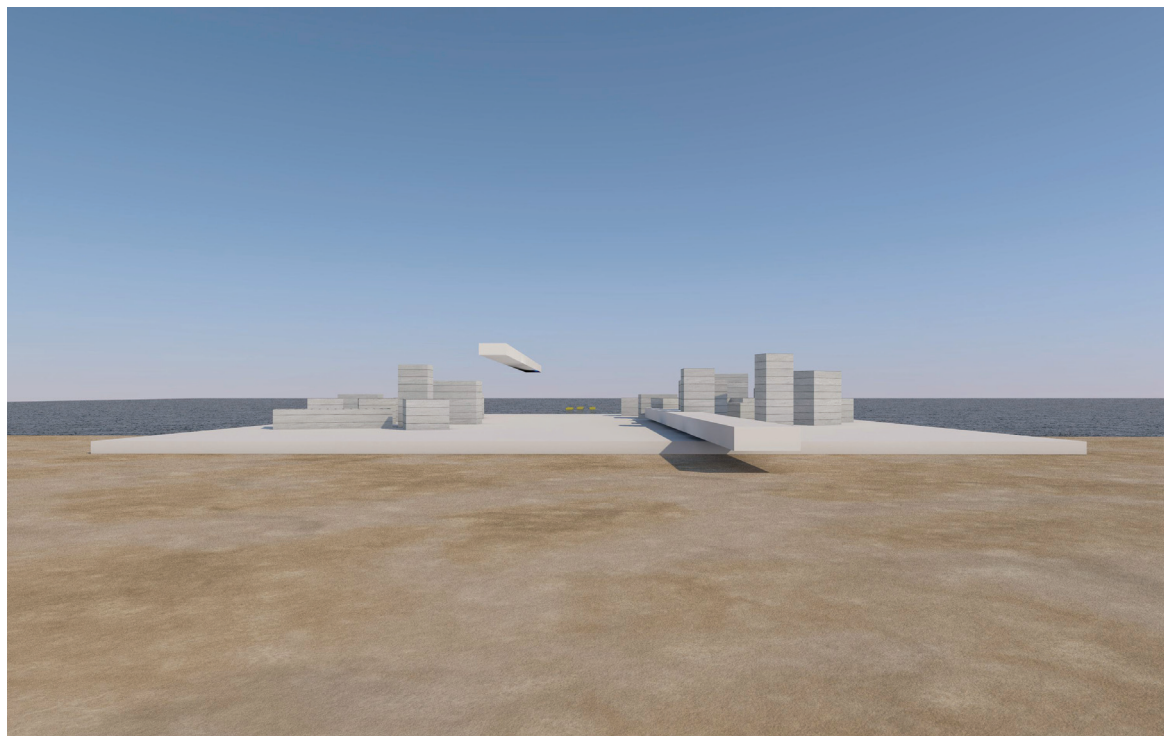


GEOGRAFIE DELLA CONVIVENZA

Diritti, memorie e forme dell'abitare urbano

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



a cura di
Eliana Augusti, Virginia Amorosi, Antonio Riondino

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

23

 **Historia
et ius**
2026



“Historia et ius”
Associazione culturale - Roma

Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Collettanee

23

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

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

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

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

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

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

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

E-mail: info@historiaetius.eu

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSN: 2704-5765

GEOGRAFIE DELLA CONVIVENZA

*Diritti, memorie e forme
dell'abitare urbano*

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

a cura di

Eliana Augusti, Virginia Amorosi, Antonio Riondino



"Historia et ius"

Associazione culturale - Roma



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

Indice

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

I. MIGRAZIONI / ATTRAVERSAMENTI

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

II. REGOLE / FORME

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

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

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

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

III. MEMORIE / NUOVI ORDINI

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONI

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

Eliana Augusti*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La trasformazione urbana che investì le città italiane nel corso dell'Ottocento postunitario non può essere ricondotta a un semplice processo di crescita dell'abitato o di riassetto amministrativo. Essa segnò piuttosto una mutazione più profonda che investì la struttura stessa del rapporto tra diritto, proprietà e spazio. La città cessò progressivamente di essere una

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

realtà “ricevuta”, stratificata nella durata e regolata attraverso l’accumularsi di interventi puntuali, per diventare uno spazio suscettibile di essere anticipato¹, ridisegnato e trasformato secondo un ordine che il diritto ambiva a rendere generale e preventivo. La *publica utilitas* assunse in questo un ruolo decisivo: da categoria attraverso cui il diritto aveva tradizionalmente reso possibile l’incidenza sull’assetto proprietario, si trasformò in principio capace di intervenire sullo stesso paradigma della proprietà.

Negli anni Settanta del secolo scorso la storiografia giuridica inaugurò una stagione di rinnovato interesse sul tema, mettendo in discussione la rappresentazione monolitica e astorica della proprietà, così come era stata consegnata dalla tradizione codicistica. Le ricerche di Paolo Grossi, in particolare, mostrarono come la proprietà moderna costituisse l’esito di una radicale operazione di semplificazione che aveva progressivamente espulso dal proprio interno quella pluralità di forme di appartenenza e di godimento del suolo (diritti collettivi, usi civici, proprietà comunitarie) che avevano caratterizzato le esperienze giuridiche premoderne². Quella trama sociale complessa era stata tradotta in un modello unitario di dominio, fondato sull’esclusività e sulla disponibilità individuale del bene. Fu proprio l’affermazione di tale modello a rendere necessaria la definizione di strumenti capaci di reintrodurre, questa volta dall’esterno, la dimensione collettiva che il nuovo paradigma proprietario aveva sacrificato. La *publica utilitas* era il dispositivo attraverso cui l’ordinamento poteva operare allo scopo, mettendo nuovamente in relazione proprietà e interesse generale. Non solo: le vicende urbane di fine secolo mostrarono come la *publica utilitas* non dovesse più limitarsi a giustificare interventi eccezionali su singoli beni, ma potesse contribuire a ridefinire in profondità lo stesso rapporto tra proprietà e spazio urbano, subordinando la stabilità delle situazioni proprietarie alla possibilità di una sua trasformazione

¹ M. Meccarelli, *The Assumed Space: Pre-reflective Spatiality and Doctrinal Configurations in Juridical Experience*, in «Rechtsgeschichte Legal History», 23 (2015) pp. 244-245 (241-252). Cfr. anche M. Meccarelli - M. J. Solla Sastre (curr.), *Spatial and Temporal Dimensions for Legal History: Research Experiences and Itineraries*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main 2016.

² Cfr. diffusamente in P. Grossi, “Un altro modo di possedere”. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977; Id., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali dei diritti reali*, Milano 1992; Id., “Usi civici”: una storia vivente, in «Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva», 2008, pp. 19-27; U. Petronio, *Usi civici*, in «Enc. Dir.», XLV, Milano 1992, pp. 930-953. Vedi anche M. Rosboch (cur.), *Le comunità intermedie e l’avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Torino 2017; R. Ferrante, *La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio*, in «Ragion pratica», 41 (2013), pp. 319-332.

complessiva. La proprietà, pur formalmente intatta nella sua titolarità, cessava dunque di costituire un limite invalicabile all'azione del diritto e diventava uno degli elementi attraverso cui il diritto stesso decideva di costruire l'ordine spaziale³.

L'espropriazione per pubblica utilità, destinata come vedremo a trovare nella legge del 25 giugno 1865, n. 2359 una sistemazione organica, divenne progressivamente il dispositivo attraverso cui l'ordinamento rendeva disponibile il suolo urbano alla trasformazione. D'altronde, anche la demolizione e la ricostruzione cessarono di apparire come rotture occasionali dell'ordine esistente per diventare ulteriori strumenti di una razionalità giuridica orientata alla costruzione della città. Il suolo urbano smetteva di essere soltanto il supporto materiale di diritti individuali e diventava oggetto di una decisione giuridica (e politica⁴) capace di anticiparne la destinazione.

Negli stessi anni in cui Grossi ragionava sugli "altri modi di possedere"

³ Il ruolo della *publica utilitas* quale principio capace di ridefinire il rapporto tra proprietà individuale e ordine collettivo e di rendere giuridicamente possibile l'intervento pubblico sulla configurazione dello spazio urbano, ritorna in controluce in P. Grossi, "Un altro modo di possedere", cit. In Id., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà* (Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985), E. Cortese (cur.), Milano 1988, pp. 205-272, la proprietà moderna è ricondotta alla sua dimensione storica e relazionale, strutturalmente esposta a limiti derivanti dall'ordine complessivo della convivenza. M. Conticelli, *L'espropriazione*, S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, II, Milano 2003, pp. 2477-2485, 2495-2504, mostra come, nel modello ottocentesco, l'istituto si configuri come strumento necessario alla realizzazione delle opere pubbliche, ma al tempo stesso come potere eccezionale rispetto alla centralità della proprietà privata, il cui esercizio viene rigidamente incardinato in una procedura legale e garantito dal principio dell'indennità; sul progressivo emergere, nello Stato liberale ottocentesco, di un'amministrazione capace di intervenire materialmente sul territorio, soprattutto attraverso la realizzazione di infrastrutture e l'uso di strumenti ablatori come l'espropriazione per pubblica utilità, vedi anche L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 282-284. Sul piano della storia urbana e della pianificazione, vedi P. Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, Roma-Bari 1981, pp. 339-345, il quale parla dell'espropriazione in termini di "condizione tecnica della città moderna"; L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari 1963, pp. 214-217; D. Calabi, *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Milano 2004, pp. 176-179. Sul principio della *publica utilitas* come fondamento storico della subordinazione dell'interesse proprietario all'interesse collettivo nello spazio urbano utili anche gli spunti di S. Settis, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino 2017, pp. 46-48, 83-86. Per una ricostruzione dei ragionamenti di derivazione ottocentesca sulla *publica utilitas*, rinvio a G. Ferri, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento. In appendice il discorso di Carlo Calisse - Senato del Regno 18 maggio 1927*, in «Historia et ius», 7 (2015), pp. 1-26.

