa, particolarmente percepibili in tutti i processi che cooperano – con maggiore o minore consapevolezza – alla dissipazione (o negazione esplicita) del carattere politico del fatto urbano nel suo complesso.

L'idea che la città sia un *corpus* politico in senso ampio – quindi, come si è accennato, caratterizzato da forme pubbliche di decisione politica, assunte attraverso pratiche comunicative capaci di generare processi deliberativi di tipo razionale, infine regolato attraverso gli strumenti del diritto – va invece riaffermata come il presupposto di ogni ragionamento sulla città contemporanea. In questo modo non si intende negare la profonda trasformazione oggi in corso, né si pensa di rispondere alle conseguenze che essa genera attraverso la riproduzione di modelli tradizionali (peraltro esauriti dalla storia, com'è tipico del ciclo vitale di ogni fatto storico, compreso il fatto urbano) o ricorrendo alla sterilizzazione di un discorso complesso, popolato da attori plurali, nella mera dimensione della decisione normativa (che nella sua veste tradizionale risulta ormai largamente insoddisfacente, non solo nell'ambito urbano). La riaffermazione della politicità della città, un assunto non del tutto scontato, nel dibattito contemporaneo, non si candida a fungere da avamposto per posizioni teoriche dal gusto *rétro*, ma pone una questione pregiudiziale. Mira cioè a inscrivere la discussione pubblica su questo vastissimo tema entro una premessa teorica esplicita, già enunciata: l'idea che la città è politica, nel senso vasto e complesso di «universo spirituale della *polis*», o non è.

## ***2. L'insularità della città nell'età contemporanea: alcune conseguenze***

Verrebbe da chiedersi quale sia la necessità di una simile riaffermazione, che può sembrare tanto perentoria quanto debole, rispetto ai termini entro i quali il discorso pubblico sull'emergenza di un nuovo fron-



te urbano sembra incardinato. L'opportunità di sviluppare la riflessione sulla città muovendo dall'intrinseca e non surrogabile politicità della sua natura dipende principalmente dal fatto che la città contemporanea appare sospesa in una condizione di insularità, che la espone a essere attraversata da logiche privatistiche, economicistiche e securitarie. Logiche che si presentano piuttosto distanti dall'idea di un *ethos* politico comune o di universo spirituale della *polis*, con conseguenti e sensibili ricadute in termini di politiche e pratiche urbane, quindi di diritti. La condizione qui definita insulare è il prodotto di un insieme di fattori complessi, di diversa natura e portata, convergenti sulla città in un modo tale da modificarne notevolmente il ruolo, nel panorama delle istituzioni giuridiche. Un'ampia parte di questi fattori può essere inquadrata nel più vasto fenomeno della globalizzazione e, in misura maggiore, della post-globalizzazione. In ragione della sua natura esorbitante, espressa principalmente attraverso il superamento e la dissoluzione delle partizioni tradizionali dello spazio politico<sup>22</sup>, la prima stagione della globalizzazione ha prodotto un diritto «smisurato» e «sconfinato»<sup>23</sup>, che non si limita a eccedere dal perimetro tradizionale dello Stato, ma tende piuttosto a emanciparsi dal presupposto materiale del territorio. In questo scenario, il grande protagonista della lunga stagione della modernità, lo Stato, è doppiamente esautorato: sembra destinato a essere dismesso rispetto alla sua funzione di limite del politico (nel duplice senso del confine materiale e del *katéchon*<sup>24</sup>) e di sostrato materiale del giuridico.

Dal punto di vista delle città, questo processo di detronizzazione dello Stato ha apparentemente rappresentato un motivo di emancipazione, in un certo senso, rispetto alla compressione delle autonomie (non solo territoriali) esercitata dalla potente macchina statale, che nella sua stessa origine genetico-storica reca i segni di un accentramento mai del

---

(22) C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 133 ss.

(23) M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 68-69 (e relative note, per una bibliografia minima su un tema così vasto e studiato). Più diffusamente, Id., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

(24) Sul tema del potere che frena, contenendo, M. CACCIARI, *Il potere che frena. Saggio di teologia politica*, Milano, Adelphi, 2014, 7ª edizione.

tutto abbandonato<sup>25</sup>. Non è del tutto casuale, del resto, che un'autentica pietra miliare in questi studi<sup>26</sup>, che si deve alla prima generazione della scuola di sociologia urbana di Chicago, risalga all'inizio del Novecento, essendo di pochi anni successiva ai primi saggi sulla crisi dello Stato, che impegnano la scienza giuridica europea (con significativi e noti contributi da parte della dottrina italiana), sull'altra sponda del lago atlantico.

Ben al di là di un tradizionale quanto residuale sistema di relazioni fra gli Stati, si è progressivamente strutturata una rete di città integrate a livello globale<sup>27</sup>, che sembra prescindere quasi del tutto dal ruolo degli attori giuridici tradizionali. Non è certamente casuale che uno degli eredi più originali e critici della scuola di sociologia urbana francese del XX secolo<sup>28</sup>, Manuel Castells, abbia sviluppato un percorso di ricerca che lo ha condotto dall'analisi della questione urbana<sup>29</sup> allo studio della *network society*<sup>30</sup>, nella quale le città rilevano principalmente come punti di intersezione di un flusso reticolare di dati e comunicazioni.

