

Per un dibattito sulla *giustizia spaziale* dal punto di vista del diritto pubblico

Jean-Bernard Auby*, Marzia De Donno**

1. Per avviare un dibattito sulla *giustizia spaziale*, occorre partire dall'idea che non esistono due territori esattamente uguali: c'è sempre un grado di differenziazione geografica, economica, sociale, etc. E questo è vero anche a livello giuridico.

Ogni decentramento, anche se minimale, crea differenziazione. Quando un determinato territorio viene affidato ad un'autorità specifica, il risultato è una possibile variazione a livello locale delle regole e delle politiche, anche se il margine di manovra dell'autorità è molto limitato: ma essa, quantomeno, può essere in grado di influenzare i tempi e le priorità dell'azione pubblica. Questo fenomeno di base diventa oggetto di dibattito quando la differenziazione supera una certa soglia, soprattutto in sistemi molto legati all'idea dell'uguaglianza tra i territori, come nel caso della Francia. Non appena il legislatore – o l'Assemblea costituente – dota alcuni territori di statuti specifici, di leggi specifiche, o quando alle autonomie territoriali vengono conferiti ampi poteri per adattare norme e politiche ai contesti locali, la reazione di molti sarà quella di ritenere che ciò aprirà di per sé la strada alla discriminazione tra i territori e, di conseguenza, tra i cittadini che vi abitano.

Ecco perché in Francia l'idea della differenziazione territoriale continua ad essere accettata con molta cautela. È infatti esposta sul frontone della c.d. *Loi 3Ds – Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification* – del 2022, ma quest'ultima non ne trae alcuna conseguenza sostanziale¹. Si scontra in maniera troppo forte

* Professeur émérite en Droit Public, SciencesPo Paris.

** Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara.

L'editoriale è frutto di una riflessione comune dei due Autori; sono cionondimeno da attribuire a J.-B. Auby i §§ 1 e 2, e a M. De Donno il § 3.

¹ J.-B. AUBY, *La décentralisation 40 ans après: un désastre*, in *40 regards sur 40 ans de décentralisation*, a cura di F. CROUZATIER-DURAND, M. TOUZEIL-DIVINA, Paris, Editions L'Epitoge, 2022, p. 299.

con l'attaccamento nazionale al principio di uguaglianza: ma su questo punto torneremo più avanti.

Se, tuttavia, si accetta un certo grado di differenziazione territoriale, anche in sistemi politici e giuridici molto legati all'uguaglianza di diritto – come il sistema francese – è perché la differenziazione applicata al territorio poggia su una base che beneficia di un alto grado di neutralità. In ultima analisi, quindi, è più facile accettare variazioni nelle condizioni delle persone a seconda del luogo in cui vivono, che accettare differenze di condizioni dipendenti da altri fattori – ricchezza, reddito, religione, etc. Altrimenti come si spiegherebbe il fatto che gli abitanti di alcuni Comuni disagiati accettano di pagare proporzionalmente molte più tasse locali rispetto agli abitanti delle città ricche? In Francia, ad esempio, le tasse sono proporzionalmente molto più basse a Parigi, che è una città molto ricca, rispetto alle piccole città dell'interno.

Naturalmente, come si nota, l'argomento della neutralità ha i suoi limiti, dovuti essenzialmente al fatto che le differenze territoriali, quando hanno un impatto sugli individui, sono accettabili solo fino ad una certa soglia. E, al di là di ciò, esse non sono accettabili se lette alla luce di quella che oggi viene comunemente definita giustizia spaziale.

Negli ultimi tempi sono stati condotti vari studi con l'obiettivo di misurare con precisione le differenze nelle condizioni di vita tra gli abitanti di diverse aree locali².

Questi studi consentono di calibrare meglio i necessari meccanismi di compensazione e gli schemi di perequazione, in particolare quelli basati sul bilancio dello Stato.

Ciò detto, è quindi importante comprendere che la giustizia spaziale non è solo una questione tecnocratica. È una questione genuinamente politica. Fondamentalmente, la giustizia spaziale può essere definita come l'etica politica della differenziazione territoriale.

Va aggiunto che si tratta di una questione per sua natura molto complessa, per una serie di ragioni.

² J. LEVY, J.-N. FAUCHILLE, A. POVOAS, *Tbéorie de la justice spatiale. Géographies du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018; V. DUSSART, F. LERIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare&Martin, 2022.