⁴ Per una storia delle politiche edilizie in Italia, vedi L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma 1978.

scomponendo il paradigma monolitico della proprietà, in un diverso ambito disciplinare, Henri Lefebvre elaborava, a partire dal *Droit à la ville* (1968) e poi con *La production de l'espace* (1974)⁵, una critica altrettanto radicale alla concezione neutra e funzionale dello spazio urbano, inteso invece come prodotto sociale e politico, attraversato da rapporti di potere e da logiche di controllo. Per Lefebvre la sacralità del diritto di proprietà immobiliare era da mettere in discussione, in ragione del fatto che la città non potesse essere concepita come una merce o una semplice somma di proprietà private, ma avesse valore di opera collettiva. Nonostante l'evidente contiguità dei rispettivi oggetti di indagine (la proprietà e lo spazio) queste due linee di riflessione rimasero sostanzialmente parallele, senza dar luogo a un vero dialogo interdisciplinare capace di valorizzarne le implicazioni reciproche. La conseguenza fu il rinvio di un campo di ricerca che solo più recentemente ha iniziato a essere esplorato⁶: quello relativo al rapporto tra categorie giuridiche della proprietà, forme dell'intervento pubblico e produzione dello spazio urbano. Eppure, proprio la prospettiva lefebvrina offre un terreno particolarmente fecondo per una rilettura storico-giuridica di tali processi: per Lefebvre lo Stato ottocentesco "gravava" «con tutto il suo peso» sulla società, imponendo, «indipendentemente dalle ideologie politiche, dal passato storico, dall'origine sociale delle persone al potere», interventi massivi di pianificazione e organizzazione razionale che avrebbero impegnato conoscenze e tecniche sempre più raffinate. «Lo Stato – continuava ne *La production de l'espace* – si pone[va] e si impone[va] come centro stabile, definitivo, delle società e degli spazi (nazionali)»⁷ e, al tempo stesso, si configurava come il principale agente di organizzazione e di omogeneizzazione dello spazio. La città moderna si costruiva così, in una tensione continua tra permanenza e trasformazione: ai monumenti "persistenti"⁸, depositari della memoria urbana, si affiancavano manufatti di edilizia seriale, inseriti entro tracciati regolati e reti infrastrutturali che avrebbero dato forma a una nuova grammatica dello spazio. Il linguaggio urbano che ne derivava, «codificato e ridotto», tendeva a pervadere l'intero tessuto cittadino, imponendo un ordine non soltanto fisico, ma anche economico, sociale e simbolico, fino a «pretendere di subordinare a sé

⁵ H. Lefebvre, *Le Droit à la ville*, Paris 1968; Id., *La production de l'espace*, Paris 1974.

⁶ Un'interessante applicazione di questo approccio in F. Saitta, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in «Rivista di diritto e società», 3 (2020), pp. 395-426.

⁷ H. Lefebvre, *La produzione dello spazio*, Milano 2018, p. 46.

⁸ A. Rossi, *L'architettura della città*, Milano 2018, p. 61.

[...] ogni identità e specificità»⁹. Letta da questa angolazione, la riflessione di Lefebvre costituisce un implicito invito rivolto anche ai giuristi e agli storici del diritto a interrogare le forme attraverso cui il diritto, e in particolare l'intervento pubblico sul territorio, ha contribuito a produrre lo spazio urbano, trasformando la città da realtà sedimentata in oggetto di decisione. È proprio in questo spazio di intersezione, rimasto a lungo inesplorato, che si colloca la presente indagine.

2. *L'alba dell'urbanistica*

La città e il territorio, dunque, così come si stagliavano davanti allo sguardo dell'urbanista e del giurista ottocenteschi, non potevano più cristallizzarsi in un immenso archivio di documenti del passato, ma si offrivano come un vero e proprio «inventario del possibile», un campo aperto alla previsione normativa e alla decisione progettuale¹⁰. L'urbanistica cessava, in tal senso, di essere una pratica meramente descrittiva o conservativa per assumere una funzione anticipatoria, volta a rendere visibile e governabile ciò che ancora non esisteva, inscrivendo nello spazio le condizioni di un ordine che aspirava a realizzarsi nel tempo. Così facendo, essa si impose progressivamente come disciplina autonoma, con un proprio campo di applicazione: da un lato, il controllo dell'ampliamento della città; dall'altro, la sistemazione della città esistente. In questo processo si precisò un repertorio di strumenti tecnici, progettuali e normativi destinati a costituire il linguaggio stesso del nuovo sapere: la zonizzazione funzionale, la divisione in lotti, la regolamentazione delle tipologie stradali e edilizie, gli allineamenti, i distacchi tra fabbricati, le prescrizioni igieniche e antincendio. Nel giro di pochi decenni tali dispositivi divennero gli strumenti attraverso cui gli organi tecnici e amministrativi cittadini intervenivano sull'organizzazione dello spazio urbano, regolando il rapporto tra sfera pubblica e proprietà

⁹ B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari 2000, p. 60.

¹⁰ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 30. Vedi anche M. Giannini, *Luogo come "processo spaziale". Dialogando con Bourdieu sul suo meta-concetto di campo*, in «Fuori Luogo», 1 (2017), p. 102 (101-115). A questo, aggiungasi la suggestione delle «comunità immaginate», con B. Anderson, *Comunità immaginate. Origini e fortuna del nazionalismo* [1991], Roma-Bari 2024, pp. 10-11. Più diffusamente sul punto in Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, in «LawArt», 6 (2025), p. 207 ss. (199-228).

privata e prevenendo le forme più evidenti di disordine edilizio¹¹. Ma non solo. Le utopie urbane, vale a dire quelle rappresentazioni progettuali di città ideali che popolarono l'immaginario ottocentesco della società¹², offrirono un supporto visionario decisivo alla trasformazione in atto¹³. Esse si collocarono come una vera e propria soglia di intellegibilità in un passaggio che non fu soltanto tecnico o amministrativo, ma eminentemente giuridico e politico; contribuirono a rendere pensabile, e quindi giuridicamente articolabile, ciò che fino ad allora era rimasto ai margini della coscienza normativa, ossia la disponibilità della città alla decisione. Nei progetti di Charles Fourier, Robert Owen e Étienne Cabet, così come nelle elaborazioni sistematiche di Ildefonso Cerdà e nelle esperienze promosse da Jean-Baptiste André Godin, la forma urbana si sottraeva al regime della mera continuità storica per essere ricondotta all'ambito di una razionalità progettuale entro la quale la disposizione dello spazio cessava di essere dato neutro per farsi valore costitutivo delle nuove condizioni della convivenza¹⁴. La loro importanza non risiedeva tanto nella concreta misura della loro attuazione, quanto nell'aver contribuito

¹¹ Ancora su questo sicuramente Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, pp. 3-4.

¹² Z. Baumann, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari 2013, p. 43, sottolineava come priorità degli scrittori utopisti non fosse quella di indicare come andasse rappresentato o spiegato il mondo, ma di come si dovesse cambiare. Essi «si ribellavano agli ostacoli che la realtà frapponesse all'attuazione di progetti ideali, e sognavano di sostituirla con una realtà nuova, liberata dalle tracce impure degli accidenti della storia, creata a partire da zero e su commissione. I dettagli di qualsiasi progetto di città da creare *ab nihilo* comportavano la distruzione della città preesistente. Nel mezzo del presente [...] il pensiero utopistico era un ponte verso la futura perfezione ordinata, ovvero ordine perfetto».

¹³ «Per tutto il secolo essi non [fecero] altro che reinventare sempre la stessa città», condividendo lo stesso orizzonte di valori, e la preoccupazione, scriveva Bauman, «per un certo ideale di felice razionalità o, se si vuole, di razionale felicità». Così Baumann, *Dentro la globalizzazione*, cit., p. 46. Vedi, con uno sguardo allargato anche al Settecento, B. Baczko, *L'Utopia. Immaginazione sociale e rappresentazioni utopistiche nell'età dell'illuminismo*, Torino 1979, p. 309 ss.

¹⁴ Cfr. C. Fourier, *Le Nouveau Monde industriel et sociétaire ou Invention du procédé d'industrie attrayante et naturelle distribuée en séries passionnées*, Paris 1829; R. Owen, *Report to the County of Lanark of a Plan for Relieving Public Distress, and Removing Discontent, by giving permanent, productive employment to the poor and working classes*, Glasgow 1821; É. Cabet, *Voyage en Icarie*, Paris 1846; I. Cerdà, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Madrid 1867; J.-B. A. Godin, *Solutions sociales*, Paris 1871. Per un inquadramento storiografico, rinvio ancora diffusamente agli studi citati di Benevolo e Sica. Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, cit., p. 7, evidenziava come descrizioni letterarie, analisi statistico-quantitative e proiezioni facessero parte dello stesso *corpus* disciplinare delle città emergenti.

a modificare l'orizzonte di senso entro cui il rapporto tra diritto e città poteva essere pensato, introducendo l'idea che lo spazio urbano potesse essere anticipato e governato nella sua forma futura.

