

Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale

*Matteo Falcone**

1. *Premessa*

Nella letteratura scientifica emerge sempre più diffusamente la consapevolezza che le categorie giuspubblicistiche tradizionali con cui sono state studiate le autonomie territoriali debbano essere ricalibrate per interpretare e regolare pienamente le effettive dinamiche socio-economiche che si formano e animano i territori, in particolare le città¹.

Queste dinamiche², sempre meno condizionate dalle scelte politico-amministrative dei poteri territoriali³, hanno la forza di mutare i bisogni, gli interessi e le pretese di coloro che abitano quei luoghi.

In Italia, per esempio, il numero sempre minore di presidi regolatori pubblici, che lascia troppo spazio ai poteri privati di incidere autonoma-

* Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Università di Perugia.

¹ Sulla necessità di ripensare le categorie tradizionali per studiare le questioni urbane contemporanee si v. per tutti J.B. AUBY, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, in *LexisNexis*, 2013. Nella dottrina italiana, invece, hanno rilevato le stesse necessità, da punti di vista differenti, R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, (IJPL), March 2013 – Issue 2 – No. 2, pp. 226-234; E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *questa Rivista*, 4, 2015, pp. 865-894; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Mumus*, 2, 2016, pp. 5-11; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 46.

² Basti pensare a quelle che si formano attorno alla repentina urbanizzazione o conurbazione di un territorio; alla formazione di quartieri urbani fortemente concentrati in termini etnici e sociali; allo sviluppo di poli economici attrattivi per i territori circostanti; ai flussi di persone che lasciano o raggiungono determinati luoghi; o, ancora, a quelle che vengono innescate con il progressivo spopolamento di determinati territori, a favore centri urbani medi e grandi. Per una semplificazione di questo tipo di dinamiche, a partire da un caso concreto, si v. R. SEGATORI (a cura di), *Popolazioni mobili e spazi pubblici. Perugia in trasformazione*, Roma, FrancoAngeli, 2014.

³ Ricorrendo alla categoria del potere territoriale, si vuole richiamare qui un approccio allo studio delle autonomie più sostanziale, come quello di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

mente sul contesto economico-sociale urbano e territoriale⁴; una oggettiva debolezza della capacità amministrativa delle autonomie dopo gli anni dell'austerità⁵; il fatto che queste dinamiche sono il portato di fenomeni di rilievo nazionale o sovranazionale, hanno generato uno sviluppo quasi "involontario" e anarchico degli spazi collettivi⁶.

La capacità di queste tendenze di trasformare autonomamente e incisivamente il contesto urbano e territoriale italiano è sicuramente sintomo della loro fervida dinamicità, che ha i suoi vantaggi in termini economici e culturali, ma ha contribuito anche a produrre rilevanti disparità economiche tra quartieri e tra territori; una diffusa emarginazione sociale, soprattutto nei contesti metropolitani; una crescita notevole del c.d. divario di cittadinanza del Sud e delle aree interne rispetto al resto del nostro Paese⁷.

Conseguenze che non solo incidono direttamente sullo sviluppo (anche fisico) e sulla rilevanza politico-sociale delle città e dei territori interessati, ma mettono in discussione il ruolo delle amministrazioni territoriali, la loro capacità di garantire uniformemente a tutti gli abitanti uno stesso standard di cittadinanza, fatto di godimento effettivo di diritti, in particolare quelli sociali, e di piena garanzia dei servizi essenziali.

⁴ Sulla debolezza dei presidi regolatori attualmente vigenti, anche rispetto ai poteri privati si v. P. URBANI, *Alla ricerca della città pubblica*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2023, pp. 3-9 e più approfonditamente Id., *Ripensare la città o la città contemporanea? Note a margine*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2021, pp. 831-858.

⁵ Sulla complessiva crisi delle autonomie dopo il periodo di austerità si v. F. MERLONI, A. PIOGGIA, *Introduction*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European democratic institutions and administrations. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, Springer Vieweg, 2018, p. 7, ma in modo più approfondito L. VANDELLI, *Transformations and Innovations of Territorial Autonomies in the Aftermath of the Economic Crisis*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European democratic institutions and administrations*, cit., p. 97 ss.; L. VANDELLI, C. TUBERTINI, G. GARDINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

⁶ Per una prospettiva più generale e sovranazionale si v. V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 17, che parla di «involontarietà della città contemporanea», facendo riferimento alla incapacità dei poteri territoriali di governare pienamente il suo sviluppo, innanzitutto urbanistico, ma anche socio-economico.

⁷ Sulle disparità territoriali, in particolare tra nord e sud, si v. SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2023. L'economia e la società del mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2023; AISP, *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, a cura di F.C. BILLARI, C. TOMASSINI, Bologna, il Mulino, 2021; ISTAT, *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia e società*, Roma, 2020.

Di fronte a queste trasformazioni, le categorie giuridiche tradizionali – che osservano le autonomie innanzitutto come enti esponenziali delle rispettive comunità, con i loro organi, i loro confini amministrativi, le loro funzioni e le loro relazioni – risultano essere troppo statiche, troppo centrate sulle istituzioni, troppo “confinare” all’interno di una determinata geografia amministrativa per comprendere e per indirizzare fenomeni che mutano velocemente, che si sviluppano dal basso e autonomamente e che spesso travalicano i tradizionali confini amministrativi.

Per questo motivo è emersa da più parti la necessità di assumere un approccio dottrinario più articolato e più sostanziale allo studio delle trasformazioni urbane e territoriali, che utilizzi nuove categorie interpretative, capaci di spiegare meglio le cause e i fattori che generano disuguaglianze economico-sociali e divari di cittadinanza⁸.

Negli ultimi anni la c.d. svolta spaziale degli studi sulla questione urbana è stata senz’altro uno degli approcci teorici che ha fornito nuove ed innovative chiavi di lettura sulle dinamiche socio-economiche che si sviluppano nei contesti urbani⁹. Un paradigma che non solo ha ispirato studi giuspubblicistici sulle città¹⁰, ma che comincia ad essere utilizzato anche fuori dai contesti urbani, per comprendere i divari tra città e campagna e quelli inter e intra-regionali¹¹.

⁸ Oltre ai riferimenti della nota 1, si v. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *questa Rivista*, 4, 2016, pp. 857-865; D. DONATI, *Città strategiche. L’amministrazione dell’area metropolitana*, Roma, FrancoAngeli, 2023; M. DE DONNO, *Profili e conseguenze istituzionali del ruolo delle città: alla ricerca di nuovi paradigmi*, in *Astrid-Rassegna*, 18, 2023.

⁹ Per una ricostruzione complessiva delle teorie che hanno dato vita alla svolta spaziale negli studi urbanistici, si v. diffusamente C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, in A. HILT, H. ZABOROWSKI, V. CESARONE (a cura di), *L’Europa e l’idea di Giustizia. Crisi e sfide. Itinerari. Annuario di scienze filosofiche*, 2016.

¹⁰ Per alcuni approcci che richiamano la giustizia spaziale nella riflessione giuspubblicistica si v. i contributi in questo numero, ma in particolare J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, cit.; V. DUSSART, F. LERIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2022. Per un tentativo più organico di utilizzo delle categorie della giustizia spaziale allo studio delle autonomie territoriali si v. M. DE DONNO, *Lo spazio giuridico locale*, in Aa. Vv., *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Annuario AIPDA 2023*, in corso di pubblicazione.

¹¹ Una prospettiva ancora poco battuta, anche dagli stessi filosofi e urbanisti che se ne sono occupati, ma che risulta essere molto promettente per comprendere le dinamiche socio-econo-

Nel provare a dare un contributo che si inserisca in questo filone di ricerca, questo lavoro vuole provare a “leggere” la politica di coesione territoriale europea dedicata alle città italiane attraverso il paradigma della giustizia spaziale. Questo perché, nonostante la progressiva “europeizzazione” ed integrazione delle politiche dedicate al superamento dei divari territoriali¹², le differenze economiche e sociali presenti nel nostro Paese, ma in generale nell’Unione europea, sono ancora molto marcate, in particolare dopo la pandemia¹³.

È necessario allora interrogarsi, dopo più di quarant’anni di politica di coesione europea, su quali siano le criticità di queste politiche, se il problema sia riscontrabile *ab originem* o se i suoi limiti siano legati ad una cattiva applicazione della stessa da parte dell’Italia.