La prima è che è sempre difficile stabilire su quale scala valutare l'esistenza di differenziazioni che superano la soglia dell'accettabilità. Qual è la scala di riferimento: lo Stato – la nazione –, il mondo, l'Europa, la città? In secondo luogo, non è facile decidere quali differenziazioni debbano essere monitorate per valutare l'esistenza di ingiustizie spaziali. Si tratta di ricchezza, reddito, tassazione, accesso ai servizi pubblici?

Un aspetto particolarmente delicato della questione è se le differenze nell'organizzazione istituzionale dei vari territori possano contenere forme di ingiustizia spaziale. La risposta è *a priori* piuttosto negativa: ciò che conta è la condizione delle persone che vivono nei diversi territori. Allo stesso tempo, è vero che, a volte, le differenze di *status* istituzionale possono avere conseguenze sulla condizione effettiva degli abitanti: in un dato momento, una determinata forma territoriale può essere fonte di dinamismo economico o politico, a differenza dei territori cui questa forma non è stata concessa.

Il terzo problema, e certamente non il meno importante, è come determinare quali soglie di differenziazione tra due territori saranno considerate un possibile problema di giustizia spaziale.

Questa difficoltà è alimentata dal fatto che il dibattito pubblico tende a incentrarsi sulla nozione di uguaglianza, ritenendo che la giustizia spaziale presupponga l'uguaglianza. Tuttavia, quando confrontiamo la situazione di diversi territori, e in generale di diversi livelli, la nozione di uguaglianza non ha più molto senso. Il concetto di equità, come in J. Rawls, è un modo migliore di affrontare il problema. Ma i giuristi dei nostri Paesi tendono ad attenersi alla nozione di uguaglianza.

2. Per rispondere, allora, alla domanda su quali strumenti il diritto pubblico può offrire e utilizzare per promuovere la giustizia spaziale, è importante distinguere tra il livello nazionale e quello europeo.

a/ A livello nazionale.

Riassumendo, possiamo dire che il diritto pubblico nazionale può contribuire alla giustizia spaziale – ovvero a mantenere la differenziazione territoriale entro limiti accettabili – con due tipologie di strumenti, che possono essere istituzionali o di altra natura.

Come abbiamo visto, anche se agire sulle istituzioni non ha di per sé un effetto diretto sui cittadini, gli Stati possono comunque agire

per promuovere la giustizia spaziale modificando l'organizzazione territoriale.

Si può riconoscere a certi territori in difficoltà uno *status* giuridico che li aiuti a superare le loro difficoltà: per esempio, attraverso esenzioni fiscali. Si possono anche mettere in atto forme di organizzazione locale che aprano spazi per la messa in comune e il riequilibrio delle risorse: questo è il ruolo che possono svolgere, ad esempio, gli enti intercomunali. Ma oltre all'uso delle istituzioni locali, i governi utilizzano molti altri meccanismi legali per garantire la giustizia spaziale. Nel sistema francese, questi meccanismi sono raggruppati in quella che tradizionalmente è nota come *politique d'aménagement du territoire*, recentemente descritta piuttosto come *politique de cohésion des territoires*³. A volte si tratta di aiuti finanziari o fiscali diretti destinati alle autorità locali in difficoltà. Può anche comportare meccanismi di perequazione, che trasferiscono parte delle risorse degli enti locali più ricchi a quelli più poveri. Può, ancora, richiedere sforzi per sviluppare le infrastrutture nazionali nelle aree con maggiori problemi. E può trattarsi, infine, di sforzi per garantire la presenza di servizi pubblici nazionali in aree che tendono allo spopolamento e alla desertificazione, etc.

b/ A livello europeo.

La politica europea di “coesione territoriale” è strettamente legata alle politiche di giustizia spaziale. Tuttavia, essa presenta una serie di caratteristiche specifiche e solleva una serie di problemi altrettanto specifici. Naturalmente, ci si può chiedere se l'UE sia un livello rilevante (per fare scelte di politica di giustizia spaziale). E potremmo anche chiederci se l'UE non abbia una visione specifica della giustizia spaziale e dei valori che essa serve: la “coesione territoriale” suggerisce una preoccupazione per uno sviluppo economico armonioso, piuttosto che una preoccupazione per la giustizia.

