



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

Nuova serie

Università degli Studi di Padova

LA CITTÀ OLTRE LO STATO

a cura di

FILIPPO PIZZOLATO, GUIDO RIVOSECCHI e ANTONINO SCALONE

Coordinamento editoriale

Giovanni Comazzetto, Fabio Corvaja e Paolo Costa



G. Giappichelli Editore

INTRODUZIONE

FILIPPO PIZZOLATO – GUIDO RIVOSECCHI – ANTONINO SCALONE

Il presente volume è il secondo frutto del lavoro del gruppo di ricerca «Progetto Città», istituito e promosso dal Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario. Il gruppo, da quando si è costituito (nell'aprile 2018), ha operato come luogo informale e aperto di un confronto organizzato e continuativo, condotto in stile seminariale, e di ricerca comune attorno a temi che hanno un sicuro fondamento nel diritto pubblico, ma che intersecano altri ambiti scientifici, giuridici e non. Ai lavori del gruppo hanno preso parte docenti, ricercatori e studiosi del diritto pubblico e di altre discipline, non solamente giuridiche. Al centro delle riflessioni del Progetto Città si pone il tema complessivo della città, come dimensione originaria della democrazia e anche del diritto.

Nell'anno accademico 2018-2019 il gruppo, dopo essersi costituito, ha posto come tema specifico della propria riflessione seminariale il rapporto tra città e partecipazione. L'esito di quel lavoro è confluito in un volume collettaneo (a cura di F. Pizzolato-A. Scalone-F. Corvaja, *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019). Attorno ai risultati di questa prima ricerca è stato promosso un dibattito scientifico e civile: il 15 luglio 2020 si è svolto un *webinar* in cui il tema di fondo del rapporto tra città e forme istituite della partecipazione civica è stato approfondito mettendo a confronto l'esito della ricerca del Progetto Città con un'altra contestuale e indipendente pubblicazione, condotta da studiosi dell'Università degli Studi di Verona (curata da T. Dalla Massara-M. Beghini, *La città come bene comune*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019). Il 25 settembre 2020, il volume *La città e la partecipazione tra diritto e politica* è stato presentato alla comunità scientifica (relatori G. Rivosecchi, G. Verde, U. Curi, M. Bertolissi, P. Marzaro, A. Ambrosi) e alle istituzioni cittadine (erano presenti gli assessori competenti del Comune di Padova).

Nell'anno accademico 2019-2020 la riflessione seminariale è proseguita attorno al tema della "città oltre lo Stato". Quell'"oltre" che è messo esplicitamente a tema è anzitutto di natura *concettuale* e allude, in continuità con gli esiti della prima ricerca del gruppo, all'autonoma fondazione della politicità della città che si rispecchia nell'autonomizzazione crescente dei processi interni alla sfera della

cittadinanza (intesa come sociologica o amministrativa) rispetto a quella legale e nel disallineamento, significativo e problematico, tra la nozione di città (e di un diritto *della* città e *alla* città) – di sempre più largo uso – e quella, istituzionale e giuridicamente più consueta, di Comune o ente locale. In questo disallineamento si ritrova un'ulteriore riprova della difficoltà di contenere le trasformazioni e le dinamiche, politiche e giuridiche, della sfera cittadina entro un quadro rigido di attribuzioni governato secondo le classiche categorie classificatorie delle fonti del diritto. Peraltro, questo disallineamento è, in qualche modo, una feconda contraddizione interna allo stesso testo costituzionale, come si ricava dalla tensione tra le funzioni specifiche e la potestà regolamentare degli enti locali, da un lato, e la generalità potenziale degli ambiti di cura dagli stessi presi in carico, secondo il principio di sussidiarietà e gli artt. 5 e 114 Cost.