Nel passaggio tra città "ereditata" e città "anticipata" si rese così possibile un ulteriore slittamento: da una città semplicemente riconosciuta dal diritto a una città progressivamente costruita dal diritto. Le grandi questioni dell'urbanistica ottocentesca, dalla viabilità alla salubrità, dalla distribuzione delle funzioni urbane all'organizzazione dei quartieri residenziali e produttivi, cominciarono a essere affrontate attraverso una pluralità di strumenti finanziari, amministrativi e tecnici che resero possibile un intervento sistematico sulla forma della città. Questa trasformazione non si sviluppò in un orizzonte puramente nazionale. Al contrario, essa maturò all'interno di un contesto profondamente transnazionale, alimentato dalla circolazione di modelli progettuali, tecniche costruttive e riflessioni teoriche che attraversarono le principali città europee e nordamericane¹⁵, per giungere infine al di là dell'ordine metropolitano, in colonia¹⁶. La risposta alla città industriale, segnata dall'esplosione demografica, dal sovraffollamento dei quartieri operai e dalle crisi sanitarie provocate dalle epidemie di colera, impose infatti un confronto costante tra esperienze urbane diverse, contribuendo alla formazione di un linguaggio urbanistico condiviso. Il rinnovamento di Parigi sotto la direzione del barone Haussmann negli anni del Secondo Impero costituì uno dei momenti più emblematici di questa trasformazione¹⁷. Le grandi operazioni di apertura dei *boulevard*, di demolizione dei tessuti medievali e di realizzazione di infrastrutture idriche e fognarie offrirono un modello di intervento urbano che venne osservato, discusso e in parte reinterpretato in numerose città europee. Parallelamente, la riflessione teorica già richiamata, in particolare quella di Ildefonso Cerdà, autore della *Teoría general de la urbanización* (1867) e del piano di espansione di Barcellona,

¹⁵ Sulle normative speciali, come quelle relative a operazioni urbanistiche di particolare rilievo quali sventramenti, addizioni urbane, emergenze igienico sanitarie, e sulla regolamentazione che andò gradualmente standardizzandosi, frutto di un paziente lavoro di reciproco adeguamento dei diversi stati e delle diverse realtà locali, anche con matrici culturali differenti legate ai rapporti con altri paesi europei (in particolare Spagna, Francia, Austria), vedi E. Guidoni, *Editoriale*, in *I piani regolatori*, «Storia dell'urbanistica», 1997, pp. 5-6. Rispetto alle città nordamericane, si veda qui il saggio di Giorgio De Mauro.

¹⁶ Vedi qui sul tema della pianificazione in colonia il saggio di Caterina Luceri.

¹⁷ Rinvio su questo a E. Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, in Id. (cur.), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi*, Torino 2025, pp. 23-46.

contribuì a definire l'urbanizzazione come oggetto di una vera e propria scienza, un "sapere autonomo", dicevamo, fondato sull'analisi dei flussi, delle densità e delle condizioni igieniche della città moderna. In questo stesso orizzonte si sarebbero collocate le esperienze di progettazione sociale promosse da Ebenezer Howard con il movimento delle *Garden Cities*, che alla fine del secolo aprirono ulteriori prospettive sulla relazione tra città, campagna e organizzazione dello spazio abitativo¹⁸.

Anche l'urbanistica italiana partecipò pienamente a questo circuito internazionale di idee e di pratiche. Figure come Giuseppe Poggi a Firenze, autore del piano di ampliamento della città negli anni successivi all'Unità, o Cesare Beruto a Milano, con il piano regolatore del 1884, rappresentarono tentativi precoci di tradurre in chiave nazionale quelle istanze di modernizzazione urbana che attraversavano l'Europa¹⁹. Analogamente, le riflessioni di ingegneri e tecnici come Luigi Tatti²⁰, Alessandro Viviani²¹

¹⁸ E. Howard, *Garden Cities of To-Morrow*, [1898] London 1902, pp. 9-19. In questo orizzonte, l'"alba dell'urbanistica" si manifesta come il momento in cui la città cessa definitivamente di essere soltanto il risultato di una sedimentazione storica per diventare oggetto di un sapere progettuale capace di anticiparne le forme e governarne gli sviluppi; ma proprio nel punto in cui tale razionalità pianificatrice sembrava affermarsi come principio ordinatore dello spazio urbano, andarono emergendo anche le prime tensioni che ne misero in discussione gli esiti. Le riflessioni di Ebenezer Howard qui richiamate, con la proposta in particolare della *garden city*, aprirono una "linea critica", interna alla stessa nascente cultura urbanistica: se la pianificazione ottocentesca aveva concentrato i propri strumenti sulla riscrittura e sull'espansione della città esistente, il progetto howardiano tentò di immaginare una redistribuzione dell'insediamento umano capace di ricomporre la frattura tra città e campagna, introducendo quella "terza via", il magnete della *town-country*, destinata a esercitare una notevole influenza sulle esperienze urbanistiche di primo Novecento, dai quartieri giardino alle prime politiche di decentramento urbano. È in tal senso che l'urbanistica che si afferma tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del secolo successivo non appare più soltanto come una tecnica di regolazione della città, ma come un sapere che, nel tentativo di governare i processi di concentrazione metropolitana, inizia a interrogarsi sulla scala territoriale dell'insediamento e sulle condizioni di equilibrio tra densità urbana, distribuzione della popolazione e qualità della vita collettiva. Per una storia completa delle città in Italia vedi A. Frugoni, *Storia della città in Italia*, Torino 1956; ora anche A. Frugoni-S. Lomartire (curr.), *Storia dell'architettura d'Italia*, Brescia 2023, p. 163 ss.; A. Restucci, *Storia dell'architettura italiana. L'Ottocento*, Milano 2005; sempre utile G. Zucconi, *La città dell'Ottocento*, Roma-Bari 2022.

¹⁹ Cfr. Sica, *Storia dell'urbanistica*, cit., pp. 365-372, 388-395.

²⁰ Cfr. S. Della Torre, *Architetto e ingegnere. Luigi Tatti (1801-1881)*, Milano 1989.

²¹ Rispetto al tema delle "tensioni" interne, durissimo fu il giudizio di Marcello Piacentini su Alessandro Viviani: «la vera trasformazione di Roma è avvenuta nel 1878-1879 e a capo di questa trasformazione venne messo un ingegnere, l'ing. [Alessandro] Viviani, che era un'ottima persona, un ottimo ingegnere, ma niente altro che un ingegnere comunale,

o Giovanni Astengo, che nel secolo successivo sistematizzerà molti di questi strumenti²², si collocano nella scia di un dibattito che sin dagli anni Cinquanta dell'Ottocento aveva riconosciuto nella città un organismo complesso, bisognoso di una gestione tecnica e amministrativa capace di integrare esigenze igieniche, infrastrutturali e sociali.

La dimensione internazionale di questo processo trovò una delle sue principali sedi di elaborazione nelle grandi esposizioni universali e nei congressi tecnici e professionali che scandirono la fine del secolo²³. Le esposizioni di Parigi del 1889 e del 1900 o quella di Chicago del 1893 non furono soltanto eventi celebrativi della modernità industriale, ma veri e propri laboratori di circolazione delle idee urbanistiche: nuovi materiali come ferro e acciaio, nuove tecniche costruttive, nuovi modelli di organizzazione dello spazio urbano vennero presentati come soluzioni replicabili in contesti diversi. Parallelamente, associazioni e organismi internazionali, tra cui la *Garden Cities and Town Planning Federation* o, più tardi, la *International Federation for Housing and Town Planning*, contribuirono a consolidare una comunità di tecnici, architetti e amministratori pubblici che discutevano problemi analoghi e sperimentavano strumenti simili per affrontarli²⁴. La nascente urbanistica andava così configurandosi non solo come disciplina tecnica, ma come uno dei luoghi privilegiati in cui si ridefiniva il rapporto tra proprietà privata, interesse collettivo e governo dello spazio.

un semplice impiegato dell'Ufficio Tecnico municipale, che ha avuto l'incarico di trasformare una città come Roma; e già questa scelta dimostra come non si annettesse proprio nessuna importanza a questo fatto. Mentre per il palazzo del Parlamento, per il palazzo di Giustizia, per il monumento a Vittorio Emanuele si facevano dei concorsi perché si comprendeva l'importanza dell'architettura monumentale", del "*Piano regolatore*" non si comprendeva affatto l'importanza. Il Viviani, poi, era per di più un carattere geloso, scontroso, chiuso, che non accettava consigli ed idee da nessuno; e fece il "*Piano regolatore*" solo come piaceva a lui». Così M. Piacentini, *Lezioni*, pp. 127-128 cit. in F. Canali, *Marcello Piacentini. Maestro di Edilizia cittadina e di Disegno urbano. Il lessico dell'Urbanistica delle "Lezioni di Edilizia cittadina" (1924)*, in «ASUP. Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio», 8-9 (2020-2021 ma 2023), p. 462.

²² Cfr. F. Indovina (cur.), *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Milano 1991.

²³ Cfr. S. Aldini - C. Benocci - S. Ricci - E. Sessa, *Il segno delle esposizioni nazionali e internazionali nella memoria storica delle città. Padiglioni urbani e segni urbani permanenti*, in «Storia dell'Urbanistica», 6 (2014), numero monografico.

²⁴ S. Buder, *Visionaires and Planners. The Garden City Movement and the Modern Community*, New York-Oxford 1990, pp. 54-63, 96-115, 133-156.

3. *Dal topos al logos: l'avvento dei piani*

Nel processo di costruzione giuridica dello spazio urbano in un'Italia unita «ma non ancora unificata»²⁵, il rapporto tra *logos* e *topos* si andò gradualmente configurando come uno dei momenti decisivi della trasformazione istituzionale. Come ha osservato negli anni Novanta Roland Castro, le città emergenti furono segnate da un'inversione di tendenza per cui «elles se pensaient avant de se construire: le *logos* fabriquait le *topos*»²⁶; la stagione postunitaria italiana appariva come il momento in cui la priorità della forma giuridica e politica sul dato materiale potessero deliberatamente riaffermarsi e istituzionalizzarsi. La costruzione dello Stato nazionale non si limitò a ereditare una pluralità di tessuti urbani formatisi secondo logiche storiche differenziate, ma intervenne su di essi con l'obiettivo di ricondurre la molteplicità dei luoghi entro un ordine intellegibile, «isotropo e omogeneo»²⁷, coerente con le nuove esigenze di unificazione, politica, amministrativa ed economica del Paese²⁸. Il dato nazionale operò dunque come principio di riorganizzazione del rapporto tra pensiero e spazio, restituendo al *logos*, inteso come razionalità giuridica, amministrativa e progettuale, la capacità di precedere e orientare il *topos*, sottraendo la città alla sola continuità delle sue stratificazioni per inscrivere la dentro una nuova logica anticipatoria.