Per cominciare a farlo e consapevoli che questo lavoro non può che essere solo l’inizio di uno studio che meriterebbe approfondimenti ulteriori, analizzeremo la politica di coesione europea del nostro Paese che ha come protagoniste la parte più bassa della geografia amministrativa. Si analizzerà, da un lato, quella rivolta allo sviluppo delle città o che vedono il territorio urbano come il loro primo, in alcuni casi anche il più importante, spazio di attuazione, cioè le c.d. agende urbane. Dall’altro lato, si terrà conto di una interessante prospettiva evolutiva delle politiche di coesione territoriale in Italia, diversa ma fortemente complementare alle tradizionali politiche urbane europee, cioè quella relativa alle politiche per le aree interne. La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) – ora Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI) – nasce proprio dagli strumenti messi a disposizione dalla politica di coesione, ma con

miche che generano divari anche fuori dai contesti urbani. Per alcune riflessioni che vanno in questo senso si v. diffusamente V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, cit.

¹² Sul processo di “europeizzazione” della lotta alle disuguaglianze territoriali e di progressiva integrazione tra politica di coesione europea e politiche di coesione nazionali si v. F. TUC-CARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale. A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, vol. II, Firenze, FUP, 2016, p. 59.

¹³ Un divario persistente viene segnalato in S. IAMMARINO, A. RODRIGUEZ-POSE, M. STORPER, *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications*, in *Journal of Economic Geography*, 2019, 19 (2), pp. 273-298. Anche la stessa Commissione europea in *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion* del 09 febbraio 2022, ha segnalato la presenza di importanti divergenze e divari tra i territori europei, in particolare dopo la pandemia.

una estensione spaziale più ampia, di area vasta, sempre avendo al centro il livello comunale e l'intercomunalità.

Nel compiere questa analisi proveremo ad utilizzare le categorie della giustizia spaziale. Da un lato, perché possono essere una chiave interpretativa utilissima per comprendere alcune delle ragioni socio-economiche di fondo che generano divari e disuguaglianze urbane e territoriali e, di conseguenza, possono fungere da parametro di riferimento per valutare la *ratio* della politica europea di coesione territoriale. Dall'altro lato, perché la giustizia spaziale, a ben vedere, può avere anche una spiccata prescrittività normativa per la politica di coesione, se la si legge come declinazione socio-geografica del principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2 della Costituzione.

2. La giustizia spaziale come giustizia territoriale e come coscienza critica di luoghi

La teoria della giustizia spaziale si inserisce nel dibattito scientifico in termini di critica radicale alla teoria della giustizia di Rawls.

Per gli esponenti di questa scuola di pensiero la teoria rawlsiana è una teoria sostanzialmente aspaziale¹⁴. Quest'ultima non terrebbe, cioè, conto delle forze socio-economiche che strutturalmente generano ineguaglianza e ingiustizia spaziale: cioè di come, attraverso i luoghi, si possano creare e mantenere ineguaglianze ed ingiustizie, che influiscono sia sulla costruzione dell'identità e della storia delle persone, sia sullo stesso strutturarsi dei fenomeni sociali, politici, culturali ed economici¹⁵.

¹⁴ C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 137 ss. esplicita molto bene la critica che questi autori muovono a J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge MA, The Belknap of Harvard University Press, 1971, tr. it., U. SANTINI (a cura di), *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1984. In particolare, l'A. fa riferimento alle riflessioni di E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, London, University of Minnesota Press, 2010, il quale critica l'approccio aspaziale, astorico, formalista e individualista rawlsiano e, allo stesso tempo, si dichiara più vicino a quelli di I.M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹⁵ C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 128 esplicita bene questo rapporto tra giustizia e spazio: «Si può allora parlare di *spazialità della (in)giustizia*: e cercare di comprendere come le situazioni di (in)giustizia vengano ad incorporarsi nella dimensione spaziale dando configurazione a processi culturali, sociali, economici e politici. Si deve anche riflettere sulla *(in)giustizia della spazialità*: considerare cioè come attraverso i luoghi possa venire creata e mantenuta (in)giustizia, influenzando essi sulla costruzione dell'identità e della storia personale, sullo strutturarsi dei fenomeni sociali, politici, culturali ed economici» (corsivo nostro).

In queste riflessioni la concezione di spazio e, conseguentemente, di giustizia spaziale vengono declinate in due modi differenti, che però quasi sempre tendono a sovrapporsi e ad intersecarsi¹⁶.

Nel primo approccio, i luoghi, gli spazi, la geografia vengono intesi in modo più tradizionale, come dei contenitori di fatti socio-economici, come spazi lineari, come geografie amministrative. La giustizia spaziale, di conseguenza, è una chiave di lettura delle disequaglianze territoriali e della diversa articolazione delle risorse tra i quartieri, tra le città o tra i territori, rilevata proprio attraverso l'analisi comparata di questa articolazione.

È in questo approccio che emerge il concetto di "giustizia territoriale", intesa come capacità dei poteri pubblici di allocare servizi essenziali e investimenti sul territorio, al fine di rispondere effettivamente ai bisogni sociali che emergono da un certa area urbana o da un certo territorio¹⁷. Dentro questa prospettiva si inseriscono anche riflessioni molto più connotate politicamente, spiccatamente marxiste, in cui rileva non solo il risultato allocativo finale (la giusta distribuzione sul territorio di servizi e risorse economiche), ma anche il modo con cui si perviene a questo risultato: cioè il coinvolgimento democratico delle persone che abitano quei luoghi, che scardina le logiche capitalistiche che tendono ad influire sulla costruzione dei luoghi e sulle dinamiche che attorno ad esse si formano¹⁸.

In questo primo approccio, dunque, la giustizia territoriale è sostanzialmente un portato della giustizia sociale, è il risultato di una determinazione dei confini territoriali e di una distribuzione delle risorse economico-sociali socialmente giusta, cioè in grado di rispondere ai

¹⁶ La divisione, sostanzialmente descrittiva, tra i due filoni di pensiero che caratterizzano la svolta spaziale, a cui noi facciamo riferimento in questo lavoro, ricalca quella compiuta da C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 128.

¹⁷ La prima definizione di giustizia territoriale, come riporta C. DANANI, *ivi*, si deve a B. DAVIES, *Social Needs and Resources in Local Services*, London, Joseph, 1968.

¹⁸ Su tutti si vedano le opere di David Harvey, uno degli esponenti di maggiore spicco di questo filone di pensiero e che può essere senz'altro inserito tra gli autori che mettono insieme proficuamente entrambi gli approcci che stiamo descrivendo. In particolare si v. D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973, nuova ed. Oxford, Blackwell, 1988; Id., *The Right to the City*, in *New Left Review*, 2008, tr. it. in *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2012.

bisogni fondamentali della popolazione e di massimizzare le prospettive delle regioni meno fortunate¹⁹.

Nel secondo approccio, invece, i luoghi, gli spazi, la geografia vengono visti anche in termini più relazionali, quindi come spazi attorno e dentro i quali si formano relazioni e rapporti sociali, che plasmano e conformano i comportamenti delle persone che li vivono. In queste riflessioni emerge una coscienza dei luoghi diversa: questi non sono più solo dei contenitori fisici, dei perimetri amministrativi, ma sono parte integrante (e integrata) dei processi sociali, nel senso che il modo in cui essi sono stati pensati e costruiti può generare e conservare forme di disuguaglianza²⁰. In queste riflessioni, la configurazione dello spazio non è mai solo un prodotto individuale, ma è sempre un prodotto intersoggettivo e collettivo, connotato politicamente e mai neutro²¹. Lo spazio è il prodotto di rapporti istituzionali, di leggi e di regolamenti, delle dinamiche del mercato immobiliare e fondiario, della struttura economica del territorio, perfino del contesto culturale, sociale e simbolico in cui quel luogo è inserito²². Tutta l'elaborazione teorica in questo senso, dunque, ruota attorno all'analisi del rapporto tra spazio e dinamiche socio-economiche, alla ricostruzione delle diverse «geografie del potere e del privilegio»²³, allo studio dei criteri che compongono la giustizia spaziale e dei metodi e delle fonti informative più adeguati alla sua rappresentazione²⁴.

¹⁹ In questo senso si v. D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973, nuova ed. Oxford, Blackwell, 1988, p. 110.

²⁰ Ad esempio per D. HARVEY, *Social Justice and the City*, cit., le dinamiche dello sviluppo urbano rispecchiano logiche capitalistiche, che tendono a redistribuire il reddito reale in favore della parte di popolazione più ricca e politicamente più influente.

²¹ Sulla contrapposizione tra concetto di città, come luogo della politica, e di metropoli, come luogo de-politicizzato e neutralizzato dalla ragione neoliberale si v. G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, 08 novembre 2007, al link <https://www.sinistrainrete.info/teoria/133-la-citta-e-la-metropoli.html>.