Al di là di questa accezione concettuale di quell'“oltre” vi è, collegata, una dimensione spaziale e cioè la crescente apertura dei Comuni (e delle città) alla dimensione internazionale e sovranazionale. La riflessione si è pertanto concentrata sul ruolo dei Comuni e dei cittadini nell'ordinamento sovranazionale europeo, nello spazio internazionale e nella dimensione funzionale transnazionale. Tale apertura non sembra adeguatamente racchiusa nel perimetro della competenza formalmente attribuita agli enti locali, ancorata alle anodine attività di mero rilievo internazionale. Tale dinamismo cittadino nello spazio sovra-inter e trans-nazionale ha bisogno, perché sia colto e misurato, di categorie e di strumenti interpretativi aggiornati. Al contempo, la novità di questo protagonismo trova nelle categorie tradizionali e nei concetti politico-giuridici un termine di raffronto necessario e, per gli studiosi, chiavi ermeneutiche preziose per diradare nebbie addensate da narrazioni retoriche spesso poco sorvegliate. Ad esempio, centrale ma ambigua si rivela, quasi fosse una sorta di elemento di congiunzione tra le due dimensioni dell'oltre cittadino, la categoria di *rete*, cui si ricorre assai frequentemente per descrivere l'assetto e l'esito delle relazioni esperite dai Comuni, nonché l'ambiente, anche giuridico, in cui le stesse sarebbero ormai necessariamente inserite. Si ragiona, anche tra giuristi, di un paradigma reticolare entro cui l'autonomia stessa è trasformata, non essendo più in relazione necessitata con lo Stato, ma inserita in una logica decentrata ed essenzialmente di tipo funzionale, più che territoriale. La categoria di “rete” è però spesso accompagnata da una certa retorica, non scevra di criticità, con cui la riflessione si è dovuta confrontare. Se infatti si escludono le poche *global cities*, occorre verificare con quale forza ed effettiva autonomia le città “normali” possono stare nello spazio internazionale frammentato. Uno strumento euristico fondamentale, sempre più anche per i giuristi, al fine di cogliere senso e direzione dei processi un atto è l'approccio di studio per “politiche”, anziché per attribuzioni e competenze formali. È attraverso questa analisi – assai più consueta nella politologia o nella scienza dell'amministrazione – che si possono cogliere direzioni e concreta consistenza dell'apertura internazionale dei Comuni.

La griglia delle criticità che i processi analizzati sollevano è stata affrontata at-

traverso seminari interdisciplinari che si sono articolati secondo il seguente calendario: il 9 dicembre 2019, vi è stato un primo scambio di idee e di prospettive attorno al tema della ricerca; il 28 aprile 2020, vi è stata una prima presentazione, di taglio sintetico più che analitico, delle principali direzioni dell'apertura delle città oltre lo Stato (introduzione di F. Pizzolato); il 20 maggio 2020 ci si è confrontati attorno al concetto di *global city* (introduzioni di P. Costa e G. Tieghi); il 27 maggio 2020, si è riguardato alla città oltre lo Stato (città-stato) nel quadro della globalizzazione economica (S. Solari) e con l'ausilio della comparazione giuridica (A. Pin); il 3 giugno 2020 le questioni centrali della rilevanza europea e internazionale della dimensione urbana sono state affrontate, a partire dalle introduzioni di G. Comazzetto e M. Dimetto; il 22 ottobre 2020, è stato presentato l'approccio alle politiche pubbliche, grazie al contributo politologico (L. Perini) e alle risultanze dell'esperienza istituzionale (A. Rota della Regione Veneto); il 26 novembre 2020, la riflessione sulla politicità della città è stata approfondita a partire dalla ripresa delle ricerche seminali sul tema di Max Weber, rilette in chiave politologica (M. Almagisti) e filosofica (M. Basso). In concomitanza, componenti del gruppo di ricerca hanno partecipato a convegni e seminari scientifici, nazionali e internazionali, sul tema delle città (ad esempio, nel 2020, F. Pizzolato al seminario di studio italo-franco-spagnolo sul tema *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*; nel 2021, G. Tieghi alla Conferenza internazionale sul tema *Constitutional Space for Cities – Le sommet sur les villes Massey Cities Summit*, Università di Toronto; e F. Donà e G. Menegatto alla *14th Annual McGill Law Graduate Conference* sul tema *Law and the City*).

L'esito di questo (secondo) anno di confronto e di ricerca è il volume qui pubblicato. Esso è articolato in due parti principali. La prima (*Prospettive e sfide*), a partire dalla lezione di Max Weber, adotta una prospettiva sintetica per affrontare i due profili dell'essere oltre della città: l'oltre concettuale e quello spaziale, con riferimento specifico agli ordinamenti sovranazionale ed internazionale. I contributi raccolti in questa parte evidenziano percorsi evolutivi del diritto *della città e alla città* che attestano della vitalità dell'autonomia comunale, capace, in taluni casi, di entrare in rapporto dialettico con l'ordine legale e con la gerarchia delle fonti come tradizionalmente ricostruita. La crescente rilevanza degli enti locali nell'ordinamento dell'Unione Europea e per il diritto internazionale è fatta oggetto di altri contributi di questa prima parte, da cui si ricava però l'idea di un protagonismo non ancora supportato da stabili ed efficaci strumenti istituzionali e da adeguate procedure partecipative. La seconda parte (*Le politiche cittadine*) coglie la rilevanza delle città nello spazio transnazionale, sia nel prisma opaco della categoria di "rete", mostrando la partecipazione degli enti locali a *networks* intessuti funzionalmente attorno a specifiche *issues*; sia nell'ottica *bottom-up* di specifiche politiche pubbliche nella cui implementazione gli enti locali stringono concrete relazioni con soggettività non appartenenti all'ordinamento repubblicano.