(25) Una vasta e acuta lettura del rapporto fra Stato moderno e città, nelle sue recenti trasformazioni, si trova in N. BRENNER, *New State spaces. Urban governance and the rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

(26) R.E. PARK, E.W. BURGESS, R.D. MCKENZIE, *The City*, Chicago, University of Chicago Press, 1925.

(27) Sarebbe più corretto parlare di una rete di reti. Esistono *network* attivati da istituzioni pubbliche comunitarie o transnazionali, ad esempio quelli rivestiti di una funzione di armonizzazione delle politiche europee a supporto di obiettivi specifici, quali *Eurofund* per le politiche migratorie (<https://www.eurofound.europa.eu/clip-european-network-of-cities-for-local-integration-policies-for-migrants>) e *CIVITAS* per la mobilità urbana sostenibile (<http://civitas.eu/cities>), o *network* di *creative cities*, come quello attivato a partire dal 2004 dall'UNESCO, in cui la creatività è identificata quale fattore strategico per lo sviluppo urbano sostenibile, enunciato come globale, ma di fatto fin qui realizzato a livello euro-atlantico (<https://en.unesco.org/creative-cities/home>). A reti di carattere istituzionale si affiancano, com'è noto, le reti attivate da investitori privati, animati dai più diversi interessi, che costituiscono un catalogo virtualmente inesauribile. Per un riferimento complessivo, S. SASSEN (a cura di), *Global networks, linked Cities*, Routledge, 2002.

(28) Un riferimento d'obbligo, per quanto più che noto, si deve almeno agli studi di Henry Lefebvre: H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968; ID., *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970; ID., *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

(29) M. CASTELLS, *La question urbaine*, Paris, François Maspéro, 1972.

(30) M. CASTELLS, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process*, Blackwell, 1989; ID., *The rise of the network society*, Blackwell, 1996; ID. (a cura di, con P. HIMANEN), *Reconceptualizing development in the global information age*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Il duplice motivo della de-statalizzazione e de-territorializzazione del diritto, tuttavia, non ha agito solo da presupposto e sfondo al processo di urbanizzazione del mondo: quando ha preteso di applicarsi alla dimensione urbana in modo diretto (ma spesso non esplicito), ha prodotto conseguenze sulle quali è opportuno riflettere.

Da un punto di vista teorico, il dissipamento di queste due categorie fondamentali della modernità giuridica ha indotto a ritenere che pensare la città senza lo Stato (un'opzione del tutto rispettabile ed esercitabile, sul piano della realizzazione pratica, anche se non agevole) equivallesse a pensare la città senza il diritto. Tuttavia, questo slittamento non è pacifico, né inevitabile, né condivisibile. Si tratta infatti di una tesi che contraddice in modo radicale il presupposto della natura originariamente politica della città (di ogni città in quanto tale, anche se in modo peculiare per ciascuna città intesa come esperienza storica, nel senso sopra chiarito), favorendo l'insorgere e il consolidamento di logiche già definite privatistiche ed economicistiche.

Recedere dall'idea che la città sia un corpo politico, provvista dei caratteri deducibili dal riferimento a Vernant, costituisce un presupposto essenziale per il conferimento del governo della città (non in senso formale, ma senz'altro da un punto di vista sostanziale) a forme di razionalità diverse da quelle del giuridico, in modo particolare a quel nuovo Prometeo finanziario che si è sostituito al capitalismo industriale di stampo tradizionale, soprattutto attraverso un processo di smaterializzazione ed emancipazione dal sistema di controlli istituzionali che erano stati tipici della fase storica precedente<sup>31</sup>. Le città, *insulae* ormai libere di navigare dopo avere apparentemente reciso l'istmo del legame secolare con lo Stato, rischiano di subire l'urto di forti correnti, delle quali non sempre è dato percepire origine e intensità. L'esito molto materiale di questi fluttuanti processi è, secondo i più acuti interpreti delle tendenze contemporanee dello sviluppo urbano, la fine della città<sup>32</sup>. O meglio,

---

(31) M. R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, Il Mulino, 2017, *passim* (spec. p. 20 ss.; p. 33 ss.).

(32) L. BENEVOLO, *La fine della città*. Intervista a cura di Francesco Ermani, Roma-Bari, Laterza, 2011, spec. pp. 147-150.

il tramonto della città pubblica<sup>33</sup>. Il combinato disposto della presenza massiccia di investitori finanziariamente irresistibili, amministrazioni pubbliche deboli e involuzione della capacità di progettazione utopistica<sup>34</sup> dello spazio in funzione della collettività che lo abita ha prodotto una progressiva, inesorabile privatizzazione dell'ambiente urbano, una modalità che si presenta allo stesso tempo causa ed effetto dello snaturamento della sua dimensione schiettamente politica.

Numerosi indicatori testimoniano questo stato di fatto: la progressiva affermazione dell'architettura rispetto all'urbanistica<sup>35</sup>, con la conseguente prevalenza di interventi insediati in modo parcellizzato sul territorio urbano, rispetto a interventi di tipo strutturale, che dovrebbero essere destinati alle funzioni sociali e collettive che pure vi si svolgono; la proliferazione di *landmarks*, rappresentati principalmente da edifici frutto

---

(33) F. ERBANI, *Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, Laterza 2013. L'analisi (di taglio giornalistico) dedicata in queste pagine al caso di Roma è esemplare dei meccanismi (giuridici, economici, ma anche culturali) che hanno prodotto un esito amaro, destino condiviso da molte altre città italiane ed europee: «la città pubblica tramonta, quella privata prende il sopravvento»; p. 35.