L'esigenza di governare le trasformazioni prodotte dall'intensificarsi dei flussi demografici, economici e infrastrutturali rese sempre più evidente l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di regolazione dello spazio, fondati sulla mera conservazione degli assetti esistenti. Le città, anche nel Mezzogiorno²⁹, si trovarono esposte a una pressione inedita: l'espansione delle reti ferroviarie³⁰, la riorganizzazione dei traffici commerciali su scala nazionale e globale, la crescita delle funzioni amministrative e il progressivo ridisegno delle gerarchie territoriali produssero una nuova

²⁵ A. Mazzacane, *Introduzione*, in Id. (cur.), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, p. 15 (15-23).

²⁶ R. Castro, *Civilisation urbaine ou barbarie*, Paris 1994, p. 16.

²⁷ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 17. Vedi anche Bauman, *Dentro la globalizzazione*, cit., p. 41 ss.

²⁸ Su questo rinvio ancora ad Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, cit., p. 31 ss.

²⁹ In particolare, sulla “questione meridionale” e sulla prospettiva della “campagna in città” rinvio qui al saggio di Carolina Argiroffi.

³⁰ Rinvio sul punto qui al saggio di Stefano Vetrano.

mobilità di persone, merci e capitali che andò a iscriversi in spazi urbani non progettati per sostenerla. Le città portuali³¹, poi, si trovarono al crocevia di ben più intensi flussi commerciali (anche con le colonie), migratori e amministrativi che ne accelerano la trasformazione e ne resero evidente la dimensione strategica. I piani regolatori, rappresentazione plastica del *logos*, divennero dunque lo strumento privilegiato attraverso cui i flussi potevano essere ricondotti all'ordine urbano, alla "normalità"³², traducendo il movimento in struttura e stabilizzando nello spazio, nel *topos*, una realtà per sua natura dinamica³³. La città «di molte centinaia di migliaia di abitanti», così come si andava componendo, terrorizzava il pensiero sociale, la ricerca, finanche la letteratura ottocentesca, portando il primo compito dell'urbanistica a provvedervi con rapidità al fine di risolvere l'affollamento, la congestione e la mancanza di igiene³⁴. Prendere le distanze dall'incubo della demoralizzazione e della degenerazione fisica della popolazione urbana, alimentate dalla nascita del proletariato industriale e degli eserciti moderni³⁵, significava affidare ai piani l'opera rivoluzionaria di metter mano agli spazi, modificandone e migliorandone

³¹ Per il rapporto tra trasformazioni urbane e sviluppo delle infrastrutture portuali nell'Italia dell'Ottocento vedi: B. Gravagnuolo (cur.), *Napoli. Il porto e la città. Storia e progetti*, Napoli 1994, pp. 73-92 e 109-134; F. Balletti- B Giontoni (curr.), *La costruzione della grande città portuale. Genova tra la metà dell'Ottocento e l'unificazione del 1926*, Genova 2024, pp. 15-44; 87-120; Ancora Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, cit., pp. 339-372.

³² Sull'ossessione per la normalità (e per il suo contrario) vedi I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge 1990, pp. 160-169.

³³ Rinvio sul tema ad Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit.

³⁴ Sulla medicalizzazione dello spazio urbano rinvio ad Augusti, *Dalla città alla nazione. Ripensare lo spazio urbano nell'Ottocento*, cit., pp. 37 ss. Vedi P. Amato, *La genealogia e lo spazio. Michel Foucault e il problema della città*, in M. Vegetti (cur.), *Filosofie della metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Roma 2013, p. 67 (49-78); A. Ciuffetti, *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia*, Perugia 2004, p. 119 ss. M. Diani, *Antinomie e ambiguità del controllo sociale: la medicalizzazione dello spazio urbano nel XIX secolo*, in «Storia urbana», 13 (1980), p. 81 (77-88). Per Diani, «nella prima metà del XIX secolo, lo stato di salute della popolazione [divenne] oggetto di effettiva attenzione politica [...], le nascenti "politiche sanitarie" assu[nsero] i caratteri del controllo sociale urbano». Guardando al Sudamerica, rispetto alle pratiche di controllo amministrativo dei migranti e al tentativo di egemonia della scienza medica in tema di abitazioni degli immigrati con particolare riguardo alla città di Buenos Aires e all'esperienza dei *Conventillos* destinati ai migranti europei in Argentina tra Otto e Novecento, vedi qui il contributo di Francesco Rotondo.

³⁵ Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, cit., pp. 20-21.

il senso, puntando al “sogno”³⁶.

Il rischio evocato da Castro, però, era reale: l'idea di una città ridotta a «immenses agglomérats à la recherche d'une organisation»³⁷ non rappresentava una condizione futura, ma un fatto. Guardando a Sud, le città di Napoli, Palermo, Bari, Messina e Catania offrivano un osservatorio privilegiato per cogliere, nella loro concretezza e complessità, altre geografie del cambiamento e la necessità (quasi avvertita in termini di urgenza) di ridurre all'ordine gli spazi, tutti, intervenendo attraverso i dispositivi dell'espropriazione, della demolizione e, dunque, della pianificazione urbana. Napoli rappresentò certamente un caso paradigmatico³⁸: l'epidemia di colera del 1884 rese evidente l'insufficienza delle strutture urbane esistenti e portò all'approvazione della legge speciale per il risanamento (1885), intervento che autorizzò espropriazioni su larga scala e la demolizione di interi quartieri per consentire l'apertura di nuovi assi viari e la realizzazione di infrastrutture sanitarie e portuali³⁹. La “pubblica utilità” venne invocata non soltanto per giustificare azioni puntuali, ma per legittimare una trasformazione complessiva della città, orientata a renderla compatibile con le esigenze igieniche, commerciali e migratorie di una grande metropoli portuale⁴⁰.

Analoghi processi interessarono Palermo, dove il piano di ampliamento urbano e l'apertura di via Roma, tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del

³⁶ P.C. Palermo, *La mutazione. Metamorfosi o eclissi dell'urbanistica contemporanea*, Roma-Milano 2026, p. 12. Cfr. già G. Amendola, *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari 1997. La dottrina ha di recente abilitato lo studio dello strumentario urbanistico a fonte, a documento insieme ideologico, tecnico e cartografico, a fonte “complessa” per quanto “quasi sempre contraddittoria”, andando anche oltre la sua incapacità di «tradursi in interventi reali» o di «durare nel tempo come progetto condiviso e come concreta prospettiva», per valorizzarne invece il peso nel patrimonio culturale, nell'immaginario collettivo e nella storia della progettazione; rifondendo nuovo interesse verso un repertorio prezioso, capace di tenere insieme «una moltitudine di azioni tese all'aggiornamento dell'immagine e degli equilibri urbani», comunque prova ed espressione, ora personale, ora collettiva di un'arte vera e propria, quella di «progettare le città». Così Guidoni, *Editoriale*, cit., pp. 5-6.

³⁷ Castro, *Civilisation urbaine ou barbarie*, cit., p. 16.

³⁸ Rinvio rispetto alla realtà napoletana al saggio di Dolores Freda.

³⁹ Donatella Calabi riconduce questi interventi ad alcuni *topoi*, uno tra tutti quello per cui la città industriale fosse “malata”, mettendo così in evidenza le cattive condizioni della vita cittadina a cui era necessario far fronte con gli “strumenti di progetto”. Così, Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, cit., p. 7.

⁴⁰ Cfr. G. Alisio, *Napoli e il risanamento. Recupero di una struttura urbana*, Napoli 1980; C. De Seta, *Le città nella storia d'Italia: Napoli*, Roma-Bari 1981.

Novecento, furono resi possibili dal ricorso sistematico all'espropriazione per pubblica utilità⁴¹. Stessa cosa avvenne per Messina e Catania, dove però le trasformazioni urbane furono ulteriormente accelerate da eventi traumatici come il terremoto del 1908, che rese necessario un intervento pubblico straordinario fondato su una pianificazione radicale dello spazio cittadino e su un ampio utilizzo dell'espropriazione per consentire la ricostruzione secondo criteri ritenuti più razionali e sicuri⁴².

Bari, infine, conobbe tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento una significativa espansione urbana legata allo sviluppo del porto e delle infrastrutture ferroviarie, che la trasformarono in un nodo strategico dei traffici adriatici e mediterranei. Anche in questo caso, la pianificazione e l'espropriazione per pubblica utilità furono utilizzate per sostenere la crescita della città e per adeguarne la struttura alle nuove funzioni economiche e commerciali⁴³.

In tutte queste esperienze, qui sommariamente enunciate, l'espropriazione si imponeva come *trait d'union*; non soltanto come strumento tecnico, dunque, ma come dispositivo attraverso cui il potere pubblico e il diritto acquisivano la capacità di intervenire sulla forma stessa della città, individuando quel «proteiforme eppur concretissimo interesse generale, al quale subordinare, non schiacciandoli, ma tenendoli a bada [gli interessi] privati»⁴⁴. Anche la storiografia giuridica di fine Ottocento diede qui il suo contributo, tentando un'utile traduzione dell'istituto espropriativo in una genealogia di lunga durata che ne svincolasse la percezione, pur legittima, di semplice dispositivo d'innovazione tecnico-giuridica, frutto delle contingenze e dei rapidi intendimenti della legislazione contemporanea. Giuseppe Salvio, nel *Manuale di storia del diritto italiano* (1890), mostrò chiaramente come l'espropriazione per causa di pubblica utilità non costituisse affatto una creazione dello Stato amministrativo moderno, ma meglio rappresentasse il punto di approdo di una traiettoria storica che, dalle esperienze comunali medievali era giunta

⁴¹ Cfr. G. Pirrone, *Palermo, una capitale: dal Settecento al Liberty*, Milano 1989; P. Di Leo - D. Costantino - M. Ciriminna - G. Napoli - E. Stella - F. Schilleci, *Linguaggio. Pensiero. Realtà. Urbanistica a Palermo da Pisanello a Giarruso*, Palermo 2007.