PARTE PRIMA
PROSPETTIVE E SFIDE

SEZIONE PRIMA

UNA RIFLESSIONE ISTITUENTE:
LA CITTÀ NELLA LEZIONE DI MAX WEBER,
100 ANNI DOPO ...

WEBER E LA CITTÀ

MARCO ALMAGISTI

Max Weber è considerato giustamente un caposaldo della moderna sociologia, di cui è uno dei maestri fondatori, ma la sua straordinaria capacità di navigare fra le costellazioni del sapere e la sua poliedricità rendono fertili i suoi contributi in tutte le articolazioni delle scienze umane.

Weber costituisce un esempio di scienziato sociale abituato a ragionare per problemi più che per appartenenze disciplinari, irriducibile rispetto a segmentazioni iper-specialistiche. La “questione” che ha dominato gran parte delle sue riflessioni concerne la transizione storica da cui è originata la società moderna, con le sue caratteristiche specifiche: con i suoi processi di razionalizzazione delle culture e dell’azione sociale, con i diversi percorsi in cui si riproduce la ricerca di senso di individui e gruppi in un contesto di compiuto pluralismo delle condotte di vita. Possiamo ritrovare il succo di questo poderoso lavoro di ricerca non solo in “Economia e Società”, ma anche nella “Sociologia delle Religioni”.

Decisivo risulta il contributo epistemologico e metodologico di Max Weber. L’essenza storicizzata della società implica, secondo Weber, la necessaria adozione del metodo storico comparato che, per il pensatore di Erfurt, si basa sul confronto delle relazioni osservate tra le cause supposte e gli esiti riscontrati in più ambiti spazio-temporali. In quest’ottica, assumono un ruolo decisivo la ricostruzione del contesto storico entro cui accadono gli eventi e il significato soggettivo attribuito alle azioni. Lo strumento indicato da Weber per condurre l’analisi è la costruzione dell’ideal-tipo, ossia una sintesi, una stilizzazione creata dallo scienziato sociale, ottenuta mediante l’accentuazione unilaterale di uno o più punti di vista del fenomeno empirico studiato.

Lo stesso Weber avverte che “nella sua purezza concettuale questo quadro non può mai essere rintracciato empiricamente nella realtà [... pertanto] al lavoro storico si presenta il compito di constatare in ogni caso singolo la maggiore o minore distanza della realtà da quel quadro ideale”. Alla costruzione di “tipi ideali” si accompagna l’articolazione di una sociologia “comprendente” e la ricostruzione dei “contesti” entro cui le azioni degli individui possono trarre significato. Per Weber, quello del sociologo deve essere “un comprendere capace di rivivere, il quale renda possibile un’interpretazione dei contesti dotati di senso”.

Un buon esempio di utilizzo di “tipo ideale” riguarda proprio l’analisi che Max Weber conduce a proposito della città e del suo ruolo nello sviluppo politico dell’Europa. L’omonimo testo “La città”¹, che fa parte dell’opera più grande e articolata “Economia e Società”, costituisce un esempio di analisi storica comparata e interpretativa in cui si utilizzano “tipi ideali”. In questo senso, le differenti città hanno in comune un elemento: «che ciascuna è sempre un insediamento circoscritto, almeno relativamente» (p. 3). Ossia, Weber indica un centro abitato, ma abbastanza esteso da non consentire «la conoscenza personale e reciproca degli abitanti, caratteristica del vicinato» (*ivi*). Segue una dettagliata tipizzazione delle città attraverso categorie economiche. Tuttavia, Weber si sofferma in particolare sui criteri politico-amministrativi che possono contribuire a distinguere le città. In prospettiva storica sono proprio tali criteri (e non caratteristiche di tipo economico) a distinguere la città da altre aggregazioni: «il fatto, cioè, che la città, quale si concepiva nel passato, era un tipo speciale di *fortezza e guarnigione* tanto nell’Antichità che nel Medioevo, sia in Europa che altrove. Oggigiorno tale caratteristica è venuta a mancare completamente» (p. 14), ma anche in passato, la costruzione di fortificazioni non è mai stata prerogativa esclusiva delle città. «La città fortificata, nel primo stadio della sua trasformazione in organismo *politicamente* distinto, era un castello o ne racchiudeva uno o si appoggiava al castello d’un re o d’un nobile signore oppure d’una loro federazione» (pp. 17-18). La presenza di un castello manifesta subito, per Weber, un elevato potenziale di attrazione e di sviluppo per l’intero centro abitato che ne dipende: «La questione delle relazioni fra guarnigione e cittadinanza politica della fortezza da un lato e popolazione civile, economicamente attiva, dall’altro, è spesso assai complicata, ma è sempre una questione basilare, d’importanza *decisiva* per la storia della costituzione della città. Dove esiste un castello, è naturale che si stabiliscano e prendano dimora degli artigiani per il soddisfacimento delle occorrenze dell’amministrazione padronale e della milizia, e che la capacità di consumo di un centro militare e la protezione che questo concede attirino i commercianti. D’altra parte lo stesso padrone ha interesse ad attirare queste categorie, poiché egli allora è in grado di procurarsi delle entrate di denaro sia tassando le attività commerciali ed industriali, sia partecipandovi con l’anticipare i capitali, oppure commerciando per proprio conto o anche monopolizzando il commercio» (p. 19).