(34) Alludo all'utopia nel senso settecentesco del termine, che implica una visione tanto audacemente riformista quanto concretamente realizzabile, com'è ricostruita da Franco Venturi in riferimento al garantismo penale di stampo illuministico, fra gli altri casi di studio. F. VENTURI, *Settecento riformatore. I. Da Muratori a Beccaria*, Torino, Einaudi, 1998. Secondo questa interpretazione, le proposte avanzate nel campo dell'architettura dall'utopismo settecentesco non hanno niente di irrealizzabile e gli attori che se ne rendono promotori si definiscono esplicitamente agenti politici. Così M. TAFURI, *Progetto e utopia. Introduzione di Franco Purini*, Roma-Bari, Laterza 2007 (1973), spec. p. 15 ss.

(35) Una semplificazione, che però illustra le conseguenze della dismissione dei grandi temi urbani da parte di quanti dovrebbero stimolarne l'elaborazione teorica e preservarne la circolazione nella discussione pubblica: «se la città è il luogo in cui si determinano le condizioni della vita civile e si misura il grado della democrazia, anche i filosofi si occupino di urbanistica». M. FAZIO, *Passato e futuro delle città. Processo all'architettura contemporanea*, Torino, Einaudi, 2000, p. 39. Si potrebbe in verità dire che i filosofi dovrebbero tornare a occuparsi di urbanistica, come hanno fatto, in senso lato, da Aristotele in poi; per parte loro, anche gli urbanisti sono ben consapevoli del fatto che «l'urbanistica è una parte della politica», L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1985 (1963), p. 10.

di committenza privata<sup>36</sup>, concepiti da *archistar*<sup>37</sup>, realizzati per demolizione più che per rigenerazione<sup>38</sup> o rammendo<sup>39</sup> e scarsamente o affatto dialoganti con il tessuto urbano al quale dovrebbero appartenere<sup>40</sup>; l'aumento esponenziale del consumo di territorio, in contesti già fortemente antropizzati e ad altissima densità di beni storico-artistici (il riferimento è sempre alla città media europea), a tutto svantaggio di risorse non inesauribili e non indipendenti dal destino delle città<sup>41</sup>, come

---

(36) Una pista ben precisa della letteratura giuridica della seconda metà del Novecento, in Italia e non solo, potrebbe essere riscritta stendendo una storia dei piani regolatori: annunciati, mancati, snaturati, sono atti politici per eccellenza (nel senso vasto del termine che si può dedurre da quanto osservato fin qui), dalle conseguenze incalcolabili per il territorio. Una rappresentazione divenuta ormai classica, in questo senso, è rappresentata da *Le mani sulla città*, di Francesco Rosi, che nel 1963 illustra il fenomeno in modo indelebile (per qualche riflessione d'autore, a quasi cinquant'anni di distanza dal film, F. Rosi, *Io lo chiamo cinematografo. Conversazione con Giuseppe Tornatore*, Milano, Mondadori, 2012). Rispetto alla vicenda narrata da Rosi, che parla di Napoli ma descrive un fenomeno diffuso, un aggiornamento non del tutto confortante si può leggere in V. DE LUCIA, *Napoli, promemoria. Storia e futuro di un progetto per la città*, prefazione di T. Montanari, Roma, Donzelli, 2018.

(37) Anche in questo caso, il neologismo (del quale si rivendica la paternità in G. LO RICCO, S. MICHELI, *Lo spettacolo dell'architettura. Profilo dell'archistar*®, Milano, Bruno Mondadori, 2003) vale in funzione esemplificatrice di un fenomeno di ben maggiore complessità, attinente alla trasformazione del ruolo sociale dell'architetto.

(38) Sulla natura e le implicazioni degli interventi di demolizione, rispetto a quelli di rigenerazione urbana, si esprime con forza chi osserva che «oggi il business non è costruire, ma distruggere» (F. LA CECLA, *Contro l'architettura*, Milano, Bollati Boringhieri, 2008, p. 39).

(39) Il rammendo delle periferie, inteso come ricucitura del tessuto urbano in un'ottica di recupero dell'esistente, limitazione del consumo di suolo e connessione centro/periferie, è una tendenza sempre più diffusa; in Italia e da ultimo, si segnala l'azione promossa da Renzo Piano, su cui maggiori informazioni sono reperibili all'url <http://renzopianog124.com/>.

(40) Il rapporto sembra compromesso non solo in termini di destinazione funzionale o accessibilità dell'edificio, ma perfino dal punto di vista della sua misura (virtù platonica per eccellenza, dalle profonde implicazioni; sul tema, una penetrante lettura in M. BONTEMPI, *L'icona e la città. Il lessico della misura nei dialoghi di Platone*, Milano, Vita e pensiero, 2009). Il modo di stare nella città di questi interventi talvolta sradicati è definito in modo polemico da Vittorio Gregotti nei termini della *bigness*, un fuori misura sproporzionato e del tutto autoreferenziale, che ferisce il contesto circostante. Si tratta, secondo Gregotti, della declinazione di una delle tre forme di rinuncia tipiche dell'architettura contemporanea: la rinuncia al disegno di trasformazione del presente, la rinuncia alla capacità di vedere piccolo, con precisione tra le cose, infine la rinuncia alla durata dell'opera di architettura come metafora di eternità. V. GREGOTTI, *Tre forme di architettura mancata*, Torino, Einaudi, 2010.