È inoltre necessario essere consapevoli del fatto che la condizionalità complica i valori serviti dalla politica dell'UE, in quanto combina le preoccupazioni per la protezione dei valori dello Stato di diritto con la questione della differenziazione territoriale.

³ P. DEMAYE-SIMONI, *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour penser les maux*, Paris, Berger-Levrault, 2022.

Che tipo di strumenti, allora, la politica dell'UE pone a servizio della giustizia spaziale?

Non può fare molto per l'organizzazione territoriale, se non cose marginali: i gruppi europei di cooperazione territoriale forse potrebbero essere un esempio, ma questo meccanismo non è di per sé concepito per correggere le disuguaglianze spaziali. Gli strumenti utilizzati nella politica europea di coesione, del resto, sono essenzialmente finanziari e assumono principalmente la forma di aiuti per lo sviluppo delle infrastrutture nelle Regioni svantaggiate.

3. Come, allora, il lettore avrà modo di apprezzare, i contributi pubblicati in questo *Numero speciale* ruotano attorno a queste riflessioni e cercano di rispondere a tutte queste domande, partendo precisamente dall'angolo prospettico offerto dalle teorie sulla giustizia spaziale.

Sviluppatesi nelle riflessioni di geografi, urbanisti, sociologi e teorici del diritto in maniera parallela – ma meno nota – rispetto alle stesse teorizzazioni sul *diritto alla città*, come detto, esse si fondano proprio su una significativa valorizzazione della dimensione abitativa della vita umana e dei diritti della persona, attraverso, in particolare, una profonda riflessione sulle disuguaglianze e sulle sperequazioni conseguenti alla diversa distribuzione di risorse, opportunità e servizi nei territori.

A differenza delle stesse teorie sul diritto alla città, tuttavia, le riflessioni sulla giustizia spaziale, cogliendo le situazioni di ingiustizia che si possono produrre nei territori, assumono una prospettiva “spaziale” (appunto) più ampia, che consente di andare oltre la tradizionale dialettica centro-periferia tipica della città.

Il discorso sulla giustizia spaziale non viene infatti esclusivamente riferito ai soli contesti urbani, ma, valorizzando l'unità di misura geografica per eccellenza – lo *spazio vissuto*⁴ –, viene impiegato per disegnare un orizzonte più ampio. Come del resto affermava già il principale teorizzatore di questo modello, E.W. Soja, «*spatial justice is “a struggle over geography”*»

⁴ A. FREMONT, *La regione. Uno spazio per vivere*, Milano, FrancoAngeli, 1981, trad. it. M. Milanese (a cura di); D. Noin, *Lo spazio francese. Problemi della regionalizzazione - Disequilibri produttivi - Strutture urbane - Assi della circolazione*, Milano, FrancoAngeli, 1983, trad. it. L. Nissim (a cura di).

e, quindi, «*right to the city needs to be seen much more explicitly [...] as a struggle for spatial justice*»⁵.

Sicché si potrebbe anche dire che la giustizia spaziale richiama ma non si esaurisce nel diritto alla città, investendo esattamente tutti i territori, nelle più diverse scale geografiche, così come gli enti preposti al loro governo. Ed essa, vista con gli occhiali della giurista (italiana)⁶, non fa che invocare, in ultima analisi, l'uguaglianza sostanziale contro ogni pretesa giuridica uniformante: per assicurare la tutela dei differenti bisogni sociali delle persone, che abitano territori profondamente diversi tra loro⁷. Come allora afferma Florence Lérique, è proprio l'epoca attuale ad essere «segnata da un paradosso tra la giustizia spaziale, caratterizzata dalla volontà di combattere le disuguaglianze tra i territori, e la differenziazione che, al contrario, cerca di rompere l'omogeneità delle risposte giuridiche per tenere conto di particolarità di diverso tipo, siano esse geografiche, economiche, fiscali, sociali, ambientali o culturali. Questa dialettica tra omogeneità ed eterogeneità, il regno della differenza, per così dire, si riflette in risposte giuridiche caratterizzate da un desiderio di giustizia e da una ricerca di equilibrio, o più spesso di riequilibrio».