Una volta definite tali dinamiche connesse con la nascita e il primo sviluppo delle città, Weber si concentra su uno dei principali snodi esplicativi della sua analisi: il carattere associativo della “comunità” civica e lo statuto del “cittadino” quali tratti specifici dell’Occidente: «Non tutte le città, considerate nel senso economico, e non tutte le fortezze, sottoposte nel senso politico-amministrativo ad un di-

¹ In questa sede si fa riferimento a M. WEBER, *La città*, Milano, 1979. I corsivi sono presenti nel testo.

ritto speciale degli abitanti, erano dei “comuni”. Anzi, i comuni urbani nel vero senso della parola sono noti soltanto nell’Occidente. [...] Era necessario infatti che si trattasse di insediamenti di carattere industriale e commerciale almeno relativamente accentuato che presentano le seguenti caratteristiche: 1) la fortezza; 2) il mercato; 3) giurisdizione propria e legislazione, almeno parzialmente, propria; 4) carattere associativo e, per conseguenza, 5) autonomia almeno parziale e governo proprio, ossia un’amministrazione retta da un’autorità alla cui nomina partecipano in qualche modo cittadini in quanto tali. Simili diritti sogliono sempre presentarsi nel passato in forma di *privilegi di costituzione*. Il cittadino isolato ne era la *personificazione*, egli era perciò l’elemento tipico della città nel senso politico» (pp. 21-22). Secondo Weber tale ideal-tipo si ritrova soltanto in parte nelle città dell’Europa medievale e in misura ancor minore nelle città del XVIII secolo; tuttavia, nelle città dell’Asia queste componenti non si trovano affatto. In Asia si trovavano centri fortificati e, spesso, essi erano sedi di mercatura, tuttavia, nelle città asiatiche non si conosceva un diritto materiale o processuale riservato ai cittadini in quanto tali. «L’amministrazione autonoma era ad esse sconosciuta o conosciuta solo rudimentalmente. Ma soprattutto – e questo è il fatto più importante – era a loro sconosciuto il carattere *associativo* della città e il concetto di cittadino, in antitesi a quello di contadino» (p. 22). L’abitante delle città asiatiche apparteneva di diritto alla sua “schiatta”. Potevano esistere forme locali di associazioni professionali o di corporazioni, ad alcune di esse potevano essere attribuiti poteri effettivi per regolare singole questioni concernenti concreti interessi di gruppo. «Ma non esisteva di regola una qualsiasi associazione generale nella quale ci fosse una rappresentanza d’una comunità *cittadina* vera e propria. Appunto questo concetto manca completamente. Mancano soprattutto i caratteri specificamente stabili degli abitanti della città» (pp. 24-25). Non c’è il riconoscimento della rappresentanza di una comunità “cittadina” in quanto tale, per effetto della grande lontananza fra i diversi gruppi castali: «la mancanza di contatti fra le caste ostacolava ogni affratellamento» (p. 25). Nella città occidentale, invece, poteva accadere che larghi ceti di servi della gleba godessero di affrancamenti parziali rispetto ai propri padroni, ai quali finivano poi per limitarsi a pagare qualche tributo. Di fatto, in questo modo, tali servi potevano partecipare ad opere pubbliche o lavorare nell’industria e nel piccolo commercio, divenendo una sorta di proto-borghesia in grado di formare patrimoni e di avviare attività industriali o commerciali. Tali motivi inducono Weber ad affermare che «la città occidentale era perciò, fin dall’antichità, [...] un ruolo di *ascensione dalla servitù alla libertà* mediante il guadagno realizzato con operazioni finanziarie. Lo stesso fenomeno si verificava nella città del Medioevo e soprattutto in quella continentale, in modo sostanzialmente più accentuato e tanto più quanto più a lungo durava. Poiché la borghesia della città, a differenza di quasi tutti gli altri processi da noi conosciuti, aveva adottato a questo riguardo, e di regola con piena coscienza, una *politica* di classe rivolta a tal fine» (pp. 35-36).