(41) Nell'ambito degli *urban studies* è stata del tutto superata la concezione tradizionale, tipicamente ottocentesca, secondo cui alla dicotomia città/campagna dovesse corrispondere una separazione dei piani ambiente urbano/ambiente naturale. Nel segno della progressiva realiz-

quelle naturalistiche e paesaggistiche<sup>42</sup>; l'incremento di un atteggiamento di tipo predatorio nei confronti delle città storiche (un tema di rilievo europeo e in modo particolare italiano), sulla cui fragile eredità sembra consumarsi una quasi perfetta saldatura fra decremento dell'investimento pubblico a tutela del patrimonio materiale e immateriale che esse custodiscono e incremento dello sfruttamento economico (privato, in massima parte) del bene urbano (pubblico, o come sempre più spesso si osserva, comune)<sup>43</sup>; l'approfondirsi del divario fra centro e periferie, in dimensioni urbane in cui l'efficienza delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali (i trasporti, *in primis*) dovrebbero essere invece potenziate, in quanto veri e propri misuratori di giustizia territoriale<sup>44</sup>; il trionfo dell'incompiuto<sup>45</sup>, che rappresenta un manifesto tangibile e visibile

---

zazione della città post-industriale, appare condivisa e sempre più realizzata la prospettiva di una città come frontiera ecopolitana (secondo l'espressione di Aldo Rossi). Per alcune premesse teoriche di questo aspetto dello sviluppo delle forme urbane, A. TOURAINE, *La société post-industrielle*, Denoël, Paris 1969, nonché D. BELL, *The coming of post-industrial society: theory, myth and ideology*, Basic Books, New York, 1973 (due prestazioni ampiamente riprese, dopo l'iniziale fortuna, da Manuel Castells).

(42) Il paesaggio come prodotto culturale complesso, frutto dell'interazione con un ambiente naturale non inerte né dato, è il portato di una intensa attività di interpretazione del dettato costituzionale, fluido se non reticente; sul tema, si veda sempre F. MERUSI, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975. Per la «forma del territorio», quale risulta dall'insieme delle attività umane esercitate su un territorio, sempre da meditare la lettura di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 503-531. Un recupero significativo di questa lezione si ha in P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli, 2014, particolarmente rilevante sotto il profilo teorico della classificazione dei beni demaniali, ricondotto in modo critico alla riflessione sui beni comuni. Sulla stessa linea, S. SETTIS, *Paesaggio come bene comune*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2013 e Id., *Architettura e democrazia*, Torino, Einaudi, 2017. Un'ottima rappresentazione complessiva (sintetica) del tema, sotto il profilo dello sviluppo storico e degli indirizzi recenti, si ricava in G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 243-284.

(43) Su questo complesso fenomeno, è emblematico quanto si osserva in S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Torino, Einaudi, 2014. Per il caso specifico di Venezia, l'immagine più inoppugnabile dell'urgenza della riflessione sollecitata da Settis (che non si limita al solo caso di studio) è oggi cristallizzata in G. BERENGO GARDIN, *Venezia e le grandi navi*, Milano, Contrasto, 2015.

(44) K. MARTENS, *Transport justice. Designing fair transportation systems*, London, Routledge, 2017.

(45) Una potente rappresentazione della capillare presenza in Italia di opere pubbliche desolatamente incompiute, che risultano democraticamente distribuite su tutto il territorio nazionale,

dell'incapacità di una gestione virtuosa del territorio e delle risorse da parte delle amministrazioni locali.

Questi fenomeni, ai quali molti altri potrebbero essere aggiunti, costituiscono altrettanti indicatori della crisi della città come spazio politico in senso classico e non sono una prerogativa esclusiva di alcune città contemporanee, o di alcune aree territoriali: sono piuttosto sintomi di un fenomeno vasto per la portata e profondo per la sua capacità di trascendere il mero ambiente urbano. Un fenomeno che, come tale, non può lasciare indifferente la scienza giuridica che non intenda ignorare le esigenze manifestate in modo sempre più netto dalle città ribelli<sup>46</sup>. Le ragioni, anche in questo caso, sono molteplici e complesse. Semplificando notevolmente, si può ricondurle al modo in cui si svolge la seconda globalizzazione, o, come taluni affermano più persuasivamente, la post-globalizzazione. Allo sconfinamento e alla de-materializzazione degli spazi politici, che come accennato avevano caratterizzato la globalizzazione nella sua prima fase, si sta progressivamente affiancando un movimento di ritorno, consistente in un diverso ma innegabile riassetto dei territori, che com'è stato ampiamente studiato ha il suo fulcro proprio nelle città<sup>47</sup>. L'urbanizzazione del mondo, dunque, rappresenterebbe anche un'inevitabile tendenza alla riorganizzazione su base

---

si ha in un volume importante, che costituisce un autentico manifesto di iconologia politica, per la prospettiva che qui si adotta; il riferimento è ad ALTERAZIONI VIDEO, *Incompiuto. La nascita di uno stile. The birth of a style*, Milano, Humboldt, 2018. Alterazioni Video è un collettivo di artisti attivo dal 2004, formato da Paololuca Barbieri Marchi, Alberto Caffarelli, Matteo Erembourg, Andrea Masu e Giacomo Porfiri.