Non è un caso, dunque, che specialmente nelle analisi più recenti, proprio le teorie sulla giustizia spaziale abbiano spostato la propria attenzione sulle differenze sussistenti tra le aree urbane, in cui si concentra la ricchezza di un Paese, e le aree rurali, più marginali e periferiche, in cui si addensano fenomeni di spopolamento e, spesso, di povertà. E, di conseguenza, puntano, per esempio, alla stessa costruzione di modelli di *governance* territoriale alternativi, di tipo policentrico e a carattere cooperativo che, “abbattendo” gli stessi confini amministrativi, consentano di realizzare un'integrazione territoriale tra più poli urbani e centri di medie e minori dimensioni⁸.

⁵ E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010, pp. 2 e 199.

⁶ M. DE DONNO, *Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 255 ss.

⁷ F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, *passim*.

⁸ S. WECK, A. MADANIPOUR, P. SCHMITT, *Place-based development and spatial justice*, in *European Planning Studies*, 30 (5), 2022, p. 791 ss.; S. CONNELLY, K. BRADLEY, *Spatial justice, European spatial policy and the case of polycentric development*, in *Proceedings of the ECPR Joint Sessions*

Un modello, questo, che richiama inevitabilmente i principi di collaborazione, solidarietà e continuità geografica («*d'un seul tenant et sans enclave*») applicati già da tempo alla cooperazione intercomunale in Francia, dove non solo sono stati raggiunti i massimi livelli di diffusione ma anche affinati i meccanismi di perequazione fiscale. E questi ultimi, peraltro, come dimostrerà Vincent Dussart, potrebbero esserlo ancora di più se riletti alla luce del paradigma qui in analisi.

Un modello, ancora, promosso da qualche tempo anche nell'ambito delle politiche di coesione territoriale⁹ e nelle politiche urbane europee e su cui fa perno, di recente, come nota Matteo Falcone, la stessa *Agenda Territoriale 2030. Un futuro per tutti i luoghi*, promossa dai Ministri responsabili della pianificazione territoriale, dello sviluppo territoriale e della coesione territoriale.

Un'attenzione specifica per le aree rurali, in via di progressivo abbandono e depauperamento, così come la necessità di definire uno statuto giuridico speciale per i piccoli Comuni sono, del resto, oggetto di particolare attenzione ormai da qualche tempo anche da parte della dottrina giuridica spagnola, così come di alcune (prime) iniziative legislative, specialmente – in uno Stato fortemente decentrato come quello spagnolo – a livello autonomico. Ed esse, come messo in evidenza da Diana Santiago Iglesias, trovano nuova giustificazione e un ulteriore sostegno teorico proprio se osservate attraverso il prisma della giustizia spaziale. Del resto, “rendere le zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere”, soprattutto dopo la crisi sanitaria ed energetica, è divenuta una delle priorità d'intervento della stessa Unione europea; un obiettivo su cui si concentra la *Visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE*, giunta ai suoi primi trenta mesi di attuazione¹⁰, oltre al Piano d'azione rurale,

2004, 13-18 April 2004, Uppsala, Sweden; AA.VV., *Trajectories of spatial justice and actions to achieve it across Europe*, June 2020 (Report RELOCAL - Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development).

⁹ E ribadito nell'ultimo Rapporto sulle politiche di coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea. Cfr. *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Union, March 2024, spec. p. 87 ss.

¹⁰ Cfr. la Relazione del 27 marzo 2024, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: risultati principali e vie da seguire* (COM(2024) 450 final).

al patto rurale, ai contributi della Politica agricola comune (PAC) e agli stessi Accordi di Partenariato spagnolo e italiano, nell'ambito del ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2021-2027.

Viene allora giocoforza naturale affermare, come fa magistralmente Jacques Lévy, che di fronte ad un'involuzione dello Stato sociale e, più in generale, dinanzi a «Stati nazionali sovraccarichi e indeboliti, appesantiti dalla burocrazia, riluttanti a riformarsi, minati da pesanti disuguaglianze sempre meno nascoste dalla retorica egualitaria», proprio l'Unione europea «può legittimamente essere considerata come un operatore abilitato ad occuparsi, tra le altre cose, di giustizia spaziale».

Pertanto, proprio le politiche di coesione altro non sarebbero se non un «approccio alla giustizia spaziale adattato alle società contemporanee», secondo un principio di solidarietà della società europea, che richiede, però, non solo la mobilitazione delle istituzioni europee ma anche degli attori locali e regionali, in vista di una dinamica di sviluppo endogeno prodotta dagli stessi europei.