Parallelamente, tali processi contribuiscono in modo sostanziale a delineare un concetto che si rivelerà centrale nella politica moderna, quello di *cittadinanza*: «Per conseguenza esisteva anche un interesse solidale a che non tutti i servi della gleba, appena divenuti benestanti, fossero nuovamente requisiti dai loro padroni per essere adibiti a servizi domestici e di scuderia, anche se col solo scopo di estorcere loro un riscatto» (p. 36). Il servo della gleba, emancipatosi dalla dura realtà di dominio esperita nel mondo rurale, necessitava di adeguati strumenti di protezione della sua nuova ed ancor gracile libertà e nella città potrà trovarli: «La cittadinanza si arrogava, dunque, lo sgretolamento del diritto padronale e questo era una delle grandi innovazioni effettivamente *rivoluzionarie* della città occidentale del Medioevo in confronto a tutte le altre. Nella città dell'Europa centrale e settentrionale nacque il noto principio: "L'aria della città dà la libertà"; ciò significava che dopo un periodo di varia durata, ma sempre relativamente breve, il padrone d'uno schiavo o d'un servo perdeva il diritto di approfittarne come se fosse a lui soggetto» (*ivi*). Se la servitù tende a scomparire dalle città, parimenti tenderà a scomparire anche la nobiltà, che pure nelle città continua ad esistere e a ricoprire ruoli di rilievo. Tuttavia, a mutare profondamente è il rapporto fra la nobiltà cittadina e quella rurale, in un modo che sottolinea la «comunanza di stato giuridico dei cittadini veri e propri, fossero essi considerati nobili o meno, di fronte alla nobiltà che viveva fuori città» (p. 37). Quello che accade costituisce una sorta di mancato riconoscimento di status della nobiltà cittadina: «al patriziato cittadino che partecipava alla attività produttiva e che collaborava con le gilde nella amministrazione cittadina non era riconosciuta la qualità di nobile da parte della nobiltà cavalleresca rurale e di avere vassalli» (*ivi*). Tali processi ingeneravano una duplice tendenza: da un lato, premevano per un certo livellamento di status giuridico fra gli abitanti della città, tuttavia, dall'altro lato, il patriziato cittadino tendeva a monopolizzare tutte le cariche pubbliche (questo accadeva in Italia, Francia, Inghilterra e Germania, alla fine del Medioevo e all'inizio dell'età moderna).

Weber sottolinea ripetutamente come la divisione "in schiatte" della popolazione tendeva a perdere di rilievo nelle città occidentali già nell'antichità: l'affievolimento dello spirito di schiatta favoriva l'emergere della solidarietà fra gli abitanti della singola città. Pertanto, quest'ultima diveniva una federazione di individui per i quali l'appartenenza verso comunità esistenti fuori dalle mura «perdeva praticamente ogni importanza di fronte alla comunità cittadina. In tal modo, già l'antica "polis" divenne vieppiù, nel concetto dei suoi abitanti, un "comune" secondo lo stato giuridico. Nell'Antichità, il concetto di "comune", opposto a quello di "stati", si formò definitivamente solo con l'incorporamento della comunità nello Stato ellenico e romano, che la privò, dall'altro lato, della sua indipendenza politica. La città medievale era invece un "comune" fin dalle sue origini [...]» (pp. 41-42). Questo è reso possibile, secondo Weber, dall'assenza o dalla debolezza, di legami tabuistici e totemistici che in Oriente inibiscono l'affratellamento:

«Le migrazioni secolari di associazioni guerriere dei Germani che vivevano conquistando prima e durante l'epoca delle migrazioni dei popoli, i loro arruolamenti negli eserciti stranieri e le loro scorrerie da avventurieri alle dipendenze di condottieri eletti da loro stessi, tutto ciò costituiva altrettanti freni al sorgere di legami tabuistici e totemistici» (p. 42). Un elemento fondamentale nell'affievolimento dei “legami di schiatta” è svolto dalla religione: «il cristianesimo, che divenne da allora la religione di tutti i popoli profondamente scossi in tutte le loro tradizioni, e che tale poté divenire proprio per la debolezza o la mancanza fra i popoli stessi delle barriere magiche e tabuistiche, il cristianesimo indebolì e ruppe definitivamente tutti questi legami di schiatta in ciò che avevano di rilevante per la religione» (p. 43).