(46) Il riferimento è a D.W. HARVEY, *Città ribelli*, Milano, Il Saggiatore, 2013 (*Rebel Cities: from the right to the City to the Urban Revolution*, New York, Verso Books, 2012). Questo lavoro sviluppa ulteriormente una ben nota linea di ricerca, la cui prima formulazione risale alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, quando Harvey propose (in un articolo definito dallo stesso autore *foolish*, per la vastità dell'ambizione e la dimensione contenuta della sede) gli argomenti fondamentali a sostegno della connessione profonda fra capitalismo e sviluppo urbano (su cui, più diffusamente, si veda Id., *Consciousness and the urban experience: studies in the history and theory of capitalist urbanisation*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1985): un legame che oggi può essere infranto proprio a partire dalla riappropriazione della dimensione urbana e dalla sua nuova pianificazione.

(47) S. SASSEN, *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

territoriale (seppure non convenzionale) dello spazio geopolitico<sup>48</sup>, un ritorno al territorio e alla materialità di un sistema di diritti che richiedono, per essere agiti ma anche per essere pensati, di un insediamento non immateriale.

### *3. Quale ruolo per il diritto: alcuni margini di riflessione*

Da questa breve rassegna di alcuni profili del vasto dibattito sulla città contemporanea emergono diversi argomenti a sostegno della tesi di un recupero in senso forte della politicità della dimensione urbana, nel duplice senso della natura pubblica e dell'organizzazione giuridica<sup>49</sup>. I rilevanti motivi originari, illustrati sinteticamente nel richiamo alla natura politica della città, e lo sviluppo attuale, per certi versi inedito, del fatto urbano suggeriscono che il governo della città non sia devoluto alle istanze sommariamente descritte, ma venga (nuovamente) affidato alla razionalità giuridica. Fra i diversi ordini di ragioni a sostegno di questa tesi, i più persuasivi concernono la natura intrinsecamente territoriale dei diritti di cittadinanza (accresciuta, come già rilevato, dalla crisi dello Stato e dall'ineffettività delle tutele dei diritti al mero livello globale), la speciale qualità di alcuni degli interessi meritevoli di tutela coinvolti (si pensi in modo particolare a quelli ambientali, non direttamente remunerativi e dunque virtualmente sacrificabili, in una logica puramente economicistica), la dimensione complessa delle politiche di sicurezza urbana (che nel loro profilo pubblicistico dovrebbero auspicabilmente garantire la compatibilità con i diritti di libertà tipici degli ordinamenti democratici e rendersi garanti di una città inclusiva, nel senso più vasto del termine, non meno che sicura).

---

(48) Sulla rinascita dell'interesse per la geopolitica (si potrebbe forse arrivare a dire sulla sua riabilitazione) e sui caratteri in parte inediti del concetto di spazio nel tempo presente (in modo particolare sotto il profilo della nuova dimensione aerea dello spazio), un libro recente offre analisi e soprattutto intuizioni piene di promesse; M. VEGETTI, *L'invenzione del globo. Spazio, potere, comunicazione nell'età dell'aria*, Torino, Einaudi, 2017.

(49) Il legame fra la città come spazio pubblico e luogo di insediamento dei *derechos ciudadanos* (una categoria che in questa lettura è destinata a sostituire espressamente quella di diritti umani) è alla base dell'interpretazione di Jordi Borja, specialmente in J. BORJA, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.



Questi motivi di riflessione, insieme a numerosi altri, sono ampiamente presenti nel dibattito internazionale sugli *urban studies*, ma non è inopportuno esplicitarne alcuni aspetti, particolarmente rilevanti sotto il profilo giuridico.

In tema di diritti di cittadinanza, una delle conseguenze dirette dell'ancoraggio territoriale che la dimensione urbana garantisce in modo rafforzato è rappresentata dal fatto, apparentemente banale ma nel contesto attuale fortemente escludente, che il cittadino sia titolare di diritti solo se effettivamente tale, a causa cioè del suo *status civitatis* (nel senso indicato da Pietro Costa). Ciò implica che la città media europea, per limitarci a una grandezza di riferimento culturalmente omogenea al suo interno e oggi in impetuosa trasformazione<sup>50</sup>, sia di per sé presidio di territorialità e dispensatrice di diritti, garanzie, tutele: i due piani, com'è evidente, si intersecano in un modo tale da porre il territorio al centro del discorso giuridico. In questa prospettiva, anche l'irreversibilità della recisione del legame fra città e Stato moderno (o quel che ne rimane) appare più incerta di quanto non fosse sembrato, sullo sfondo di un certo riassetto del complesso rapporto Stato/territorio<sup>51</sup>. In termini espliciti, in un mondo globale povero di diritti e ricco di regimi di disuguaglianza, se l'appartenenza a un preciso ambito territoriale (il perimetro urbano) costituisce titolo di legittimazione ad avanzare pretese giuridicamente sostenibili e a ricevere prestazioni tipiche dei diritti sociali, è intuitivo comprendere che tale appartenenza formerà l'oggetto di appetiti inarrestabili. Questo, del resto, è precisamente ciò che sta accadendo in forme massicce, in diverse parti del mondo, *in primis* ai

---

(50) P. LE GALES, *Le retour des villes européennes? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