⁴² Cfr. A. Baglio - S. Bottari (cur.), *Messina dalla vigilia del terremoto del 1908 all'inizio della ricostruzione*, Istituto di Studi Storici "Gaetano Salvemini", Messina 2012.

⁴³ D. Di Bari, *Bari: vicende urbanistiche del centro storico (1867-1967)*, Bari 1968; D. Borri - M. Dell'Aquila - B. Salvemini, *Nell'Ottocento*, in F. Tateo, *Storia di Bari*, Roma 1994.

⁴⁴ F. Erban, *Introduzione a Leonardo Benevolo. La fine della città. Intervista a cura di Francesco Erban*, Roma-Bari 2015, p. 4.

fino all'età contemporanea, ridefinendo progressivamente il rapporto tra proprietà privata e interesse collettivo. Nelle prassi urbane dei comuni italiani, scriveva, le esigenze emergenti, connesse alla realizzazione di grandi opere pubbliche come strade, mura, canali o infrastrutture urbane, avevano già consentito interventi incidenti sui beni privati quando questi erano stati valutati come necessari alla comunità, anticipando così quella logica di prevalenza dell'utilità pubblica che la riflessione giuridica successiva avrebbe progressivamente sistematizzato⁴⁵. La tradizione giuridica medievale, filtrata attraverso l'elaborazione dei glossatori e dei postglossatori, aveva d'altronde contribuito a precisare tale equilibrio: se i primi avevano riconosciuto ampi margini alla potestà pubblica, la successiva elaborazione dottrinale aveva ricondotto l'incidenza sulla proprietà entro il riferimento alla *publica utilitas*, intesa come causa legittimante l'intervento pubblico, accompagnata dal principio del compenso. Tra XVI e XVII secolo, poi, si era andato consolidando un assetto che avrebbe trasformato la struttura stessa dell'istituto: l'intervento sulla proprietà privata sarebbe stato ammissibile solo in presenza di una causa giustificativa, e comunque nel rispetto di un equilibrio innegabile tra interesse collettivo e tutela del proprietario⁴⁶. Su questa base si innestarono presto le voci di Carlo Calisse, Pasquale Del Giudice e Francesco Schupfer⁴⁷ che interpretarono univocamente la disciplina moderna dell'espropriazione come uno dei punti in cui si rendeva visibile la trasformazione del diritto di proprietà nello Stato moderno. L'istituto veniva dunque definitivamente letto come strumento persistente, attraverso cui l'autorità pubblica poteva ora intervenire sull'assetto territoriale e infrastrutturale senza mettere in discussione il principio della proprietà privata, ma integrandolo, grazie ai piani, entro un quadro più ampio di interessi collettivi e di sviluppo della vita economica e sociale dello spazio cittadino.

⁴⁵ Rinvio sul tema qui al saggio di Sara Menzinger.

⁴⁶ G. Salvioli, *Manuale di storia del diritto italiano. Dalle invasioni germaniche ai nostri giorni*, Roma-Torino-Napoli 1890, pp. 401-402.

⁴⁷ Cfr. C. Calisse, *Storia del diritto italiano*, Firenze 1901, vol. II, pp. 462-465; P. Del Giudice, *Manuale di storia del diritto italiano*, Milano 1903, pp. 548-551; F. Schupfer, *Storia del diritto italiano*, Torino 1908, vol. II, pp. 312-315.

4. La legge n. 2359 del 25 giugno 1865

Nel mentre, «la fotografia del territorio [era] già mutata»⁴⁸. I vincoli comunitari alla proprietà risultavano ormai circoscritti entro «l'ordine della città», confinati nel perimetro urbano⁴⁹, mentre la crescita dell'abitato si sviluppava secondo una dinamica spesso guidata da una «fattualità speculativa» destinata a prevalere su regole ancora deboli e incerte⁵⁰. L'esigenza di trasformazione urbanistica avanzava rapidamente, ponendo al centro del dibattito la questione della compatibilità tra la conservazione dei centri storici e le esigenze della vita moderna. Emblematici, in questo senso, furono gli abbattimenti delle mura cittadine per far posto ai viali di circonvallazione e alle nuove architetture del *liberty*, che si insinuavano nello spazio urbano come segni simbolici del tempo nuovo. L'espansione della città sembrava procedere parallelamente alla «perdita consapevole di ogni profilo di coraltà comunitaria»⁵¹: lo spazio urbano appariva ormai «diluìto in uno spazio più grande che solo la pianificazione degli interessi privati poteva tentare di governare o, più realisticamente, arginare»⁵². La città era «in espansione»⁵³, un enorme «setaccio in movimento» degli sviluppi della tecnica che mutavano radicalmente i modi di vivere e di abitare⁵⁴. Essa diventava «industriale» non tanto per la presenza diretta delle industrie (spesso ancora collocate ai margini dell'abitato) quanto per l'impatto complessivo prodotto dagli edifici e dai grandi servizi urbani⁵⁵.

⁴⁸ L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto sui modelli tipologici*, in M. Cammelli (cur.), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna 2007, pp. 43-63.

⁴⁹ Così P. *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019, p. 7. Sulla legislazione urbanistica, V. Testa, *Disciplina urbanistica*, Milano 1961, p. 29 ss.

⁵⁰ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 12.

⁵¹ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 13.

⁵² Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 13.

⁵³ Per M. Degl'Innocenti, *La città e l'innovazione*, in L. Cavazzoli - C.G. Lacaia, *Riforme e istituzioni fra Otto e Novecento*, Manduria-Bari-Roma 2002, p. 75, «l'urbanizzazione è concepita come una manifestazione, al tempo stesso causa ed effetto, della espansione del mercato».

⁵⁴ R. Gabetti - C. Olmo, *Discontinuità e ricorrenze nel paesaggio industriale italiano*, *Storia d'Italia*, Annali 8, *Insediamenti e territorio*, C. De Seta (cur.), Torino 1985, p. 138 (114-154).

⁵⁵ Gabetti - Olmo, *Discontinuità e ricorrenze*, cit., p. 140.

In questo scenario, l'equilibrio comunitario continuava a passare attraverso l'istituto dell'espropriazione. Affinché non si trasformasse in un'inaccettabile «anti-proprietà», lo strumento espropriativo doveva ancora trovare conforto in un regime d'eccezionalità, collocato sul piano della pianificazione e capace di ricomprendere una pluralità di profili, da quello tecnico-edilizio a quello igienico-sanitario⁵⁶. La crescente complessità urbana della società proto-industriale rendeva però necessario il ricorso a strumenti stabili di pianificazione, dotati di un significato nuovo all'interno di un regime proprietario ormai “liberato” sì, ma che tollerava con difficoltà i limiti imposti dall'esterno. Di fronte a questa accelerazione, il Codice civile del 1865 aveva mostrato qualche esitazione: accantonati gli usi civici⁵⁷, luogo di confine incerto tra pubblico e privato, aveva rimediato a quel “vuoto da riempire”⁵⁸ con la legge 20 marzo 1865 n. 2248, la legge di unificazione amministrativa del Regno. A questa aveva fatto subito seguito il Regio Decreto 8 giugno 1865 n. 2321 che aveva introdotto il regolamento edilizio comunale, destinato a disciplinare «piani d'ingrandimento e di livellazione, o nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate»⁵⁹. L'intendimento era chiaro: unificare entro il perimetro cittadino. Ma non era abbastanza. In quello spazio di avanzamento incerto andò a collocarsi la legge del 25 giugno 1865 n. 2359, la cosiddetta Legge Pisanelli dal nome del suo promotore, il ministro Giuseppe Pisanelli⁶⁰. Al Titolo II la Legge “sull'espropriazione per causa di pubblica utilità” indicava con chiarezza normativa il *modus operandi* nella disciplina dei piani regolatori edilizi⁶¹. Tali piani, facoltativi per i comuni con meno di diecimila abitanti, erano pensati come strumenti di intervento correttivo sull'assetto urbano, finalizzati a rimediare disfunzioni edilizie

⁵⁶ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 7.

⁵⁷ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., pp. 2-3.

⁵⁸ Cfr. S. Rosati, *La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento*, in «Historia et ius», 15 (2019), p. 9 ss.

⁵⁹ Passaniti, *Il diritto cangiante*, cit., p. 8. Sull'urbanistica come «figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi», vedi P. Stella Richter, *L'evoluzione della legislazione urbanistica post-unitaria*, in *La rivoluzione urbanistica nell'Italia post-unitaria e la trasformazione della città*, Convegni del 150° dall'Unità d'Italia, Bologna, 18 novembre 2011, Bologna 2011, p. 85.

⁶⁰ Per un approfondimento rinvio ad Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit., p. 214 ss.

⁶¹ Sulle criticità della Legge Pisanelli, rinvio alle osservazioni presenti in Augusti, *Per una democrazia urbana: ripensare la città tra mobilità e stanzialità*, cit., pp. 213-216.

o a promuovere interventi di risanamento ambientale. Accanto ad essi, erano previsti anche i piani di ampliamento, destinati alle aree suscettibili di futura edificazione per ragioni di salubrità e decoro dell'abitato (art. 93): la loro approvazione equivaleva alla dichiarazione di pubblica utilità, rendendo possibile il ricorso all'espropriazione. Si trattava, tuttavia, di una pianificazione essenzialmente di correzione⁶², limitata a interventi mirati e lontana da una logica sistematica di pianificazione e compensazione del territorio: l'unico punto di coerenza era rispetto alle contestuali operazioni di unificazione legislativa del Regno⁶³.