Il legame che Weber pone fra la presenza della comunità civica nella città medievale e la nascita della libertà politica costituisce una robusta filigrana che continua a persistere nel grande libro delle scienze sociali, soprattutto all'interno di quei contributi analitici che mettono in risalto variabili di ordine culturale. Consideriamo, in sintesi, un contributo appartenente alla Scienza politica degli anni Novanta, che ha contribuito ad alimentare un intenso dibattito interdisciplinare: l'analisi del rendimento delle istituzioni democratiche proposto da Robert Putnam. Fra gli anni '80 e '90, il politologo americano ha condotto una ricerca articolata sulle regioni ordinarie italiane cercando di spiegare la differenza nel loro rendimento (nettamente favorevole alle regioni centro-settentrionali). Utilizzando un'ampia raccolta di dati empirici, frutto di una ricerca pluridecennale, Putnam evidenzia un'elevata correlazione fra il rendimento istituzionale e la presenza di una specifica cultura politica locale: la *civicness*, consistente in un orientamento diffuso dei cittadini verso la politica sostenuto da una estesa fiducia interpersonale e dalla consuetudine alla cooperazione. Nella precisazione delle caratteristiche qualificanti del civismo compare una novità concettuale: la cultura civica, per Putnam, è tale in quanto ricca di capitale sociale, che per l'autore significa «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promovendo iniziative prese di comune accordo»².

Per Putnam il capitale sociale evoca un particolare tipo di cultura politica, la *civicness*, e quegli elementi che tendono a riprodurla, fra cui – seguendo la lezione di Tocqueville – spicca la partecipazione associativa.

Secondo Putnam, le differenze di rendimento a favore delle regioni del Centro-Nord dipenderebbero da differenti dotazioni di capitale sociale e l'origine di tale discrepanza andrebbe ricercata nelle vicende che hanno caratterizzato la nostra penisola quasi un millennio fa, quando nell'Italia centro-settentrionale riusci-

²R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993 (trad. it., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, 1993, 196).

rono a prosperare i liberi comuni mentre nel Meridione il regno dei Normanni portò a compimento una centralizzazione gerarchica costruita sull'eredità istituzionale bizantina e musulmana. Nel divenire storico, questa contrapposizione avrebbe sedimentato istituzioni e culture divergenti: "verticali" al Sud, "orizzontali" al Nord, ancora in grado di influenzare, dopo secoli, il rendimento delle istituzioni politiche contemporanee. Putnam evidenzia la sovrapponibilità fra l'area caratterizzata dalla presenza di liberi comuni nel Medioevo e quella contraddistinta dal civismo regionale negli anni Settanta e Ottanta nel Novecento, ma non troviamo nella sua ricerca una sistematica analisi storica comparata dei contesti interessati, tanto che lo stesso Putnam si limita ad affermare che «per decidere se questa affascinante correlazione rappresenta una vera continuità storica o semplicemente una curiosa coincidenza, si deve analizzare da vicino l'evoluzione della vita politica e sociale italiana nei successivi sette secoli»³.

L'analisi del politologo americano richiama esplicitamente Machiavelli e Tocqueville, iscrivendosi in un filone che correla lo stato di salute di un regime politico con la presenza di virtù civiche diffuse. Tuttavia, l'enfasi posta sugli elementi di continuità di lungo termine nei processi di riproduzione del capitale sociale sottace il tema machiavelliano (e weberiano) del conflitto e induce Putnam a sottovalutare le modalità attraverso le quali le fratture politiche e sociali si riverberano sulle reti fiduciarie e sugli stessi sistemi di associazione. Pertanto, l'invito di Putnam all'analisi storica per stabilire se la correlazione fra civismo ed eredità della civiltà comunale può essere accolto, ma analizzando in particolare: a) la relazione fra produzione, trasformazione o distruzione di capitale sociale e le fasi storiche in cui i conflitti sono più acuti e strutturano identità collettive lungo linee di frattura durevoli; b) il rapporto fra le diverse modalità di regolazione dei conflitti e la produzione di diversi tipi di capitale sociale; c) la relazione fra tipi di capitale sociale storicamente sedimentati e le dimensioni di qualità della democrazia empiricamente riscontrabili⁴. Per questo, e per l'importanza riconosciuta dal politologo norvegese Stein Rokkan alle dinamiche conflittuali nella creazione di identità collettive⁵, ho sostenuto che l'analisi storica comparata di tipo weberiano può alimentare una prospettiva putnamiana-rokkaniana: perché il capitale sociale può essere prodotto anche dal conflitto, può rimanere a lungo incapsulato lungo le linee di frattura e diventa essenziale regolarlo e ancorarlo alle istituzioni della democrazia.