(51) Sabino Cassese ha intuito e in parte indicato alcuni dei tratti di una tendenza in atto, che in questa circostanza sembrano mitigare l'inclinazione alla globalizzazione delle categorie del diritto, talvolta ritenuta pressoché inarrestabile. S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016. Sul tema, si ha una lettura ampia delle origini ottocentesche del rapporto costitutivo fra territorio e Stato e della severa trasformazione in atto nell'ultima stagione dello stato costituzionale in A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010. Da una prospettiva diversa, più espressamente volta a descrivere la configurazione contemporanea del territorio come categoria teorica dalle ricadute giuridiche, politiche e filosofiche, M. MOORE, *A political theory of territory*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

confini dell'Europa. Il legame sussistente fra urbanizzazione del mondo e flussi migratori riposa su questo assunto, semplice ma capace di generare notevoli conseguenze sulle politiche urbane delle città che sono oggetto di flussi migratori<sup>52</sup>. Una prima e non edificante reazione a questo fenomeno, da parte delle comunità politiche interessate (su base internazionale o statale, in massima parte), sembra essere consistita principalmente in preoccupanti pratiche di ridefinizione degli spazi politici: la zonizzazione, la militarizzazione dei confini, l'ergersi di muri sempre più escludenti. Questa tendenza globale realizza, incidentalmente, la funzione di perimetrare le città per separare i cittadini, che in quanto stabilmente insediati all'interno della *polis* godono dei suoi diritti, dai *barbari* che ne sono esclusi. Si tratta di un'impostazione di tipo securitario<sup>53</sup>, che sta già influenzando incisivamente le politiche di governo del territorio nelle città europee, ma non sembra produrre gli effetti desiderati, né per chi gode di ampia protezione vivendo all'interno delle mura urbane<sup>54</sup> né, tantomeno, per chi preme dall'esterno, alla ricerca di una minima giustizia territoriale. La rinascita dell'idea di limite<sup>55</sup> e le questioni che le sono connesse evidenziano dunque un altro profilo di estremo interesse, per i giuristi: l'inserzione delle città all'interno di una dimensione giuridico-politica di tipo globale impone di ripensare giuridicamente le città non solo con riferimento alle politiche che si svolgono al loro interno, ma anche con uno sguardo aperto al loro esterno, un vasto campo in cui vive un mondo di disuguaglianze che

---

(52) Per una visione d'insieme, G. MARCONI, E. OSTANEL (a cura di), *The intercultural City. Migration, minorities and the management of diversity*, London, IB Tauris, 2014.

(53) Alle origini di un sentiero molto battuto, U. BECK, *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2018 (1986).

(54) Su cui si possono apprezzare le intuizioni di Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2014 (1999). In questo libro appare molto evidente come il confine esterno della dimensione urbana globalizzata non possa surrogare la povertà delle relazioni che si svolgono all'interno: l'assenza di una vita collettiva, capace di costruire un *ethos* comune (da cui la necessità di un ritorno all'*agorà*, nella vita delle città contemporanee), non fa che acuire il senso di isolamento.

(55) Ho sviluppato alcuni aspetti di questa tesi in G. M. LABRIOLA, *Muros y confines. Una reflexión sobre el renacimiento de la idea de límite*, in *SoftPower*, 4, 2017, pp. 121-137, <http://www.softpowerjournal.com/web/wp-content/uploads/2018/01/7-Labriola.pdf>, cui mi permetto di rinviare.

non ammette di essere ignorato ed è altrettanto rilevante, se non più rilevante, in termini giuridici.

La trasformazione della città contemporanea offre ai giuristi un ulteriore motivo di riflessione, che si potrebbe evocare ricorrendo a un'espressione sintetica, ma efficace: le città non sono luoghi élitari, ma teatri di democrazia<sup>56</sup>; in una determinata accezione, lo sono sempre state, ma lo sono oggi ancor di più e spesso in modi non convenzionali. Il territorio urbano è attualmente lo spazio di campitura di uno scenario giuridico in parte inedito, perché non si limita ad essere il luogo di azione di forme giuridiche tradizionali, peraltro divenute più intense a causa del declino dello Stato, ma si candida sempre più a essere condizione di pensabilità di diritti nuovi: non solo esercitati nella città, ma in un certo senso costituiti dalla città. Come è stato brillantemente osservato, nello sviluppo del discorso urbano contemporaneo si assiste a una sorta di slittamento dal diritto della città al diritto alla città<sup>57</sup>, che secondo certa letteratura<sup>58</sup> sta già costituendo la dimensione contemporanea della giuridicità, essendosi almeno in parte esaurito il pregiudizio in favore della statualità, tipico della modernità. Il diritto alla città, accezione non secondaria dello sviluppo molto recente del plesso concettuale elaborato da Hannah Arendt nei termini di «un diritto ad avere diritti»<sup>59</sup>, rappresenta qualcosa di più e qualcosa di diverso dalla città come spazio giuridico. Descrive piuttosto un complesso teorico, ancora in fase di definizione, che allo stesso tempo contiene in una dimensione unitaria i diritti di stampo tradizionale che vengono agiti nel contesto urbano e ne forgia di nuovi (esclusivi di quel contesto), attraverso lo sviluppo di nuove pratiche deliberative. Il diritto alla salubrità dell'ambiente urbano, il diritto alla mobilità, il diritto all'inclusione, il diritto all'accessibilità degli spazi urbani, il diritto alla sicurezza (in combinato disposto, co-

---

(56) E. GLAESER, B. MILLETT STEINBEG, *Transforming cities: does urbanisation promote democratic change?*, in *Regional Studies*, 51, 2017, pp. 58-68.

(57) V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, cit., spec. pp. 69-101. Si veda anche ID., *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2016, pp. 507-535.

(58) W. MAGNUSSON, *Politics of Urbanism. Seeing like a city*, London, Routledge, 2011.