²² Si v. C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 150. Sullo spazio come prodotto collettivo non si può non richiamare H. LEFEBVRE, *La production de l'espace*, Anthropos, Paris 1974, trad. it. M. GALLETTI, *La produzione dello spazio*, 2 vol., Milano, Moizzi, 1976-78.

²³ Usa questa espressione C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 133 attribuendola a E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, cit.

²⁴ Su tutti si v. H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, 2009, trad. it. G. MOROSATO, *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014, il quale parla di spazio concepito, di spazio percepito e di spazio di rappresentazione. Harvey, invece, suggerisce una triplice matrice della spazialità:

Solo per fare un esempio concreto di questo approccio, si pensi alle riflessioni sull'ontologia trialettica dello spazio di Soja, che forniscono tre principi interpretativi per analizzare e comprendere come l'azione sociale delle persone che abitano i luoghi siano parte integrante di essi e viceversa.

Il primo principio afferma che nessun processo sociale accade in modo uniforme nello spazio, cioè le azioni individuali e collettive, che hanno una rilevanza sociale, producono conseguenze differenti sullo spazio. Così come, secondo principio, l'uomo possiede una essenza eminentemente spaziale, che si manifesta in una tendenza a ridurre le distanze rispetto ai suoi bisogni²⁵. Infine, il terzo principio enuncia che le attività umane vengono condizionate e, conseguentemente, strutturate da forme di ineguaglianza geografica, ma giocano anche un ruolo, più o meno diretto, nel produrle e riprodurle.

Il metodo migliore per ricostruire la giustizia spaziale, dunque, non è quello di rintracciare solo gli interventi pubblici atti a disegnare le circoscrizioni elettorali, i confini zionali o amministrativi o gli interventi di pianificazione e di collocazione di servizi pubblici (come trasporti, scuole ed ospedali) o delle strutture pericolose (per l'ambiente o per la salute collettiva), come ci si potrebbe aspettare. È necessario anche analizzare le pratiche sociali che popolano gli spazi (associazioni di vicinato, comunità del verde e per la produzione di cibo etc.), le battaglie per la rivendicazioni di diritti (alla pari dignità, contro il razzismo e al fondamentalismo religioso o ad una effettiva cittadinanza)²⁶ e perfino il tipo di vita che le persone desidererebbero o sono effettivamente capaci di condurre negli spazi che abitano.

parla di spazio relativo, di spazio assoluto, di spazio relazionale, considerando ogni dimensione in tensione dialettica con ciascun'altra. Per approfondire si v. C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., pp. 133-136.

²⁵ C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 133, esplica questo parametro così le azioni e «le attività tendono a essere *nodal, focuses around particular center or agglomerations*», per cui si genera una disuguale distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi, a seconda della collocazione rispetto al centro».

²⁶ Si v. E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, cit., p. 199, così come riportato da C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., p. 151.

Si pensi, per quest'ultimo caso, alle numerose teorie che si fondano sui concetti di *capability* – nel senso di capacità effettiva dell'individuo di fare ciò che ritiene degno di essere perseguito – e di *agency* – ovvero ciò che una persona si propone di fare o di essere, al di là del fatto che questo abbia effetti sul proprio benessere personale²⁷. Un approccio che nel pensiero di molti studiosi è arrivato anche a legare in modo più stretto questi concetti con i poteri pubblici, i quali dovrebbero garantire e sostenere le *capability* dei cittadini e favorire lo sviluppo delle loro *agency*²⁸.

L'essenza profonda della giustizia spaziale, dunque, è quella di essere giustizia territoriale e giustizia sociale insieme, significa «rendere coerente l'organizzazione del territorio con un progetto di società più giusto», «agire direttamente sui luoghi per agire indirettamente sulle persone»²⁹, avendo allo stesso tempo una complessiva coscienza critica dei luoghi su cui si interviene, sulla loro storia, sulle persone che li abitano.

3. *La giustizia spaziale come chiave interpretativa delle disuguaglianze territoriali e come vincolo costituzionale*

Gli studi sulla giustizia spaziale, nonostante di rado riconoscano al diritto un ruolo chiave nella trasformazione dei tessuti urbani³⁰, consegnano al giurista un bagaglio di interpretazioni, chiavi di

²⁷ La teorizzazione dei concetti di *capability* e di *agency* si deve a A. SEN, *The Standard of Living. The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, trad. it. *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Padova, Marsilio, 1998, p. 87.

²⁸ Si v., ad esempio J. WOLFF, A. DE-SHALIT, *Disadvantage*, OUP Oxford, 2013, i quali, riprendendo le teorie del filosofo indiano, parlano di “sicurezza della capacità”, per intendere una politica pubblica che non si limita a garantire una capacità alle persone, ma anche a proteggerla dalle dinamiche di mercato e dalle oscillazioni del potere politico, in modo tale che le persone possano contarci in futuro. Per approfondire si v. C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, cit., pp. 145-147.

²⁹ Una definizione presente in B. BRET, *Notion à la une: justice spatiale*, in *Géoconfluences*, sept. 2015, p. 1 ss.

³⁰ In questo senso si v. V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, cit., p. 48 secondo il quale «il collegamento diritto-spazio è uno dei modi – certamente non l'unico – attraverso cui provare a sviluppare una riflessione sulla significatività giuridica della dimensione urbana. Significatività, come si è visto, molto spesso trascurata dagli stessi studi urbani, che non sempre hanno riconosciuto al diritto un ruolo concreto nell'ordinamento e trasformazione dei tessuti metropolitani, finendo per accettare una visione poco affine alla complessità anche giuridica della vita cittadina».

lettura e strumenti analitici, che permettono di inquadrare meglio il ruolo dei poteri pubblici nel governo delle città e dei territori, in particolare quando questi agiscono per superare i divari e le disuguaglianze territoriali.

Una chiave interpretativa che, intanto, invita ad un approccio più sostanziale allo studio delle autonomie, più attento ai fenomeni sociali, alle dinamiche di potere che li caratterizzano, alle pratiche collettive di cura della cosa pubblica e alle lotte di rivendicazione dei diritti, che emergono nel tessuto urbano e, diffusamente, nei territori. Un approccio che sia consapevole che l'assetto urbano non è un fattore neutro, ma rispecchia un certo assetto socio-economico e che il suo intreccio con i processi sociali e culturali che nascono e si formano nella città, diventa un importante elemento di conservazione o di trasformazione sociale, di giustizia o ingiustizia spaziale. Tale orientamento può arricchire fruttuosamente il tradizionale approccio metodologico – centrato prevalentemente sullo studio delle strutture apicali delle autonomie territoriali (con i loro organi, la loro organizzazione e le loro funzioni amministrative) e dei rapporti tra i livelli di governo – con uno più attento alla comunità politico-sociale³¹, alla loro capacità di produrre diritto³².

Inoltre, le categorie della giustizia spaziale fanno emergere l'importanza, anche sotto il profilo giuridico, di ricostruire, prima di qualsiasi tipo di intervento pubblico, la realtà su cui si vuole intervenire, in questo caso le «geografie del potere e del privilegio», i bisogni concreti e le aspirazioni delle persone, le pratiche sociali di collaborazione e le battaglie

³¹ Il tentativo compiuto da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit. e in generale dalla scuola francese è in questo emblematico. Nella definizione delle tre prospettive attraverso le quali studiare la città (la dimensione fisica della città, la dinamica della città e la politica della città), l'A. assume una prospettiva metodologica attenta alle pratiche sociali e alle lotte di rivendicazione dei diritti, in particolare nelle ultime due prospettive citate. Allo stesso modo F. Lérique in questo numero utilizza lo stesso approccio quando fa riferimento alla necessità di costruire l'intercomunalità partendo dalle necessità del territorio e non solo come una semplice somma di confini amministrativi, provando a fare coincidere «gli spazi abitativi, il territorio vissuto, con il territorio istituzionale, amministrativo e giuridico».

³² In questo senso si vedano gli studi sul c.d. diritto informale, ad esempio si v. i saggi presenti in M.V. FERRONI, G. RUOCO (a cura di), *La città informale. Approcci teorici*, Roma, Castelvecchi, 2021. Si v. anche C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *federalismi.it*, 27, 2021.

di rivendicazione dei diritti (garantiti sulla carta, ma spesso negati) che emergono dalle comunità urbane e territoriali³³.

Questo perché ricostruire le geografie della disuguaglianza, mappare i bisogni, le pratiche sociali e le battaglie rivendicative (soprattutto le ragioni sottostanti a tali azioni), significa sostanzialmente fare emergere, dal basso, le diverse sfere di cittadinanza nelle città e nei territori, spesso distinte e diseguali. Una operazione di particolare interesse per i poteri pubblici perché certifica come determinati diritti non sono garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, tanto da mobilitare le persone e, spesso, anche intere comunità per la loro rivendicazione³⁴.