La Legge Pisanelli non introduceva *ex novo* il principio dell'espropriazione: rendeva piuttosto conto di un ragionamento già avviato nella coscienza giuridica europea. La proprietà, pur restando cardine dell'ordine civile, si stava gradualmente (ma definitivamente) ricollocando all'interno di una struttura relazionale in cui l'interesse generale poteva ben legittimamente prevalere. Il passaggio decisivo consisteva nel fatto che l'espropriazione, da strumento episodico e casistico, diveniva procedura formalizzata, collegata alla dichiarazione di pubblica utilità e, dunque, funzionale alla pianificazione urbana. «È urgente bisogno del regno d'Italia intraprendere e recare a compimento quei grandi lavori d'interesse pubblico che sono istrumenti di civiltà e di progresso, e valgono potentemente a cementare l'unità nazionale. A questo scopo torna non pur utile, ma riesce assolutamente necessaria una buona legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità»⁶⁴. Pisanelli avviava così la presentazione del suo progetto di legge alla Camera dei Deputati nella tornata del 18 aprile 1864, con la chiara convinzione che le leggi dovessero «seguire i processi economici», cercando, nel caso specifico dell'espropriazione, di «contemperare con giusta misura le indeclinabili prescrizioni dell'interesse generale colle garantentie dovute alle proprietà private»⁶⁵.

Dopo aver ricostruito il quadro internazionale, riferendosi in specie

⁶² Mannori - Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 344.

⁶³ La disciplina dell'espropriazione per causa di pubblica utilità fu ricompresa tra gli allegati alla legge di unificazione legislativa del Regno (allegato F, legge 2 aprile 1865, n. 2215), e non tra le contestuali disposizioni per l'unificazione amministrativa, le quali erano invece rivolte a regolare, sotto il profilo organizzativo, la struttura e il funzionamento degli organi statali, centrali e periferici, nonché l'esercizio delle funzioni di natura giurisdizionale. Così E. Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Milano 2006, p. 158.

⁶⁴ *Progetti di legge*, in *La Legge. Monitoro giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia. Parte Prima. Legislazione e giurisprudenza giudiziaria*, Anno IV, 1864, Torino 1864, p. 495.

⁶⁵ *Progetti di legge*, cit., p. 495.

alle esperienze degli Stati d'Europa "più colti", Pisanelli portava a rassegna le disposizioni emanate sulla materia nelle varie Province del Regno, evidenziandone la frammentarietà e, al tempo stesso, i punti di forza che ben sarebbero confluiti nel progetto di legge unica a valere per tutto lo Stato. "Un unico e chiaro principio", dunque, avrebbe informato il testo normativo: «la facoltà di occupare le proprietà private per l'esecuzione di opere ordinate a pubblico vantaggio è derivata da un principio antico quanto la società stessa, che *il pubblico utile deve prevalere all'interesse privato*. La comunanza sociale non sarebbe stata possibile senza il passaggio da questa strettoia concettuale, l'obbligo cioè dell'individuo «di far sacrificio dei privati vantaggi al bene comune». «Come i diritti e i doveri fra uomo e uomo sono correlativi, e alla comunanza sociale è una condizione necessaria pel bene e perfezionamento dell'individuo, – continuava Pisanelli – così il diritto individuale cessa ove incomincia quello della società. Nella massima parte delle Costituzioni politiche dei popoli civili, accanto alla dichiarazione che tutte le proprietà sono inviolabili, è espressa la limitazione *salvo il caso di espropriazione per causa di pubblico vantaggio*». Affinché questo principio, «assoluto ed invariabile, comune a tutti i tempi ed a tutti i paesi», non rimanesse mera astrazione e si traducesse invero «in un'utile e pratica realtà», erano però indispensabili disposizioni che lo determinassero e lo rendessero applicabile, designando *in primis* i limiti fra il diritto individuale e il diritto della società. Siccome alcune disposizioni dovevano normare le espropriazioni in genere per le opere pubbliche, mentre altre si riferivano soltanto ad alcune specie di espropriazioni (come quelle che avevano luogo in via d'urgenza per lavori militari o per l'ingrandimento delle città) il progetto fu diviso da Pisanelli in due parti, uno generale e l'altro speciale⁶⁶. L'espropriazione per l'eseguimento di opere di pubblica utilità rappresentava però «lo scopo precipuo» del disegno⁶⁷.

L'intervento normativo del 1865 segnò dunque una soglia: attraverso l'espropriazione, il suolo urbano divenne giuridicamente disponibile alla progettazione, e la pianificazione, destinata a tradursi nei primi piani regolatori, trovò il proprio fondamento giuridico (e operativo) nella possibilità di incidere materialmente sulla continuità della città esistente. Le pratiche storiche di esproprio per strade, mura o opere pubbliche, già note alla tradizione comunale, venivano così riassorbite entro una razionalità amministrativa nuova, capace di integrare esigenze igieniche,

⁶⁶ *Progetti di legge*, cit., p. 497.

⁶⁷ *Progetti di legge*, cit., pp. 496-497.

infrastrutturali e di decoro urbano con la crescente pressione dei flussi demografici ed economici che caratterizzavano l'Italia postunitaria. La demolizione, intanto, si imponeva come dispositivo principe della consistenza operativa dell'espropriazione, inscrivendosi stabilmente tra gli strumenti ordinari dell'azione amministrativa. Con la Legge Pisanelli, disciplinando in modo organico l'espropriazione per causa di utilità pubblica, si rese giuridicamente possibile non soltanto l'acquisizione coattiva dei beni privati, ma anche la loro materiale rimozione, qualora ciò fosse risultato necessario alla realizzazione di opere o interventi conformi all'interesse generale⁶⁸.

5. *Al crocevia tra privato e pubblico*

Gli "accidenti" della proprietà da un lato e la continuità materiale della città dall'altro, fino ad allora percepiti come limiti impliciti all'azione del potere, cessavano dunque di rappresentare un ostacolo invalicabile per l'intervento amministrativo, divenendo piuttosto elementi suscettibili di essere interrotti o trasformati in funzione di una configurazione spaziale ritenuta più conforme alle esigenze collettive. Questo mutamento rifletteva una trasformazione più profonda che la dottrina, civilistica prima e pubblicistica poi, stava affrontando nel nuovo ordine postunitario.

La legge n. 2359 aveva dato voce a una lenta maturazione concettuale elaborata dalla riflessione giuridica ottocentesca nel confronto tra tradizione civilistica ed esigenze sociali emergenti. Rafforzata dai ragionamenti pionieristici di Gian Domenico Romagnosi e Antonio Rosmini⁶⁹, tale

⁶⁸ Sull'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità vedi ancora Fusar Poli, *«La causa della conservazione del bello»*, cit., p. 297 ss.; G. Mastrominico, *Aspetti della cultura espropriativa nell'Italia unita (1865-1890)*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», 79 (2006), pp. 111-213; Id., *La costruzione giuridica del territorio alle origini della vicenda espropriativa nazionale*, in F. Reduzzi Merola, (cur.), *Sfruttamento Tutela e Valorizzazione del territorio: dal diritto romano alla regolamentazione europea e internazionale*, Napoli 2007, pp. 261-285; Id., *La costruzione giuridica delle città alle origini della vicenda espropriativa nazionale: una prospettiva di Law and Humanities*, in «ISLL Papers. The Online Collection of the Italian Society for Law and Literature», 18 (2025), pp. 1-11. Per un'analisi anche comparativa resta L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano 1995.

⁶⁹ Cfr. P. Grossi, *Tradizioni e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 5/6 (1976-77), p. 255 ss. (201-338).

evoluzione aveva iniziato a incrinare l'idea della proprietà come dominio assoluto e autosufficiente, aprendo lo spazio a una sua ridefinizione in rapporto alle esigenze della collettività e alla crescente centralità della dimensione sociale dell'ordinamento⁷⁰. La normativa espropriativa non rappresentò dunque una frattura improvvisa, ma rese esplicito un mutamento già in atto nella coscienza giuridica del secolo, segnato dall'emergere della categoria del "limite" come strumento teorico capace di ricondurre la proprietà entro una struttura relazionale più ampia, nella quale la tutela del diritto individuale si accompagnava al riconoscimento di interessi eccedenti la sfera privata⁷¹. La proprietà cessava così di essere concepita come realtà autosufficiente per essere ricollocata entro un ordine giuridico nel quale risultava "esposta" alle esigenze provenienti da quelle "stanze della collettività" di cui il soggetto pubblico si faceva interprete e garante. Ciò non comportò tuttavia una delegittimazione dell'istituto proprietario. La dottrina civilistica italiana continuò infatti a considerare la proprietà come uno dei cardini dell'ordine giuridico moderno: essa

⁷⁰ L. Bellavite, *Lavori letti per la pubblicazione negli Atti. Della responsabilità dello Stato dei danni aventi attinenza causale diretta od indiretta con esso*, in *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, T. II, Serie VI, Tip. Antonelli, Venezia 1883-1884, pp. 149-217. Nel paragrafo dedicato a *Dei danni cagionati da misure legittime sovrane-governative*, si legge: «[...] lo svolgersi del diritto di espropriazione *in genere* (cioè la privazione o la limitazione di ogni specie di diritti privati) onde l'esercizio è promosso dai bisogni sociali, i quali vanno ogni dì più moltiplicandosi, deve camminare di pari passo collo svolgimento della proprietà individuale, cioè coll'affermarsi dell'individuo di contro allo Stato. Laonde, a misura che progredisce il rispetto pel singolo, il sentimento giuridico e la logica richiedono che si allarghi la cerchia dei diritti civili, onde l'alterazione da parte dello Stato, sia pure mediante una legge, salvochè questa espressamente lo escluda, deve dare ragione al risarcimento del danno che ne deriva», pp. 175-176.