(59) H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 (1951), p. 410.

me detto, con le misure atte a preservare l'espressione delle principali libertà fondamentali): un catalogo virtualmente inesauribile di nuovi diritti, tipici ed esclusivi della città, che richiedono forme di regolamentazione, sempre più spesso di tipo non convenzionale.

A questo riguardo, se è vero che la natura politica e democratica delle città suggerisce, quasi impone, che la vita che vi si svolge sia regolata nelle forme del diritto, è altrettanto innegabile che il diritto di cui si parla dovrebbe avere (come in effetti ha sempre più, nelle pratiche) caratteri parzialmente innovativi, soprattutto per quanto riguarda il processo di formazione della decisione politica. Dopo aver vissuto una profonda crisi dello spazio pubblico, che appartiene in senso lato ma non marginale a un tempo di ripensamento radicale della stessa nozione di spazio<sup>60</sup>, l'urbano è sotto molti profili luogo di costruzione di lessici giuridici nuovi. In particolare, il diritto delle città contemporanee si costruisce ricorrendo a un insieme di strumenti di tipo stipulativo e partecipativo, più che tipicamente potestativo. La città è luogo di realizzazione della sussidiarietà orizzontale, di forme di collaborazione e cooperazione alla determinazione degli strumenti normativi atti al suo stesso governo ed è sempre più policentrica (fisicamente, ma soprattutto in senso figurato, perché genera una ripartizione diffusa del potere decisionale), secondo un modello di *urban collaborative governance* significativamente diffuso<sup>61</sup>. È più che noto che proprio l'ambiente urbano sia il luogo di sperimentazione originale di forme di costruzione del giuridico per certi aspetti inedite, sviluppate soprattutto nell'ambito del diritto amministrativo, che più di altri rami del diritto esibisce una notevole capacità adat-

---

(60) Sinteticamente, ma con efficacia, M. VEGETTI, *La decostruzione del luogo. Spazio pubblico, cittadinanza, architettura in Derrida*, in Id. (a cura di), *Filosofie della metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Roma, Carocci, 2009, p. 239 ss. Una più recente edizione del volume, la terza, è apparsa nel 2013.

(61) Tra i primi e fondativi studi, si veda ancora E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; per alcuni più recenti sviluppi nella riflessione e per una ricognizione delle pratiche generate dalla prospettiva dei *commons*, nell'ambito di un'ampia letteratura alcuni validi riferimenti si hanno in S. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 34, 2016, pp. 281-349; spec. p. 324 ss.; C. BORCH, M. KORNBURGER (a cura di), *Urban commons. Rethinking the City*, Routledge, 2015.

tativa ed espansiva al tempo stesso<sup>62</sup>, ma si può fin d'ora osservare che queste pratiche sono destinate fatalmente a estendersi alla scienza giuridica nel suo complesso, influenzandone i paradigmi in modo profondo. Il mondo del diritto risente sempre più della natura collegiale, ripartita, deliberativa e ampia del momento decisionale che precede la sintesi normativa e questo fenomeno ha nella città contemporanea un campo di sperimentazione di notevole interesse e crescente ampiezza, che può produrre una progressiva riduzione del *gap* fra le politiche e la città<sup>63</sup>. Un altro aspetto rilevante per i giuristi è implicito nello statuto complesso dei diritti di cittadinanza, che non per caso nel dibattito giuspubblicistico sono costituiti secondo il doppio registro dei diritti (largamente prevalenti) e dei doveri (di minore ma non secondaria intensità) di cittadinanza: quest'ultimo profilo appare sempre più meritevole di sviluppo. Gli individui che vivono all'interno dell'ambiente urbano sono tradizionalmente identificati dall'ordinamento giuridico cui appartengono (e percepiscono se stessi) come titolari di diritti di cittadinanza, ai quali ritengono di poter accedere in vista dell'ottenimento di servizi, prestazioni, garanzie. La qualità molto intensa che lo *status* di cittadino ha assunto nella seconda fase della globalizzazione, tuttavia, suggerisce di ripensare la composizione di questa figura, non solo da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico (com'è scontato che sia), ma in un senso culturalmente ampio. La vita nello spazio urbano non può essere percepita solo in termini di pretese da avanzare e prestazioni da ricevere, ma dovrebbe essere piuttosto vissuta con una profonda consapevolezza dei limiti, delle responsabilità, degli oneri che ciascun cittadino, in quanto

---

(62) A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 121 ss. I due caratteri qui citati sono riferiti ad altro contesto, in particolare al contributo del diritto amministrativo (nelle sue tradizioni nazionali) alla costruzione dell'ordinamento giuridico europeo. Si tratta però di due canoni particolarmente efficaci, nel descrivere le virtù plastiche e orientate alla prassi di quella parte del diritto che forse più di molte altre è chiamata a elaborare soluzioni nuove, per le pretese generate a vario titolo dalla città contemporanea.

(63) A. BALDUCCI, O. DE LEONARDIS, V. FEDELI (a cura di), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Bologna, Il Mulino, 2018. Il volume presenta il *Terzo rapporto sulla città*, curato da Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane. Particolarmente rilevante è la terza parte del rapporto, che traccia il quadro di una nuova stagione di politiche urbane, caratterizzata da nuovi attori e nuovi metodi, fra i quali una certa importanza è attribuita agli strumenti di tipo stipulativo (specialmente i *city deals*).

tale, ha su di sé: tanto in termini di fruizione dello spazio pubblico che in termini di tutela diffusa del patrimonio (culturale, sociale, ambientale) che vi insiste e in un certo senso vi è custodito. Sotto questo profilo, l'educazione alla cittadinanza è uno strumento utile per la costruzione di una coscienza civica destinata a dispiegarsi nel cittadino adulto, da conseguire attraverso prassi pedagogiche messe in campo nell'età (e nelle istituzioni: famiglia, scuola e università, associazionismo) evolutiva e della formazione.