Uno dei contributi al diritto pubblico più originali della giustizia spaziale, dunque, è proprio quello di guardare ai divari e alle disuguaglianze territoriali a partire dalle differenti e diseguali sfere di cittadinanza che spesso caratterizzano la realtà concreta dei contesti urbani e territoriali. Un approccio che obbligherebbe i poteri pubblici ad affrontare il problema della rimozione delle disuguaglianze e dei divari territoriali a partire dalla garanzia di uno standard di cittadinanza uniforme su tutto il territorio nazionale, che significa garantire a tutti i cittadini non l'astratta possibilità di usufruire di servizi pubblici e/o servizi essenziali, ma l'effettiva possibilità di accedervi, cioè con la disponibilità concreta di mezzi economici e materiali per poterlo fare³⁵.

³³ Sull'importanza di ricostruire la realtà per governare la complessità sia consentito il rinvio a M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

³⁴ V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, cit., p. 55 ss. mette bene in evidenza come «la cittadinanza è ormai una questione di sfere più che di un unico sistema di appartenenze» e, ancora «la distinzione territoriale tra sfere di cittadinanze ha così il merito di provare a dare un quadro più complesso delle interazioni tra ordini normativi diversi che non operano né necessariamente in senso conflittuale né cooperativo, ponendosi dunque come dinamica di relazioni da dover analizzare a seconda delle prospettive e delle questioni considerate».

³⁵ In questo senso anche V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, cit., p. 59 che afferma che «la nozione di cittadinanza urbana (*in senso filosofico-urbanistico*) può giovare di un contributo proveniente dagli studi giuridici proprio nel tentativo di ancorarla ad una dimensione territoriale di concrete prestazioni di servizi, ovviamente variabili e dipendenti fortemente dal contesto di riferimento, che non assuma né idealizzi eccessivamente uno spazio pubblico astratto che non può essere goduto laddove non vi siano sufficienti mezzi, anche materiali, di accesso allo stesso». Il corsivo è nostro.

Una prospettiva che ha anche una forte prescrittività normativa per le amministrazioni, sia a livello europeo, con alcune previsioni della Carta di Nizza, ma in modo particolare nel nostro ordinamento, con l'art. 3, comma 2 della Costituzione.

In primo luogo, la Carta europea dei diritti fondamentali fa spesso riferimento al diritto di accesso a specifici servizi: si pensi al diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29); al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, come maternità, malattia, infortunio sul lavoro, dipendenze, vecchiaia, disoccupazione (art. 34); al diritto di accesso alla prevenzione sanitaria e ad un elevato livello di cure mediche (art. 35); infine, al diritto di accesso ai servizi d'interesse economico generale, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione (art. 36).

Nel nostro ordinamento, invece, in modo più chiaro, il superamento dei divari di cittadinanza, che sono «forme di disuguaglianza geografica nella distribuzione territoriale di vantaggi e opportunità»³⁶, appare funzionale al progetto di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3 comma 2 della Costituzione³⁷. Gli ostacoli geografici e materiali alla base dei divari di cittadinanza, anche se non sono strettamente classificabili come ostacoli economici e sociali, contribuiscono a produrli, li aggravano, sono comunque prodotti da scelte politico-amministrative, da dinamiche socio-economiche che condizionano fortemente la fruizione eguale di diritti e di libertà da parte dei cittadini.

Le amministrazioni italiane, dunque, hanno in ogni caso il dovere di rimuovere i divari di cittadinanza, di perseguire la «costruzione dello

³⁶ L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Roma, Rubbettino, 2020. Sul divario di cittadinanza nelle aree interne si v. A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018.

³⁷ Sul principio di uguaglianza non si può richiamare qui la letteratura di interesse. Per tutti si v. L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965; A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, Editori Riuniti, 1983; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici. Atti del XIII Convegno annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Padova, CEDAM, 1999; M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; F. BILANCIA, *Il principio democratico e l'uguaglianza. 1948-2018. L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, Il Mulino, 2020.

“spazio giusto” in cui possa svolgersi la personalità umana³⁸, anche quando attuano politiche sovranazionali, anche se, come accade con la politica europea di coesione, l’ordinamento europeo non persegue con la stessa intensità le medesime finalità di quello nazionale.

Alla luce di queste considerazioni, allora, diventa interessante assumere la politica europea di coesione territoriale, in particolare quella dedicata alle città italiane, come perimetro di indagine per cominciare a comprendere se essa sia funzionale a colmare i divari di cittadinanza tra i territori e tra le città, i quali rappresentano, almeno nel nostro approccio, il portato giuridico più importante e vincolante per le nostre amministrazioni dell’approccio spaziale alla giustizia.

4. I principi europei della coesione economica, sociale e territoriale e dello sviluppo urbano integrato alla prova giustizia spaziale

Per farlo è necessario allora ricostruire in sommi capi il contenuto fondamentale di due principi/concetti europei in cui emerge qualche tentativo di affrontare le ingiustizie generate dal modo di organizzare gli spazi o dalle caratteristiche geografiche dei territori: il principio di coesione economica, sociale e territoriale e il concetto di sviluppo urbano integrato. Il concetto di coesione territoriale – di fatto presente da sempre nelle politiche regionali della Comunità economica europea – è stato introdotto formalmente solo di recente nel diritto primario dell’Unione, arricchendo il precedente principio di coesione economica e sociale con una declinazione prettamente geografica³⁹.

Questo principio costituisce il fondamento giuridico della omonima politica europea, la quale «mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», con una particolare

³⁸ M. DE DONNO, *Profili e conseguenze istituzionali del ruolo delle città: alla ricerca di nuovi paradigmi*, cit., p. 3.

³⁹ Il Trattato di Lisbona nel 2007 (entrato in vigore nel 2009) sostituisce formalmente il comma 3 dell’art. 3 del TUE sostituendo le parole «coesione economica e sociale» con «coesione economica, sociale e territoriale». Per un’analisi giuridica della politica di coesione territoriale, anche con una prospettiva storica si v. A. CLARONI, *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2000, tomo III, pp. 2907-2984 e la bibliografia ivi riportata e G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale. A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, cit.

attenzione «alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»⁴⁰. Una politica complessa che, come è noto, in un arco temporale di sette anni (il c.d. ciclo di programmazione) assegna specifiche risorse finanziarie agli Stati membri per ridurre questo divario; risorse che vengono dedicate ad obiettivi specifici sulla base di accordi stipulati tra la Commissione europea e i singoli Stati membri, i c.d. Accordi di Partenariato; risorse che possono essere utilizzate concretamente nel rispetto delle regole contenute in un pacchetto di regolamenti europei che, di programmazione in programmazione, disciplinano l'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE).

Un principio a cui dovrebbe tendere, è bene ricordarlo, sia la politica economica degli Stati membri, i quali si coordinano per raggiungerlo, sia l'azione complessiva dell'Unione europea, in particolare quella rivolta alla realizzazione del mercato unico europeo⁴¹.

Per comprendere meglio il contenuto del concetto di coesione territoriale, che resta sostanzialmente indeterminato nei Trattati europei⁴², è interessante consultare il *Libro verde sulla coesione territoriale* del 2008, che rappresenta il documento fondativo (ed ispiratore) del nuovo corso della politica di coesione europea, dopo la modifica compiuta con il Trattato di Lisbona⁴³.

⁴⁰ Si v. il comma 3 dell'art. 174 del TFUE. Si v. inoltre P. STELLA RICHTER, *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 467.

⁴¹ L'art. 175 del TFUE afferma che «Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. (...)».

⁴² In questo senso si v. M. MONTEDURO, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, cit., p. 131 ss.

⁴³ Si v. COM (2008) 616, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Bruxelles, 6 ottobre 2008.

Il documento chiarisce innanzitutto che l'introduzione del termine territoriale nel principio di coesione economica e sociale mirava a costruire una piattaforma territoriale, una connessione "concreta", "fisica" «tra l'efficacia economica, la coesione sociale e l'equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro della progettazione politica». Il concetto di coesione territoriale, dunque, serviva ad affrontare, a partire dai territori, i problemi socio-economici e ambientali, al fine di ridurre l'eccessiva concentrazione della ricchezza in determinati territori; di connettere maggiormente i territori tra loro, in particolare i territori più ricchi con i territori più poveri, per giungere ad una situazione di complessivo e sostenibile equilibrio economico.