³ R.D. PUTNAM, *op. cit.*, trad. it., 156.

⁴ M. ALMAGISTI, *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Roma, 2016.

⁵ S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the process of Development*, Oslo, 1970 (trad. it., *Cittadini, elezioni e partiti*, Bologna, 1982); ID., *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, a cura di P. Flora, Oxford, 1999 (trad. it., *Stato, nazione e democrazia in Europa*, a cura di P. Flora, Bologna, 2002).

In questa prospettiva, diventa essenziale non guardare soltanto all'esperienza della città medievale, ma dobbiamo seguire Max Weber anche nella ricostruzione di quei processi di edificazione dello Stato che costituiscono un tratto fondamentale della modernità politica. Max Weber definisce lo Stato come «un'impresa istituzionale di carattere politico nella quale [...] l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima in vista dell'attuazione degli ordinamenti»⁶. La costruzione dello Stato (e della nazione) sono processi tutt'altro che indolori, dal momento che hanno prodotto profonde linee di frattura nella società europea, da cui sono scaturite durevoli identità politiche contrapposte. Ecco allora che la lezione weberiana può rinnovarsi e trovare nuova linfa nella ricostruzione delle traiettorie di sviluppo dei diversi paesi, dall'esperienza delle città medievali alla costruzione dei moderni Stati nazionali e delle linee di frattura da questi processi ingenerate: a partire proprio da quelle di matrice politico-culturale, che già Weber insegnava a tenere massimamente in considerazione.

⁶M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922.

MAX WEBER. LA CITTÀ PRIMA DELLO STATO

MICHELE BASSO

SOMMARIO: 1. La città prima dello Stato. *Incipit*. – 2. *Conjuraciones*. – 3. Essere cittadini. L'essere umano e le cose. – 4. Essere cittadini. Da Antiochia alle città medievali.

1. *La città prima dello Stato. Incipit*

La città in cui noi oggi viviamo può essere pensata *oltre* lo Stato proprio perché la sua origine *ha preceduto* lo Stato. In questo breve testo si cercherà di indagare questa origine, ripercorrendo alcune tappe della riflessione sulla città svolta da un pensatore classico quale Max Weber. Nel primo paragrafo viene fornita una rapida ricognizione dei due testi fondamentali in cui Weber affronta più nello specifico la questione. Nel secondo, l'attenzione sarà focalizzata su quel peculiare tipo di affratellamento giurato, la *conjuratio*, che sta a fondamento di alcune città. Il terzo paragrafo sarà dedicato alla specificità del mutamento delle relazioni sociali che avviene all'interno dei contesti urbani, in particolare quelli nati attraverso *conjuraciones*. Nel quarto si daranno alcune indicazioni sul fondamento politico-religioso che ha reso possibile la *conjuratio* cittadina, e si svolgerà una breve conclusione del ragionamento.

I testi in cui Max Weber si occupa della questione della città sono principalmente due¹. *In primis*, in termini cronologici, vi è la sua tesi di dottorato, di cui

¹ I testi dell'edizione critica tedesca delle opere di Max Weber sono stati citati con la consueta abbreviazione "MWG" seguita dal numero del volume e dal numero di pagina. La traduzione italiana dell'edizione critica di *Economia e Società*, edita da Donzelli e curata da M. Palma, è citata riportando i titoli dei singoli volumi qui citati (*Comunità religiose*, 2006; *Dominio*, 2012; *Diritto*, 2016; *La città*, 2016), seguiti dal numero di pagina. Altri luoghi in cui Weber affronta il tema della città si ritrovano nelle pagine dei *Rapporti Agrari* (cfr. in particolare la versione del 1909 in MWG I/6, 300-747), in diversi altri passaggi di *Economia e Società* e negli articoli oggi raccolti sotto il titolo di *L'Etica economica delle religioni universali* o *Sociologia della religione* (MWG I/19, I/20, I/21-1, I/21-2); infine, passaggi interessanti sulla città si ritrovano nell'ultimo corso tenuto in vita da Weber, sulla storia economica universale, di cui è stata pubblicata la riproduzione stenografica da parte degli studenti delle lezioni orali (MWG III/6).