Sotto questo profilo, la cittadinanza come problema pedagogico, tipica istanza della «pedagogia militante»<sup>64</sup>, si presenta come una forma specifica e contemporanea di un principio originario delle democrazie moderne, lo stretto legame sussistente fra educazione e democrazia<sup>65</sup>, al quale anche i giuristi dovrebbero prestare adeguata riflessione critica, quando ragionano di città come teatri di democrazia.

Il legame fra ambiente urbano contemporaneo e trasformazioni del modello democratico ha del resto molteplici declinazioni e si esprime anche sotto il profilo della crisi della democrazia (un luogo comune praticato quasi quanto quello della città contemporanea), nella duplice accezione della crisi dell'ideale democratico e della crisi delle sue istituzioni politiche: due profili non facilmente dissociabili.

La città contemporanea, proprio in quanto presidio di territorialità, plesso di nuovi diritti, laboratorio di *collaborative governance*, teatro di pedagogia politica e *habitat* di doveri di cittadinanza (per limitarci ai pochi tratti qui ricordati, fra i molti oggetto di dibattito nella vastissima letteratura in materia), si candida quasi naturalmente a costituire il fulcro di una rete di istituzioni locali, gruppi sociali, interessi economici. Una dimensione dalla complessità non irriducibile, ma che richiede di essere

---

(64) Sulla pedagogia militante e la sua connessione con il tema dei diritti e doveri di cittadinanza, un'esposizione ragionata del dibattito attualmente in corso nella letteratura pedagogica si trova in P. PERILLO, *Educazione metropolitana e pratiche di cittadinanza. La militanza educativa nella città come spazio politico*, in G. M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico*, cit. pp. 433-488.

(65) Nei due ambiti coinvolti, due riferimenti classici e imprescindibili si hanno in A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Librairie de Charles Gosselin, 1840; J. DEWEY, *Democracy and education. An introduction to the philosophy of education*, The MacMillan Company, New York, 1916.

governata con i molteplici strumenti offerti dalle politiche di coordinamento, più che secondo una struttura tradizionalmente gerarchica (che si risolve, quasi inesorabilmente, in un assetto verticistico), ma senz'altro nella dimensione pubblicistica che è solidale all'idea di città come spazio politico dalla quale queste riflessioni hanno preso avvio.

Gli strumenti di coordinamento di cui la città contemporanea dispone (e disporrà in misura sempre maggiore), che sono giuridici ma come accennato di tipo nuovo, possono costituire la sintesi di un pluralismo che nell'ambiente urbano si esprime a vari livelli: al suo interno, per la molteplicità degli attori coinvolti, che richiedono e meritano di essere parte attiva nella costruzione delle politiche urbane; al suo esterno, per l'importanza strategica della funzione di raccordo fra Enti locali (nel senso di enti attivi sul territorio: un'accezione ampia, non strettamente tecnico-giuridica); infine, da un punto di vista metodologico, per la molteplicità dei saperi coinvolti nella progettazione dell'ambiente urbano e delle sue funzioni, che stimola il giurista a trascurare almeno temporaneamente l'impronta tecnico-specialistica che la sua scienza ha assunto, per dialogare con le altre scienze e culture coinvolte nella ridefinizione di uno spazio politico così strategico per individui e apparati collettivi<sup>66</sup>. Proprio grazie all'apporto dei molteplici vettori di forza che la abitano e la trasformano, insieme alle caratteristiche che esibisce in questa fase della sua lunga evoluzione e al contesto (territoriale, nazionale, globale) in cui agisce, la città potrebbe e forse dovrebbe a buon titolo svolgere il ruolo tipico dei corpi intermedi, di cui nelle società democratiche contemporanee si avverte un forte *deficit*.

Questa tendenza evolutiva non viene segnalata nel segno di un'improbabile civiltà comunale post-globalizzata, ma come un modo molto concreto di realizzare il primato del pubblico e del giuridico nel governo della città, in modo sensibile ai regimi di disuguaglianza che vivono al di fuori del confine urbano e in accordo con le altre molteplici forze che agiscono entro il suo perimetro, con la legittima ambizione di go-

---

(66) M. FOUCAULT, *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*, a cura di Salvatore Vaccaro. Milano, Mimesis, 2001. I sei principi che misurano le eterotopie sono enunciati in *Des espaces austeres*, conferenza tenuta da Foucault il 14 marzo 1967 al *Cercle d'études architecturales* di Parigi, il cui testo è stato pubblicato nel 1984.

vernare entrambi, in una dimensione di respiro europeo, che è un ennesimo motivo di rilievo, non secondario. Nella difficile opera di armonizzazione del diritto comunitario, costantemente alla ricerca di principi comuni (in larga misura oggi elaborati in via giurisprudenziale) e di un *common core* del quale si stenta a definire i profili, la costruzione di un'agenda urbana europea si presenta come un valido contributo, non privo di difficoltà di realizzazione ma senz'altro ricco di prospettive.