⁷¹ Così anche rispetto all'introduzione della Legge Majorana-Calatabiano (dal nome del Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio Salvatore Majorana Calatabiano) del 20 giugno 1877, n. 3917, pietra miliare nella legislazione forestale italiana, che introdusse il vincolo idrogeologico a tutela del territorio. Sebbene non fosse una legge urbanistica in senso moderno, anche la Majorana-Calatabiano imponeva limitazioni severe all'uso del suolo che influenzarono direttamente la pianificazione territoriale e indirettamente la conformazione dei centri abitati, specialmente in aree montane e collinari. Il principio introdotto era che il proprietario non potesse utilizzare il proprio terreno a discapito della sicurezza pubblica. Il vincolo imponeva limitazioni all'uso del suolo (disboscamento, dissodamento), armonizzando l'interesse privato con quello pubblico. Su questo vedi diffusamente gli interventi più recenti di F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino 2022; Id., *Il vincolo forestale dalla legge Majorana Calatabiano (legge 20 giugno 1877, n. 3917) alla legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267)*, in Id. (cur.), *Foreste e territorio in Italia. Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267*, Torino 2025, pp. 3-20.

conservava la propria dignità di istituto «perenne»⁷², che nessun codice avrebbe potuto «né sopprimere, né modificare»⁷³, pur essendo ormai ricondotta entro un sistema di limiti funzionali alla tutela dell'interesse generale. In questa tensione tra permanenza dell'istituto e apertura alla dimensione sociale del diritto si collocava la nuova stagione legislativa italiana, alla quale la Legge Pisanelli offrì il presupposto giuridico per un intervento sempre più strutturato sul suolo urbano e territoriale in nome della pubblica utilità⁷⁴.

In questo quadro, assunse certamente rilievo il contributo dei cosiddetti «civilisti neoterici», categoria coniata da Paolo Grossi a descrivere quei giuristi che, negli ultimi decenni del secolo diciannovesimo, si fecero promotori di un nuovo atteggiamento nei confronti delle categorie privatistiche tradizionali. Influenze e tendenze «filogermaniche» di fine Ottocento non produssero soltanto un mutamento di linguaggio o di metodo, ma contribuirono a spostare l'asse della riflessione dal commento del testo codicistico alla costruzione di categorie capaci di misurarsi con una realtà sociale ed economica profondamente mutata. In questo passaggio, efficacemente descritto come una vera e propria «rivoluzione copernicana», il diritto di proprietà, pur restando al centro del sistema, cessò di essere pensato come figura autosufficiente per essere ricollocato entro un orizzonte più ampio, nel quale la sua tutela doveva confrontarsi con la pluralità delle «combinazioni sociali» che l'individualismo giuridico ottocentesco aveva tendenzialmente rimosso⁷⁵. I neoterici non costituirono

⁷² B. Paradisi, *Questioni fondamentali per una moderna storia del diritto*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1 (1972), p. 32 (7-43).

⁷³ N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano 1979, p. 7.

⁷⁴ Sul carattere transitorio e critico della civilistica italiana tra età preunitaria e postunitaria, segnata dal confronto con modelli stranieri e dalla ricerca di nuovi strumenti teorici per ripensare istituti fondativi come la proprietà, cfr. N. Stolfi, *Diritto civile*, I, Torino 1919, p. 38; P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998; Id., *Usus facti. La nozione di proprietà nella inaugurazione dell'età nuova*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», I (1972), pp. 287-355; P. Beneduce, *La volontà civilistica. Teorie dell'interpretazione e crisi della codificazione nell'Italia liberale*, Napoli 1999; A. Rocco, *La scienza del diritto privato in Italia negli ultimi cinquant'anni*, in «Rivista del diritto commerciale», 1 (1911), pp. 285-304. Per una ricostruzione di ampia e articolata sintesi vedi senz'altro Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 91 ss.

⁷⁵ Sul mutamento metodologico della civilistica italiana di fine Ottocento e sulla sua qualificazione come «rivoluzione copernicana», cfr. P. Grossi, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano 2002, p. 15. Per la ricostruzione del contesto e della transizione della cultura giuridica italiana tra modelli francesi e tedeschi, vedi

una scuola compatta, ma una costellazione di giuristi sensibili alle stesse inquietudini: la crisi dell'esegetica codicistica, il bisogno di riforma e l'urgenza di misurarsi con i mutamenti sociali del Paese⁷⁶. In autori come Enrico Cimbali, Vittorio Polacco, Emanuele Gianturco, Carlo Francesco Gabba, Giacomo Venezian e Gian Pietro Chironi andò emergendo il tentativo di aprire la proprietà a un circuito di relazioni e interessi che ne avrebbero incrinato la rappresentazione monolitica⁷⁷. Non si trattava di negare la centralità dell'istituto proprietario, ma di riconoscere che esso potesse mantenere la propria legittimità sistematica solo se collocato all'interno di un ordine più complesso, nel quale dimensione individuale e dimensione collettiva cessavano di presentarsi come reciprocamente estranee. Clausole generali, attenzione alla responsabilità, alle forme di solidarietà e alle prime leggi sociali indicavano tutte la stessa direzione: sottrarre il diritto privato all'astrazione di un formalismo autosufficiente e renderlo nuovamente permeabile alla realtà⁷⁸.

P. Beneduce, *La volontà civilistica. Teorie dell'interpretazione e crisi della codificazione nell'Italia liberale*, Napoli 1990, p. 42 ss.; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Milano 1998, p. 49 ss.; P. Grossi, *Absolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998, p. 33 ss. Queste trasformazioni si collocavano dentro un più ampio mutamento della teoria dello Stato e dell'amministrazione che attraversò la cultura giuridica europea nella seconda metà dell'Ottocento. In tale contesto sicuramente la riflessione di Lorenz von Stein, *Lehrbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865–1868, vol. II, pp. 240-275, rappresenta uno dei momenti più significativi della critica alla tradizionale autosufficienza della scienza giuridica liberale. Vedi su questo P. Schiera, *Dalla polizia allo Stato sociale. Studi sulla formazione del diritto amministrativo moderno*, Bologna 1974, pp. 97-115; Id., *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987. Vedi anche G. Cazzetta, *Pagina introduttiva. Giuristi e Stato Sociale: teorie e progetti, discorsi e pratiche*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 47 (2017), pp. 8-9 (1-13).

⁷⁶ Sulla nozione di “civilisti neoterici” e sulla loro fisionomia non scolastica, cfr. P. Grossi, *La cultura del civilista italiano*, cit., pp. 25 ss.; Id., “La scienza del diritto privato”. Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896), Milano 1988, pp. 15-16. Sul carattere “variopinto” del gruppo e sul lessico della riforma, rinvio a Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 103 ss.

⁷⁷ Vedi qui Grossi, “La scienza del diritto privato”, cit., pp. 31-35. Per una ricostruzione di fine secolo, G. Chironi, *Il diritto civile nella sua ultima evoluzione*, Siena 1882. Cfr. diffusamente Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello», cit., p. 106 ss.

⁷⁸ Per il quadro storiografico sul cosiddetto “socialismo giuridico” e, più in generale, sul terreno “neoterico” della civilistica italiana, vedi L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale* (1883-1886), in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 103-144; A. Di Majo, *Enrico Cimbali e le*

Questo processo si sviluppò parallelamente alla faticosa emersione di una scienza del diritto pubblico capace di emanciparsi dall'egemonia concettuale del diritto privato. Per lungo tempo, infatti, la riflessione sull'intervento pubblico continuò a muoversi nell'ambito di categorie elaborate per descrivere rapporti tra eguali, risultando inadeguata a cogliere la specificità di un potere che si affermava sempre più come ordinatore dello spazio sociale e territoriale. La stessa espropriazione per pubblica utilità, per quanto formalmente disciplinata dalla Legge Pisanelli, oscillò a lungo tra la lettura di una tollerata eccezione all'inviolabilità della proprietà e il suo riconoscimento come espressione di una potestà originaria dello Stato. Fu proprio su questo crinale che la giuspubblicistica italiana avviò un lento processo di autonomizzazione. La centralità dello Stato emerse come il perno attorno a cui ricostruire l'edificio concettuale della disciplina: lo Stato non era più soltanto garante esterno di rapporti giuridici preesistenti, ma soggetto originario dell'ordinamento, titolare di una volontà normativa fondata sull'unità del popolo. D'altro canto, la pianificazione urbana, l'espropriazione per pubblica utilità e la realizzazione di opere pubbliche finirono con l'apparire manifestazioni della funzione ordinatrice dello Stato nella costruzione delle condizioni materiali della convivenza. La *publica utilitas* stava di fatto operando come una vera e propria "clausola di mediazione", consentendo di tradurre in termini giuridici le esigenze emergenti dalla trasformazione sociale, senza comunque mettere in discussione l'unità del paradigma statocentrico.

Il contributo della scuola orlandiana rappresentò sotto questo profilo un momento decisivo di sistemazione teorica, collocando l'intervento pubblico dentro una cornice concettuale coerente, e sottraendolo allo stesso tempo alla dimensione dell'eccezione⁷⁹. Si stava tratteggiando un problema destinato a diventare centrale nella costruzione del diritto amministrativo italiano: quello delle situazioni giuridiche soggettive

idee del socialismo giuridico, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 383-429; P. Costa, *Il "solidarismo giuridico" di Giuseppe Salvio*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4 (1974-1975), pp. 457-494.

⁷⁹ V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1891, pp. 1-45, 209-238; Id., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1897-1901. Per una lettura di largo spettro vedi P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, pp. 83-118; G.G. Ortu, *Lo Stato moderno. Profili storici e teorici*, Roma-Bari 2001; L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 249-312; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 1989, pp. 37-82.

coinvolte dall'esercizio del potere pubblico. L'estensione dell'intervento amministrativo, resa possibile proprio grazie a strumenti come l'espropriazione per pubblica utilità, sollevava infatti la questione della posizione giuridica del privato quando l'amministrazione esercitava un potere legittimamente attribuito dalla legge ma capace di incidere profondamente sulla sua sfera patrimoniale. In questa tensione tra diritto individuale ed esercizio del potere amministrativo si collocarono le prime riflessioni sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi protetti nei confronti dell'amministrazione, nucleo teorico di quella che sarebbe stata la futura (e controversa) categoria dell'interesse legittimo⁸⁰. La legislazione dell'Italia unita non offriva ancora una soluzione compiuta. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, abolendo il contenzioso amministrativo e attribuendo al giudice ordinario la tutela dei diritti civili e politici, lasciava infatti prive di tutela giurisdizionale specifica le pretese dei privati nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo. Si dovrà attendere la riforma del Consiglio di Stato del 1889 per vedere avviato il processo di graduale sistemazione concettuale dell'interesse legittimo⁸¹.