Sicché, come ci fa notare Francette Fines, sia pure con un approccio critico attorno ai limiti manifestati dalle stesse politiche di coesione territoriale, è lo stesso art. 3 del TUE – in cui l'Unione si autoproclama precisamente come uno «*spazio* di libertà, sicurezza e *giustizia*» – a rivelare un collegamento, più o meno esplicito, tra lo stesso ordinamento giuridico europeo e la giustizia spaziale.

Se, allora, ben si riflette su queste considerazioni, non può che riconoscersi quanto l'impostazione e il portato delle stesse teorie sulla giustizia spaziale presentino profili di rilevanza cruciale, intercettando, in Italia, temi attuali – come quelli delle disuguaglianze sociali e delle disparità territoriali, della competizione tra territori, dei centralismi e della debolezza istituzionale delle autonomie locali, della carenza di adeguati servizi alla persona e della stessa crisi demografica – che sono ritornati prepotentemente al centro del dibattito istituzionale e dottrinale del nostro Paese sotto distinte sfaccettature: in conseguenza della pandemia, e poi della c.d. messa a terra del PNRR (e, quindi, della sua stessa revisione), della realizzazione dei programmi nazionali e regionali delle politiche di coesione 2021-2027¹¹, della stessa determinazione

¹¹ Si veda, sul punto, anche il recente Schema di decreto legge recante Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione.

dei LEP nell'ambito del percorso di attuazione del regionalismo differenziato, e, non per ultimo, delle stesse recenti proposte di riforma locale, in cui emergono tendenze uniformanti e di omologazione istituzionale spinta tra territori ed enti metropolitani e provinciali.

Già solo questi esempi, allora, rendono evidente quanto rilevante possa essere l'intervento del diritto – e in particolare del diritto pubblico – per la (ri-)costruzione di spazi, luoghi, geografie e territori “giusti”, in cui si superino i divari di cittadinanza e le disuguaglianze economico-sociali e si consenta, anche per tale via, il pieno sviluppo della personalità umana. Come allora meglio dirà Valerio Nitrato Izzo, fornendo le indispensabili chiavi di lettura per leggere le stesse teorie sulla giustizia spaziale attraverso il diritto e richiamando gli stessi approdi della *legal geography*, il problema di fondo si concentra esattamente nell'assenza di una reale prospettiva spaziale critica nel diritto, con la conseguenza che «le *disuguaglianze spaziali* vengono [ancora oggi] date per scontate e normalizzate». Anzi, molto spesso, queste ultime non vengono neppure scrutinate sotto il profilo giuridico, mentre lo stesso ordinamento avrebbe ormai «sviluppato strategie di contenimento [...] adottando una prospettiva insensibile al particolare e alla specificità dei luoghi e abbracciando *in toto* una prospettiva universalistica a livello nazionale». E questo, in buona misura, dipenderebbe anche dal fatto che lo stesso discorso sulla giustizia «è stato spesso confinato in una dimensione di inconoscibilità», attraverso «un'epistemologia rigidamente scettica in materia etica», che ne ha limitato «fortemente le possibilità euristiche».

Sono tutte queste, ancora, considerazioni di estremo interesse, eppure le teorie sulla giustizia spaziale sono poco note nel dibattito giuspubblicistico italiano. Mentre, in tempi recenti, esse hanno registrato primi importanti avanzamenti proprio da parte dei giuristi francesi, particolarmente in relazione agli strumenti che il diritto pubblico può offrire e utilizzare per promuovere la giustizia spaziale. E si tratta di soluzioni che si prestano ad una proficua analisi comparata, in vista di un loro impiego anche nel nostro Paese.

Sono, allora, proprio le loro riflessioni che abbiamo voluto ospitare in questo numero di Istituzioni del Federalismo, fermamente convinti dell'utilità che lo scambio e il dialogo tra esperti di diverse tradizioni giuridiche nazionali possono sempre apportare alla causa delle autonomie territoriali.

For a Debate on Spatial Justice from a Public Law Perspective

Jean-Bernard Auby, Marzia De Donno

Parole chiave: giustizia spaziale, Unione europea, politiche di coesione territoriale, transizione giusta

Keywords: Spatial Justice, European Union, Territorial Cohesion Policies, Just Transition