una parte viene pubblicata nel 1889 con il titolo di *Storia delle società commerciali nel medioevo*². Si tratta della prima pubblicazione weberiana. Sebbene il testo si occupi specificamente di rintracciare la genesi di due istituti giuridici, la società in accomandita e la società in nome collettivo, l'argomentazione è svolta attraverso un confronto in particolare con le fonti statutarie delle città italiane: vengono citati – solo per indicare alcuni riferimenti principali – gli statuti di Vicenza, Padova, la *collegantia* veneziana, il peculiare caso della città di Genova; a Firenze e Pisa Weber dedica un intero capitolo. Il secondo testo in cui Weber si occupa della città, qui monograficamente, è un ampio frammento scritto probabilmente a più fasi tra il 1911 e il 1914, mai pubblicato, e che almeno in parte sarebbe dovuto confluire nel grande progetto, anch'esso destinato a rimanere incompiuto, che oggi noi conosciamo come *Economia e Società*³. Ad un primo sguardo, Weber sembra svolgere in queste pagine un'analisi comparativa delle tipologie di città a livello mondiale: si va dalla polis greca e romana, allo sviluppo della città in Russia, India, Giappone, ai centri cittadini dell'antica Mesopotamia, alle città di Gerusalemme e Persepoli, alle città in Arabia e in Cina. Vi è anche un accenno alle città in Costa d'Avorio. Tuttavia, la parte decisamente più consistente è dedicata all'analisi delle formazioni urbane europee del Basso Medioevo, con ampi riferimenti alle città italiane, alla stessa stregua della tesi di dottorato del 1889. In termini generali, è possibile affermare che l'intento comparativo di Weber tende ad evidenziare le ragioni della specificità della formazione cittadina occidentale rispetto a tutte le altre città sviluppatesi in altre parti del globo. La riflessione di

² Cfr. MWG I/1. Per un'edizione italiana del testo M. WEBER, *Storia delle società commerciali nel Medioevo (in base a fonti dell'Europa meridionale)*, a cura di R. Marra, tr. it. di L. Udvari, in *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei*, CDXIII/2016, serie IX, vol. XXXVII, fasc. 2, Roma, 2016. Tra la bibliografia secondaria relativa a questo testo, un riferimento fondamentale è R. MARRA, *Dalla comunità al diritto moderno. La formazione giuridica di Max Weber 1882-1889*, Torino, 1992.

³ Oggi questo testo costituisce il volume I/22-5 della *Max Weber Gesamtausgabe*. Su questo frammento weberiano si è riflettuto e scritto molto. Ci dobbiamo limitare, in questa sede, a richiamare solo alcuni contributi essenziali: A. SCAGLIA, *Max Weber e la città democratica. Idealtipo del potere non legittimo*, Roma, 2007; A. PETRILLO, *Max Weber e la sociologia della città*, Milano, 2000; H. BRUHNS, *Webers „Stadt“ und die Stadtsoziologie*, in H. BRUHNS-W. NIPPEL (a cura di), *Max Weber und die Stadt im Kulturvergleich*, Göttingen, 2000; *Die okzidentale Stadt nach Max Weber: zum Problem der Zugehörigkeit in Antike und Mittelalter*, in *Historische Zeitschrift*, Beihefte, Bd. 17, München, 1994; K. SCHREINER, *Die mittelalterliche Stadt in Webers Analyse und die Deutung des okzidentalen Rationalismus. Typus, Legitimität, Kulturbedeutung*, in J. KOCKA (a cura di), *Max Weber, der Historiker*, Göttingen, 1986, 119-150; G. DILCHER, *La città di Weber nella storiografia e nella globalizzazione*, in *Scienza&Politica*, 53/27, 2015, 279-293; M. PALMA, *Linee di lettura de La città di Max Weber. L'intrico del dominio non legittimo*, in G.M. LABRIOLA (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, 2016, 185-238; S. BREUER, *Blockierte Rationalisierung. Max Weber und die italienische Stadt des Mittelalters*, in *Archiv für Kulturgeschichte*, 66, 1984, 47-85; F. FERRARESI, *Genealogie della legittimità. Città e Stato in Max Weber*, in *Società&MutamentoPolitica*, 9/5, 2014, 143-160. Per quanto riguarda i primi tre paragrafi del presente testo, ho sviluppato il ragionamento in maniera più ampia e articolata in M. BASSO, *La città, alba dell'Occidente. Saggio su Max Weber*, Macerata, 2020.