6. Concludendo. Paesaggi di pietra, patrie artificiali e forme dell'abitare

Le nuove geometrie urbane, la rettifica degli assi viari, l'apertura delle grandi arterie e la ridefinizione dei quartieri non risposero soltanto a esigenze funzionali, ma tradussero nello spazio un progetto di ordine capace di stabilizzare i rapporti sociali. L'azione urbanistica operò così su un duplice registro. Da un lato, rese possibili nuove forme di integrazione attraverso infrastrutture, regolazione dei flussi e miglioramento delle condizioni materiali della vita urbana; dall'altro, produsse inevitabili

⁸⁰ Cfr. B. Sordi, *Interesse legittimo*, voce in «Enc. giur.», Annali, II, 2, 2008, pp. 709-729; L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. *Teoria del diritto*, Roma-Bari 2007, p. 652, la definisce «figura spuria», iscritta in una logica statualistica ottocentesca portata a negare l'esistenza di diritti nei confronti dello Stato, «indebito supporto» per surrettizie limitazioni di responsabilità della pubblica amministrazione, e teoricamente insostenibile rispetto alla «correlazione biunivoca» tra diritti e doveri (positivi e negativi). Resta l'«insuperata qualificazione» che dell'interesse legittimo ci lascia Federico Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, II, Padova 1914 (ristampa anastatica a cura di A. Trabucchi, Padova 1992, p. 757, «categoria storica da identificarsi secondo l'evoluzione della giurisprudenza giudiziaria fino al 1889-90»). Cfr. anche F.G.C. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino 2017.

⁸¹ Così ancora Sordi, *Interesse legittimo*, cit., p. 710.

effetti di selezione e redistribuzione delle popolazioni. Organizzare lo spazio significava anche ridefinire gerarchie territoriali e condizioni di accesso alla città. La pianificazione contribuì pertanto a costruire non soltanto lo spazio materiale dell'insediamento, ma anche lo spazio giuridico dell'appartenenza. Stabilire la destinazione di un'area, aprire una strada o demolire un isolato implicava un intervento sulle condizioni stesse dell'abitare.

I processi ricostruiti nei paragrafi precedenti mostrano che la pianificazione urbana ottocentesca non fu una semplice tecnica di razionalizzazione dell'abitato. Essa costituì una delle forme attraverso cui lo Stato nazionale apprese a darsi una configurazione visibile nello spazio. L'affermazione della *publica utilitas* come principio legittimante dell'intervento sul territorio, e la sua traduzione normativa nella legge 25 giugno 1865, n. 2359, rese giuridicamente praticabile una trasformazione programmata e continuativa della forma urbana. Espropriazioni, piani edilizi, ampliamenti e risanamenti parteciparono così a un più ampio processo di costruzione istituzionale nel quale la città divenne una delle principali scene della sovranità statale.

La storiografia urbanistica ha chiarito bene come l'Ottocento europeo abbia segnato il passaggio dalla città ereditata alla città progettata: un campo di decisione nel quale tecnica, amministrazione e rappresentazione politica si sono intrecciate senza parsimonia. Le grandi operazioni di trasformazione urbana, d'altronde, dalle capitali europee ai principali centri italiani, produssero non soltanto nuove morfologie urbane, ma anche una rinnovata semantica dello spazio pubblico fatta di *boulevard*, piazze, assi monumentali e infrastrutture civili. In questa dinamica la città si configurò come luogo di sedimentazione della memoria collettiva e della decisione politica. Come ha scritto Aldo Rossi, ampliando la tesi di Maurice Halbwachs, «la città è la memoria collettiva dei popoli; e come la memoria è legata a dei fatti e dei luoghi, la città è il *locus* della memoria collettiva»⁸²: le sue forme permanenti non erano da reputarsi meri residui funzionali, ma depositi nei quali si sarebbero iscritte nel tempo le trasformazioni dell'ordine politico e sociale.

Le città ottocentesche si stavano trasformando in vere e proprie "patrie artificiali": non semplici scenari della nazione, ma dispositivi attraverso cui la nazione veniva resa quotidianamente visibile e abitabile⁸³.

⁸² Rossi, *L'architettura della città*, cit., p. 169. Vedi M. Halbwachs, *La mémoire collective*, Paris 1950, ed. it. *La memoria collettiva*, Milano 1987.

⁸³ Sul tema della pedagogia della nazione rinvio, anche ai fini della ricostruzione

Monumentalità storica riutilizzata e monumentalità di nuovo conio, tracciati rettificati ed espansioni regolate concorsero a costruire un lessico urbano, quel “paesaggio di pietra” nel quale lo Stato si rappresentava e si faceva interiorizzare⁸⁴. Attribuire forma allo spazio significava produrre una geografia (e una grammatica) dell'appartenenza⁸⁵: stabilire chi potesse abitare la città, secondo quali condizioni di residenza, integrazione amministrativa e riconoscibilità civica. L'abitare acquisì così una densità che non può essere ridotta alla sola dimensione edilizia. Regolamenti edilizi, normative sanitarie, sistemi anagrafici, piani di ampliamento e strumenti espropriativi contribuirono a definire non soltanto dove si dovesse (e potesse) costruire, ma anche chi potesse (e dovesse) abitare e secondo quali forme di presenza giuridicamente riconosciuta.

La città ottocentesca era un vero e proprio “laboratorio” nel quale si stavano ridefinendo simultaneamente geografie dell'abitare e forme della cittadinanza effettiva, nel tentativo di contemperare mobilità e radicamento, circolazione economica e controllo amministrativo delle popolazioni. Una tale configurazione invita, oggi, a riconsiderare anche il modo in cui sono stati studiati i processi di trasformazione urbana dell'età liberale. L'urbanistica ottocentesca è stata spesso interpretata come esito di dinamiche economiche, sociali o tecniche, mentre le categorie giuridiche che resero possibile l'intervento pubblico sul territorio sono rimaste prevalentemente confinate nella storia del diritto amministrativo o della proprietà. Il confronto tra queste tradizioni di ricerca consentirebbe invece di cogliere la funzione-cerniera svolta dalla *publica utilitas*,

storiografica, ad Augusti, *Verso la nazione. Un itinerario concettuale tra Sette e Ottocento*, in F. Lamberti - M.L. Tacelli - U. Villani Lubelli (curr.) *Diritto, storia, istituzioni*. Liber amicorum Giancarlo Vallone, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Nuova Serie, tomo II, Napoli 2024, pp. 109-138. Vedi anche M. Meriggi - P. Schiera (curr.), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna 1993.

⁸⁴ «Brick and mortar», nell'espressione di Millicent Garrett Fawcett, *Municipal Housebuilding and the Housing Problem*, London 1914, pp. 6-7, che simbolizza la continuità di una comunità. Così in J. Summerson, *Urban forms*, in O. Handlin, J. Burchard (eds.), *The Historian and the City*, Cambridge 1963, p. 166.

⁸⁵ Sul “contenuto sociale” della città e sulle “geografie urbane” vedi J. Tricart, *Cours de géographie humaine*, I, *L'habitat rural*; II. Centre de Documentation Universitaire, Paris 1963, ed.it. *Corso di geografia umana*, Milano 1998. Per Tricart, «comme toute étude de faits en eux-mêmes, la morphologie urbaine suppose une convergence des données habituellement recueillies par des disciplines différentes; urbanisme, sociologie, histoire, économie politique, droit même. Il nous suffit que cette convergence ait pour but l'analyse et l'explication d'un fait concret, d'un paysage pour affirmer qu'elle a sa place dans le cadre géographique», p. 4.

tra costruzione dello Stato nazionale, trasformazione del paradigma proprietario e produzione dello spazio urbano. Mettere in dialogo archivi e storiografie giuridiche con le fonti e le interpretazioni dell'urbanistica e dell'architettura permetterebbe, dunque, di restituire pienamente la complessità dei processi che hanno modellato le forme dell'abitare. Questa profondità storica non riguarda soltanto la comprensione del passato. Le politiche urbane contemporanee, comprese quelle orientate al diritto all'abitare e ai programmi di *housing first*⁸⁶, non possono essere pensate come semplici soluzioni tecniche a emergenze sociali. Pianificare il futuro della città richiede il riconoscimento della stratificazione di norme, decisioni e memorie che ne hanno plasmato la forma. La città non è un foglio bianco su cui inscrivere progetti astratti: è il risultato di un deposito storico di scelte giuridiche, configurazioni spaziali e pratiche sociali.

Da questa prospettiva deriva la tesi che attraversa l'intero contributo. La *publica utilitas* non fu soltanto una categoria funzionale all'espropriazione, ma uno snodo attraverso cui diritto, urbanistica e costruzione nazionale si incontrarono nel governo dello spazio urbano. Comprendere tale intreccio significa riconoscere che la pianificazione non può prescindere dalla memoria delle forme e delle decisioni che hanno reso possibile la città moderna. Solo nella consapevolezza di questa stratificazione storica le politiche dell'abitare, dalle strategie di inclusione urbana fino ai modelli contemporanei di *housing first*, possono essere pensate come pratiche realmente capaci di trasformare lo spazio urbano senza ridurre l'abitare a una mera questione tecnica, restituendogli la complessità giuridica, sociale e politica che ne ha sempre determinato le forme.

⁸⁶ La ricerca qui condotta si inserisce infatti in uno di questi programmi, e in particolare nel PRIN PNRR 2022 "*HiLArI. Histories, Laws & Architectures for Inclusion*", finanziato dall'Unione Europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1.3, Codice P2022MEAY9_001, CUP F53D23012060001.