Per questo motivo, per comprendere il concetto di coesione territoriale che emerge a livello europeo è analizzare il metodo preposto al suo raggiungimento: l'approccio *place-based, multi-level and participatory*⁴⁴. Già nel Libro verde era possibile rintracciare i quattro elementi fondamentali di questo metodo di costruzione delle politiche pubbliche. Innanzitutto la scelta delle priorità su cui intervenire si deve basare sul coinvolgimento delle comunità locali. In secondo luogo, è fondamentale utilizzare la conoscenza del territorio che queste ultime hanno per la selezione della strategia di attuazione e dei progetti. In terzo luogo, è necessaria la collaborazione tra tutti gli attori del territorio, istituzionali e non, affinché la strategia di attuazione possa essere efficace e i progetti siano effettivamente realizzati. Infine, la strategia di attuazione deve essere il frutto di una complessiva condivisione e cooperazione interistituzionale, in cui tutti i livelli di governo devono essere coinvolti⁴⁵.

Un approccio richiamato anche nell'ultima Agenda Territoriale 2030 dell'Unione europea⁴⁶. Stabilendo l'obiettivo di costruire entro quella

⁴⁴ Per approfondire questo approccio si v. il rapporto indipendente predisposto da F. BARCA, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, aprile 2009 su richiesta dall'allora Commissaria europea alla politica regionale Danuta Hübner.

⁴⁵ Si v. ancora COM (2008) 616, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale*, cit.

⁴⁶ *L'Agenda territoriale 2030. Un futuro per tutti i luoghi* è il documento finale della riunione informale dei Ministri responsabili della pianificazione territoriale, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale tenutasi il 1 dicembre 2020 in Germania. Tale documento sviluppa

data una Europa giusta e verde, l'agenda afferma che il *place-based, multi-level and participatory approach* è il metodo più adeguato per affrontare le disuguaglianze e le differenze territoriali. Inoltre, l'Agenda ribadisce, in modo più diretto rispetto agli altri documenti, l'importanza di utilizzare questo metodo anche superando i tradizionali confini amministrativi. Il documento, infatti, fa esplicito riferimento alle c.d. reti policentriche tra amministrazioni e alle regioni funzionali, per indicare la necessità di ricorrere a moduli organizzativi e strumenti di coordinamento che superino i confini amministrativi tradizionali, adottando appunto un criterio funzionale di autorità di gestione.

Questa declinazione della coesione economica, sociale e territoriale – centrata principalmente sui territori come piattaforma di riduzione dei divari economici e sociali a livello inter-regionale e su un metodo di attuazione che vede i soggetti che popolano i territori come i principali protagonisti della politica – è stata poi sistematicamente recepita all'interno dei regolamenti che hanno via via disciplinato la politica europea di coesione, in particolare dalla programmazione 2007-2013 in poi.

L'art. 8 del regolamento (UE) n. 2021/1060, che contiene disposizioni comuni sugli otto fondi strutturali posti a sostegno dell'attuale programmazione 2021-2027⁴⁷, conferma la centralità del principio del partenariato nel sistema delle condizionalità della programmazione in corso, cioè appunto della necessità di assicurare il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi della program-

pa le riflessioni già tenute nelle numerose agende territoriali precedenti: *in primis* nell'Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020, adottata nel 2011, ma anche nella prima Agenda Territoriale dell'Unione Europea del 2007 e nello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo del 1999.

⁴⁷ Il ciclo di programmazione 2021-2027, attualmente in corso, è disciplinato principalmente dal Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni su otto Fondi europei. La disciplina relativa ai singoli Fondi è contenuta nel Regolamento (UE) 2021/1058, relativo al Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo di Coesione (FC); nel Regolamento (UE) 2021/1057 relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+); nel Regolamento (UE) 2021/1056 relativo al Fondo per una transizione giusta (JTF); nel Regolamento (UE) 2021/1059 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno; infine, nel Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

mazione operativa a livello nazionale e regionale: dalla loro elaborazione alla loro gestione e attuazione, fino al monitoraggio e alla valutazione. Questa idea di coesione territoriale viene arricchita progressivamente con una maggiore attenzione alle disuguaglianze e ai divari intra-regionali, attraverso il c.d. *urban mainstreaming*. Dalla programmazione europea 2007-2013, la Commissione europea ha elevato progressivamente la politica urbana da politica settoriale e sperimentale, quale era stata fino a quel momento, la politica trasversale di coesione territoriale, concentrando la gran parte delle risorse europee sulle zone urbane e sulla risoluzione dei problemi che coinvolgono i centri urbani europei⁴⁸.

È in questo contesto che emerge la materia trasversale dello sviluppo urbano integrato, che non costituisce una specifica competenza dell'Unione europea all'interno dei Trattati, ma deriva dallo stesso principio della coesione economica, sociale e territoriale e da quello di sviluppo sostenibile dell'Unione⁴⁹. Due principi capaci di fare emergere una dimensione urbana in moltissime politiche di competenza concorrente europea o nelle materie in cui l'Unione «ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri»⁵⁰.

Il cuore dello sviluppo urbano integrato – sviluppato principalmente nella Carta di Lipsia del 2007 – è il noto *acquis urban*, appunto l'approccio integrato alla “questione urbana” e ai suoi problemi: il rafforzamento della competitività urbana, il contrasto all'emarginazione sociale, la riqualificazione ambientale e materiale delle città, a partire dalle periferie, non vengono più affrontati in modo isolato, ma attraverso una programma-

⁴⁸ Per approfondire l'*urban mainstreaming* della politica di coesione europea si v. G. COSELLA, *The Urban Dimension of EU Cohesion Policy*, in E. MEDEIROS (eds.), *Territorial Cohesion. The Urban Book Series*, Cham, Springer, 2019; M. BARTOLI, *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*, in F. RASPADORI, M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della UE*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2018; IFEL-Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Nona edizione, 2019.

⁴⁹ Sul concetto di sviluppo urbano integrato si v. E. TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

⁵⁰ Per le materie concorrenti si pensi alle politiche ambientali, a quelle relative ai trasporti e all'energia, a quelle sulla sicurezza e sulla sanità pubblica ex art. 4, lett. e), g), i), j) e k) del TFUE. Per le materie in cui si applica il metodo di coordinamento aperto si pensi alle politiche per il sostegno alla cultura, all'istruzione e al turismo. Si v. l'art. 6, lett. c), d) ed e), del TFUE.

zione di interventi e progetti che mirano ad integrare questi tre obiettivi, con una particolare attenzione alle priorità dell'Unione europea⁵¹.

Negli ultimi anni, prima con la Comunicazione *La dimensione urbana delle politiche dell'UE. Elementi fondanti di una agenda urbana* UE (COM (2014) 490 final) e poi con *L'agenda urbana dell'UE. Patto di Amsterdam* del 2016, c'è stato uno sviluppo ulteriore dell'*acquis urban* europeo.

Quest'ultimo non sembra essere più solo un metodo di risoluzione dei problemi che emergono nel tessuto urbano, ma appare, da un lato, come una vera e propria idea di città europea "del futuro", in cui vengono garantiti a tutti coloro che la abitano i diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: in particolare il diritto all'inclusione, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile (art. 37); alla partecipazione e indipendenza degli anziani (art. 25); all'autonomia e inclusione del disabile (art. 26); al benessere e protezione del bambino (art. 24); alla protezione della salute (art. 36)⁵². Dall'altro lato, emerge in modo sempre più chiara la sovrapposizione tra sviluppo urbano integrato e rigenerazione urbana, in quanto quest'ultima sembra superare la mera riqualificazione materiale dei quartieri, ma assume una valenza complessiva, di rigenerazione anche economica e sociale dei territori urbani⁵³.

Questo approccio – che sovrappone lo sviluppo urbano integrato alla rigenerazione urbana e che lo "funzionalizza" alla realizzazione di questa idea di città – è stato recentemente ribadito sia dall'Accordo di Lubiana nel 2021 – che prevede una nuova fase di sviluppo dell'Agenda Urbana Europea – sia dal documento *La nuova Carta di Lipsia. Il potere di trasfor-*

⁵¹ Per una ricostruzione si v. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012; OECD, *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2017.

⁵² In questa prospettiva sono interessanti le riflessioni di E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Mumus*, 2, 2016, pp. 235-269. L'A. sostiene che lo sviluppo urbano integrato potrebbe diventare il portatore di un nuovo diritto europeo "alla città", che modifica complessivamente il senso profondo dell'*acquis* urbano europeo.

⁵³ Sul concetto di rigenerazione urbana si v. P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2023, pp. 143-159; L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, 1, 2023, pp. 81-104; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, pp. 439-473; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020 p. 44 ss.

mazione delle città per i beni comuni, adottato nella riunione ministeriale informale sulle questioni urbane del 30 novembre 2020.

La nuova Agenda Urbana Europea – che, giova ricordarlo, è stata istituita fin dalla programmazione 2014-2020 ed è stata gestita direttamente dalla Commissione europea con le risorse della politica di coesione – prevede nuovi Patti Tematici (come *Cities of Equality*, dedicato alla riduzione delle disuguaglianze) ed estende la possibilità di partecipare ai partenariati tematici anche alle città medie e piccole. Inoltre, l'art. 12 del regolamento (UE) 2021/1058 dispone, come nella scorsa programmazione, che il Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR) «sostiene anche l'Iniziativa urbana europea, realizzata dalla Commissione in regime di gestione diretta e indiretta» e i suoi strumenti operativi: in particolare le c.d. Urban Innovative Action – UAI⁵⁴.

Nella nuova Carta di Lipsia, invece, vengono promosse le parole d'ordine di città verde, giusta e produttiva (che richiamano quelle di Europa verde e giusta dell'Agenda territoriale 2030). La nuova Carta di Lipsia, sottolineando il potere di trasformazione delle città europee e delle loro aree funzionali, pone l'accento sulla necessità di ridurre e di prevenire nuove forme di disuguaglianze sociali, economiche, ambientali e territoriali nel contesto urbano, attraverso il potenziamento dei servizi pubblici di interesse generale e del welfare urbano in generale.

Anche per lo sviluppo urbano integrato, il metodo di riferimento è l'approccio *place-based, multi-level and participatory*. La nuova Carta di Lipsia, ma più in generale tutti i documenti che abbiamo richiamato relativi alla politica urbana europea, richiamano questo metodo.

Per come sono stati declinati, dunque, sia il principio di coesione economica, sociale e territoriale, sia quello di sviluppo urbano integrato hanno evidentemente contenuti che richiamano la giustizia spaziale: *in primis*

⁵⁴ Nella visione della Commissione queste azioni innovative dovrebbero costituire le esperienze che sostanziano il lavoro dei partenariati tematici dell'agenda urbana europea, rafforzata su questo determinato aspetto dal nuovo programma URBACT IV, che, come da tradizione, tenta di valorizzare la circolazione di esperienze e buone pratiche di sviluppo urbano a livello europeo anche nel ciclo di programmazione 2021-2027. Per approfondire sull'evoluzione di questi strumenti si v. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, il Mulino, 2012; E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, cit.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit.

la riduzione dei divari economici, sociali e territoriali, anche se su scale diverse (interregionale il primo e intraregionale il secondo); l'idea che per mitigare questi ultimi si debbano garantire maggiori servizi pubblici o comunque un livello adeguato di servizi essenziali. Inoltre entrambi condividono un metodo, l'approccio *place-based, multi-level and participatory*, che mira a dare maggiore peso a coloro che abitano i territori e le città interessate da queste politiche.

Prima di provare a valutare l'impianto complessivo della politica di coesione europea rispetto alla giustizia spaziale, però, è bene soffermarci in via generale sulle caratteristiche principali delle due principali strategie che vedono come protagoniste le città: le strategie nazionali di sviluppo urbano sostenibile (le c.d. agende urbane nazionali) e la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), ora divenuto Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI).

4.1. *Le strategie nazionali di sviluppo urbano sostenibile (le c.d. agende urbane)*

Oltre all'Agenda Urbana dell'Unione europea, la politica europea di coesione territoriale ha previsto, per la prima volta nel ciclo di programmazione 2014-2020, una disciplina specifica relativa alle strategie nazionali di Sviluppo Urbano Sostenibile (SSUS), cioè strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali. La programmazione 2021-2027 prevede la possibilità di predisporre Strategie di sviluppo territoriale o locale⁵⁵ nell'ambito di un nuovo obiettivo di policy, introdotto nell'attuale programmazione, dedicato ad «un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali»⁵⁶.

Gli strumenti attuativi a disposizione degli Stati e delle Regioni per predisporre le Strategie territoriali restano invariati rispetto alla passata

⁵⁵ Le Strategie sono disciplinate dagli artt. 28-34 del Regolamento (UE) 2021/1060 che ne definiscono le caratteristiche e gli strumenti attuativi.

⁵⁶ L'art. 5 del Regolamento (UE) 2021/1060 stabilisce cinque obiettivi politici chiave, tra cui questo nuovo obiettivo di *policy* dedicato in particolare alle questioni urbane.

programmazione e sono principalmente gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e lo Sviluppo Locale di Tipo partecipativo (SLTP).

Senza entrare nel dettaglio, i due strumenti hanno una *ratio* molto diversa tra loro. Gli ITI sono pensati per dare alla programmazione urbana un respiro più ampio, capace di coinvolgere i territori fuori dal contesto strettamente urbano. Per questo motivo le autorità urbane di riferimento, responsabili per la loro attuazione, sono tradizionalmente le c.d. aree urbane funzionali, appositamente individuate per la realizzazione dei programmi, le città metropolitane oppure le grandi e medie città. Mentre le SLTP sono strumenti pensati per i contesti urbani, per la realizzazione di progetti relativi ad uno o più parti della città. Il nuovo regolamento, inoltre, dà la possibilità di attivare un terzo strumento di sviluppo urbano sostenibile, il quale non viene definito nei suoi caratteri dal regolamento, ma è uno strumento di pianificazione flessibile che lo Stato membro definisce nelle forme, alla luce proprio delle specificità dei contesti locali. La declinazione nazionale di questo impianto normativo, contenuta nell'Accordo di Partenariato per l'Italia 2021-2027, è composto dalle diverse tipologie di aree di intervento individuate e finanziate dal PN "Metro plus e città medie Sud" e dalle Strategie di sviluppo urbano 2021-2027 risultanti dai programmi regionali cofinanziati dal FESR⁵⁷.

Le aree di intervento del PN sono molto variegata e sono state selezionate utilizzando anche un approccio funzionale, che supera i tradizionali confini amministrativi territoriali: ci sono le c.d. aree urbane metropolitane, che comprendono la Città metropolitana di riferimento e l'*hinterland*; le c.d. aree urbane medie, composte dal un Comune capoluogo di Provincia e/o polo di servizio e dai Comuni limitrofi; le c.d. aree urbane funzionali, composte da un Comune capoluogo di Provincia e/o polo di servizio e da Comuni limitrofi connessi tra loro dal punto di vista "funzionale"; altri sistemi territoriali, composti da Comuni tra i quali non è individuabile un Comune capoluogo o un unico polo di servizio, ma che sono connessi tra loro in quanto rappresentano un'area funzionale.

⁵⁷ Per approfondire nel dettaglio le scelte dell'Italia in materia di sviluppo urbano integrato si v. IFEL, *Strategie Sviluppo Urbano nei Programmi Regionali 2021-2027*, Rapporto n. 3/2022, novembre 2022.

Il criterio della funzionalità territoriale – inteso come strumento di collegamento tra aree urbane e aree rurali, al di là dei tradizionali confini amministrativi – è senza dubbio un modello organizzativo interessante che emerge dalla programmazione attuale, determinante per consentire ai territori di affrontare adeguatamente le sfide economiche, ambientali, climatiche e demografiche.

Gli obiettivi che vengono perseguiti a livello nazionale sono sostanzialmente tre: modernizzazione e rafforzamento dei servizi pubblici ed essenziali; creazione di nuove attività economiche e culturali e sulla rivitalizzazione di quelle esistenti, con particolare attenzione alle ricadute nelle periferie e in altre aree caratterizzate da fenomeni di disagio e degrado socio-economico; infine la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare.

Il metodo attraverso cui le strategie territoriali vengono attuate è sempre riconducibile all'approccio *place-based, multi-level and participatory*: le autorità urbane, responsabili dell'attuazione delle strategie, hanno il dovere di coinvolgere i territori e gli altri livelli di governo in tutte le fasi della politica, nel rispetto del principio del partenariato presente nei regolamenti sui Fondi SIE.

È necessario ricordare, inoltre, come negli ultimi anni le agende urbane nazionali e regionali si sono intrecciate con gli interventi nell'ambito della Missione 5, Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia. La letteratura scientifica ha già avuto modo di sottolineare come lo Strumento per la ripresa dell'Unione europea, il c.d. *NextGenerationEU*, intervenga in molti ambiti comuni della politica europea di coesione, al fine di «rafforzare la coesione tra gli Stati membri e aumentarne la resilienza»⁵⁸, dedicando una parte delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e del Programma REACT-EU proprio al tessuto urbano⁵⁹.

⁵⁸ Si v. l'art. 1 del Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

⁵⁹ In generale si v. A. ROSANÒ, *Un collegamento più forte tra politica di coesione dell'Unione Europea e solidarietà: il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1, 2023, pp. 372-400; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pp. 307-324; G.P. MANZEL-

In attuazione di queste disposizioni, il PNRR italiano dedica risorse economiche: ai Comuni con più di 15 mila abitanti, per opere di rigenerazione urbana, capaci di contrastare il degrado, l'incuria e l'emarginazione sociale o per il riutilizzo di edifici, la demolizione di immobili e la riconversione degli spazi inutilizzati; alle Città metropolitane, per le azioni di cura e di rivitalizzazione delle periferie da attuare attraverso i Piani Urbani Integrati; infine, alle Regioni e alle Province autonome per la realizzazione di progetti di housing sociale, con il Programma Innovativo della qualità dell'abitare.

4.2. Le politiche per le aree interne: la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)

Oltre alle agende urbane nazionali e regionali, che si sono rivolte mediamente alle città medie e grandi, nella politica di coesione europea italiana del periodo 2014-2020 è emersa una esperienza interessante, che ha aperto delle importanti prospettive di lotta alle disuguaglianze territoriali: la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI).

La Strategia è una politica pubblica volta a pianificare un insieme di interventi strategici integrati, finalizzati a rispondere alle necessità e ai bisogni emersi in aree differenti da quelle urbane, cioè le aree interne della penisola⁶⁰.

Per aree interne intendiamo quelle aree dell'Italia ritenute marginali, dove la marginalità geografica, misurata in termini di distanza dai principali centri di offerta di servizi, si è trasformata in marginalità economica e sociale, in particolare a causa delle politiche di austerità degli ultimi decenni che hanno abbassato pericolosamente il livello di effettiva disponibilità dei servizi essenziali per le persone che abitano quei territori⁶¹.

LA, *Politica di coesione e Covid: dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2-3, 2021, pp. 631-649.

⁶⁰ Sulla genesi della Strategia nazionale per le aree interne e sui suoi caratteri si v. E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *questa Rivista*, 2, 2020, pp. 323-345; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3, 2017, pp. 675-702. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *questa Rivista*, 4, 2016, pp. 857-865.

⁶¹ Sulle cause dello spopolamento si v. la ricostruzione di C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers On Federalism*, 3,

Ci riferiamo alle aree del nostro complesso sistema orografico delle montagne e delle valli alpine, degli insediamenti sulla dorsale appenninica, le zone isolate del meridione e delle isole, ma anche i distretti e i fondivalle in crisi demografica ed economica. Aree che soffrono di un profondo spopolamento a favore delle città, dei fondivalle floridi o della costa, ma che hanno una elevata disponibilità di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere). Le aree interne rappresentano, secondo la Strategia, il 60% della superficie territoriale, il 52% dei Comuni, il 22% della popolazione italiana⁶².

La scelta della Strategia è stata quella di affrontare questi problemi innanzitutto con una risposta di tipo amministrativo attraverso il miglioramento della quantità e della qualità dei servizi di “cittadinanza”, cioè dei servizi pubblici ed essenziali a cui tutti hanno il diritto di accedere. Alla risposta di tipo amministrativo si affiancano progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale delle aree interne; la rinascita delle filiere produttive locali o lo sviluppo di nuove filiere capaci di assicurare alle produzioni locali l’accesso al “mercato”; la creazione di occupazione, cavalcando la nuova e recente tendenza spontanea a ripopolare quei luoghi.

Il livello amministrativo di riferimento della SNAI sono i Comuni, in particolare l’aggregazione di Comuni contigui, definiti “sistemi locali intercomunali”. In modo più preciso, la SNAI chiede ai Comuni che intendano partecipare alla Strategia di realizzare «forme appropriate di gestione associata» di funzioni e servizi (nei modi previsti dall’ordinamento: convenzioni, unioni o fusioni), che siano tuttavia «funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati».

L’Accordo di Partenariato per l’Italia 2021-2027 conferma la SNAI, o per essere più precisi il Piano strategico nazionale delle aree interne

2021, pp. 52-79.

⁶² Per approfondire sui dati relativi alle aree interne, oltre alla Strategia, si v. diffusamente A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, cit.

(PSNAI)⁶³ come una delle più importanti strategie territoriali collegate al nuovo obiettivo strategico di policy 5 «un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali».

In questo ciclo di programmazione sono state individuate 124 Aree di progetto (di cui 56 di nuova definizione), che coinvolgono 1.904 Comuni, in cui vivono 4.570.731 abitanti, selezionate dal Dipartimento politiche di coesione su iniziativa delle Regioni, dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali⁶⁴.

Anche il PNRR, nell'ambito della Missione 5, Componente 3 “Interventi speciali di coesione territoriale” ha previsto misure a supporto dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali nelle aree interne: in particolare, il subinvestimento “Servizi sanitari di prossimità territoriale”, che mira a consolidare le farmacie rurali convenzionate rendendole strutture in grado di erogare servizi sanitari territoriali nei centri delle aree interne con meno di 3.000 abitanti⁶⁵.

Il Piano complementare al PNRR (incrementato dalla legge di bilancio 2022⁶⁶), inoltre, ha destinato risorse al miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade nelle aree interne, inclusa la manutenzione straordinaria dovuta ai fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione.

⁶³ Si v. l'art. 7 del d.l. 19 settembre 2023, n. 124 che interviene complessivamente sulla governance della Strategia, anche modificandone il nome. Un intervento che non modifica la *ratio* dell'intervento, ma che accentra presso la Presidenza del Consiglio i poteri di indirizzo della parte nazionale della politica di coesione europea.

⁶⁴ È interessante sottolineare il “Progetto speciale Isole Minori” che coinvolge i 35 Comuni che popolano le isole italiane più piccole e che entra a far parte della SNAI per la prima volta. Una politica che rispecchia la rinnovata rilevanza giuridica dell'insularità. Per questo si v. per tutti F. SANCHINI, *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023, pp. 147-169; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Riv. giur. Mezz*, 1, 2023, pp. 41-57.

⁶⁵ Mentre il subinvestimento “Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità” che mirava ad affrontare problemi legati all'esclusione e alla marginalità sociali nelle aree interne, previsto nella prima versione del PNRR è stato defanziato per direzionare risorse sulla ZES unica nel Mezzogiorno, nell'ambito della medesima Componente 3.

⁶⁶ Si v. l'articolo 1, comma 418, della l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) che ha incrementato il finanziamento di 50 milioni (20 milioni per l'anno 2023 e 30 milioni per l'anno 2024).

Una prospettiva, quella rappresentata dalla SNAI, che negli ultimi anni è diventata più organica anche nella politica europea di coesione territoriale.

L'Unione europea ha cominciato a predisporre programmi dedicati a zone particolarmente svantaggiate dell'Europa, finanziati direttamente dai Fondi SIE: in particolare alle zone montane, alle comunità insulari e alle zone scarsamente popolate⁶⁷. Inoltre, ha dato maggiore attenzione alla garanzia dell'accesso ai servizi essenziali in tutto il territorio europeo: il Report sull'accesso ai servizi essenziali della Commissione europea, adottato nel giugno 2023, assume una prospettiva molto simile a considerare la possibilità di usufruire dei servizi essenziali come un fattore di effettiva cittadinanza, all'interno del nuovo Pilastro Sociale dell'Unione europea⁶⁸.

5. La parziale e solo programmatica giustizia spaziale della politica di coesione europea dedicata alle città

Se ci si pone in una prospettiva di giustizia spaziale – cioè in una prospettiva che mira a conciliare giustizia territoriale con giustizia sociale, che pianifichi gli interventi sul territorio a partire da una coscienza critica dei luoghi su cui si interviene, che sappia colmare i divari di cittadinanza che caratterizzano intere parti del Paese – questa ricostruzione, inevitabilmente sintetica, fa emerge un quadro in chiaroscuro.

La politica europea di coesione dedicata alle città è solo parzialmente una politica che si pone in una prospettiva di giustizia spaziale, per ragioni che attengono sia all'impianto complessivo della politica europea di coesione, sia al modo in cui essa si inserisce nel contesto italiano.

In primo luogo, la coesione territoriale – nonostante si avvicini idealmente al concetto di giustizia territoriale, di cui abbiamo parlato in precedenza – è un concetto che nell'ordinamento europeo resta prevalentemente programmatico, più attento allo sviluppo economico dei territori, alla loro competitività più che alla redistribuzione di ricchezza e di opportunità e sostanzialmente burocratico e manageriale.

⁶⁷ I Programmi finanziati dall'Unione europea a questi fini sono consultabili al seguente link https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/sparsely-populated-areas_en?etrans=it.

⁶⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1592&furtherNews=yes&newsId=10595>.

Prevalentemente programmatico perché l'effettiva riduzione dei divari territoriali e l'attenzione per le zone geograficamente più svantaggiate dipende concretamente dalla coerenza delle scelte che vengono compiute, di volta in volta e a cascata, nella definizione della politica, rispetto all'obiettivo della coesione territoriale: *in primis* dalla Commissione europea, che sceglie le tematiche su cui si concentreranno le risorse di quel determinato periodo di programmazione e ne definisce le condizionalità; poi dagli Stati membri e dalle autonomie territoriali, le cui scelte definiscono l'Accordo di partenariato, almeno quelle che restano nella loro discrezionalità; infine dai progetti che vengono effettivamente finanziati e dalla loro coerenza con gli obiettivi di policy⁶⁹.

La politica europea di coesione, inoltre, ponendosi di fatto come una politica più di sviluppo territoriale che di coesione economica, sociale e territoriale⁷⁰, si è occupata solo parzialmente delle questioni di giustizia sociale e di redistribuzione territoriale della ricchezza: l'eterogeneità degli interventi, la dispersione di risorse su molte tematiche, anche divergenti tra di loro, dimostrano tutta la distanza tra le dichiarazioni di intenti della politica di coesione e l'effettivo intreccio tra giustizia sociale e giustizia territoriale⁷¹.

Una difficoltà che è emersa da ultimo anche nel Pilastro europeo dei diritti sociali, adottato al vertice di Göteborg del 2017 da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e confermato al vertice di Porto del 2021 dalle istituzioni europee. In questo documento

⁶⁹ Per un approccio che sottolinea la progressiva centralità delle condizionalità nella politica di coesione, anche di natura macroeconomica, che poco hanno a che fare con l'obiettivo della coesione territoriale e la sua eccessiva farraginosità programmatica si v. R. RAPONI, *Finanziamenti comunitari. Condizionalità senza frontiere*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016.

⁷⁰ Per approfondire questo cambio di prospettiva, con un approccio prevalentemente descrittivo si v. S. MILIO, F. MILIO, *La politica di coesione in Europa il passaggio da una logica redistributiva ad una di sviluppo*, in A. GARNERO, S. MILIO, *L'Unione divisa. Convergere per crescere insieme in Europa*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 165-172.

⁷¹ In questo senso, anche se in una prospettiva più generale, si v. A. MADANIPOUR, M. SHUCKSMITH, E. BROOKS, *The concept of spatial justice and the European Union's territorial cohesion*, in *European Planning Studies*, 30, 5 (2022), p. 807 ss., p. 813; S. WECK, A. MADANIPOUR, P. SCHMITT, *Place-based development and spatial justice*, in *European Planning Studies*, 30, 5 (2022), p. 791 ss. Una prospettiva sottolineata da tempo in letteratura. Si v. S. CONNELLY, K. BRADLEY, *Spatial justice, European spatial policy and the case of polycentric development*, in *Proceedings of the ECPR Joint Sessions 2004*, 13-18 April 2004, Uppsala, Sweden.

programmatico, in cui l'Unione europea si impegna a rafforzare i diritti sociali in tutti i Paesi membri, non si fa mai riferimento ai divari territoriali, nonostante questo Pilastro preveda come strumento principale di attuazione proprio il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), uno dei fondi strutturali della politica di coesione.

Questa tendenza a privilegiare un approccio di sviluppo più che di coesione territoriale è enfatizzato anche dall'emersione di un approccio burocratico e manageriale alla riduzione delle disuguaglianze territoriali⁷². L'approccio *place-based, multi-level and participatory* su cui è basata la politica europea di coesione territoriale, molto spesso si riduce sostanzialmente a buona governance, a procedure formalmente corrette e partecipate, attente al coinvolgimento delle comunità locali, ma che non riescono né a cogliere la coscienza delle città e dei territori in cui intervengono e neanche a contribuire efficacemente alla redistribuzione spaziale di vantaggi e opportunità. Questo perché il *place-based, multi-level and participatory approach* ha contribuito a spostare l'attenzione da un approccio redistributivo interregionale a un approccio strategico, selettivo, localista e competitivo⁷³: basti pensare al concetto di "scatenare il potenziale territoriale", che ritorna spesso all'interno dei documenti europei; alla *smart specialisation* come strategia di crescita dei territori e di riduzione del divario intra e inter-regionale, che rischia di "desertificare" i territori di competenze e opportunità⁷⁴; o al tentativo, comune anche al PNRR, di «perequare per bandi»⁷⁵, che porta paradossalmente la politica di coesione a finanziare i territori che ne hanno meno bisogno, a causa della debolezza organizzativa di molte amministrazioni dei territori svantaggiati.

⁷² *Ivi*.

⁷³ Interessanti riflessioni in questo senso in R. JONES, B. GOODWIN-HAWKINS, M. WOODS, *From Territorial Cobesion to Regional Spatial Justice: The Well-Being of Future Generations Act in Wales*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 44 (5), 2020, pp. 894-912.

⁷⁴ Per un approccio critico allo strumento della *smart specialisation* si v. M. FALCONE, *La "smart specialisation" regionale: se l'"intelligenza" delle politiche di specializzazione passa da una "governance" ponderata, flessibile e diffusa*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, pp. 1033-1058.

⁷⁵ Usa questa espressione G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, cit., pp. 311.

A queste criticità si aggiungono le peculiari problematicità italiane, in particolare di natura finanziaria, legate alla scelta di ridurre la spesa pubblica e di contenere il debito pubblico degli ultimi anni: una scelta che, da un lato, ha ridotto drasticamente gli investimenti pubblici, trasformando una politica pubblica di finanziamento aggiuntivo, come quella europea di coesione, in una politica di finanziamento ordinario; dall'altro lato, ha messo in difficoltà le amministrazioni territoriali nel reperire le risorse aggiuntive da impiegare nelle politiche di coesione⁷⁶.

L'attuale costruzione della politica di coesione territoriale dedicata alle città, in particolare nella sua declinazione italiana, dunque, non basta a eliminare e neanche contenere le disuguaglianze territoriali.

Per invertire questa tendenza, allora, le categorie della giustizia spaziale si rivelano molto utili, non solo per riempire di contenuto il concetto indeterminato di coesione territoriale, ma anche per ancorare tutta la politica europea di coesione, in particolare la sua declinazione italiana, ad un parametro di riferimento preciso, che ha una sua prescrittività normativa: il superamento dei divari di cittadinanza nelle città e tra i territori. Un ancoraggio che potrebbe avere delle ricadute importanti sulle criticità che abbiamo segnalato: potrebbe contribuire a riconnettere le problematiche economico-sociali, con quelle territoriali; potrebbe direzionare la politica europea di coesione verso un approccio maggiormente redistributivo; potrebbe contribuire a ripensare, per obiettivi e in modo sperimentale, la geografia amministrativa del Paese, utilizzando un criterio funzionale di attribuzione delle responsabilità di gestione dei progetti. D'altronde lo abbiamo già visto con l'esperienza italiana della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), la quale, nonostante risenta delle problematiche generali che abbiamo elencato, resta un esempio molto efficace di una politica pubblica improntata alla giustizia spaziale, improntata cioè a colmare i divari di cittadinanza, attraverso la costruzione di strategie che avvicinino le distanze tra persone e servizi essenziali, che combinino la lotta alle disuguaglianze sociali con quelle territoriali.

⁷⁶ Per queste considerazioni si v. G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021, ma già in ID., *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

Italian Cities in European Cohesion Policies: Critical Considerations From a Spatial Justice Perspective

Matteo Falcone

Abstract: Le categorie della giustizia spaziale possono offrire delle utilissime chiavi interpretative per comprendere come i poteri pubblici possono ridurre le disuguaglianze nelle città e nei territori. Utilizzando queste categorie, l'autore prova a leggere criticamente la *ratio* e la disciplina della politica europea di coesione territoriale, in particolare la sua attuazione italiana. Il *focus* dell'analisi saranno le politiche per le città, in particolare le c.d. agende urbane italiane e la Strategia nazionale per le aree interne.

Abstract: The categories of spatial justice can offer very useful keys to understanding how public authorities can reduce inequalities in cities and territories. Using these categories, the author attempts to critically read the rationale and discipline of European territorial cohesion policy, particularly its Italian implementation. The focus of the analysis will be policies for cities, particularly the so-called Italian urban agendas and the National Strategy for Inner Areas.

Parole chiave: Coesione territoriale; Agenda urbana; aree interne; giustizia spaziale; città

Keywords: Territorial Cohesion; Urban Agenda; Inner Areas; Spatial Justice; Cities