

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale

2023 · ANNO XLIV

LA GIUSTIZIA TRA I TERRITORI:
TEORIE E MODELLI

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale

2023 • ANNO XLIV

LA GIUSTIZIA TRA I TERRITORI:
TEORIE E MODELLI

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitaresse Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di maggio 2024
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 Per un dibattito sulla *giustizia spaziale* dal punto di vista del diritto pubblico
Jean-Bernard Auby, Marzia De Donno

SAGGI E ARTICOLI

- 19 Dimensioni giuridiche della giustizia spaziale: problemi teorici e opportunità applicative
Valerio Nitrato Izzo
- 39 Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande
Jacques Lévy
- 57 La justice spatiale dans la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale
Francette Fines
- 71 Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale
Matteo Falcone
- 101 Panorama de la justice spatiale en France
Florence Lérique
- 119 Péréquations et justice spatiale: l'exemple des intercommunalités
Vincent Dussart
- 135 Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli Comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo
Diana Santiago Iglesias

Editoriale

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

Saggi e articoli

Dimensioni giuridiche della giustizia spaziale: problemi teorici e opportunità applicative

Valerio Nitrato Izzo*

1. *Introduzione. Tra diritto e giustizia*

Il concetto e l'esperienza della giustizia, intesa dunque sia nella sua dimensione astratta oltre che nelle sue concrete manifestazioni fenomeniche, è sicuramente una delle principali modalità attraverso cui ci si avvicina al diritto e si ricostruisce l'esperienza giuridica nei suoi antichi rapporti con la filosofia, le arti figurative, l'architettura. Eppure, a questa facilmente verificabile centralità culturale nell'esperienza umana, non ha sempre corrisposto un impegno di ricostruzione da parte delle studiosi e degli studiosi, cui sembrerebbero essere richiamati in prima battuta proprio coloro che si occupano di diritto. Com'è noto, Norberto Bobbio, in una delle sue acute presentazioni di lavori altrui, rilevava che una nozione così essenziale poco era stata trattata nella storia del pensiero giuridico e ancor meno nella – di allora – contemporaneità degli studi di filosofia e teoria generale del diritto¹. Questo voltar faccia tra diritto e giustizia è peraltro riscontrabile agevolmente in alcune delle maggiori opere della filosofia del diritto occidentale. Essa è stata spesso respinta quale dimensione intrinsecamente votata all'inconoscibilità e all'irrazionalità, adottando un'epistemologia rigidamente scettica in materia etica o limitandone fortemente le possibilità euristiche. Tuttavia, il problema della giustizia è inaggirabile per il giurista, che prima o poi lo dovrà affrontare², volente o nolente.

Il panorama oggi è certamente diverso rispetto a qualche decennio fa quando il dominio del paradigma giuspositivista aveva stretto la relazione fra diritto

* Ricamatore di Filosofia del Diritto presso l'Università di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza.

¹ Cfr. N. BOBBIO, *Prefazione*, in C. PERELMAN, *La giustizia*, 1959 (1945), Torino, Giappichelli, p. 5.

² B. PASTORE, *Giustizia*, in U. POMARICI, *Atlante di Filosofia del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 115.

e giustizia tra l'indifferenza o il ricorso a modelli giusnaturalistici poco adatti all'evoluzione sociale e delle stesse pratiche giuridiche. L'idea che si è affermata nella teoria giuridica contemporanea – pur non potendola considerare egemone, essa è certamente molto influente – è che il diritto esprima sempre una pretesa di correttezza³. In generale, quelle che a volte sono definite teorie costituzionaliste, hanno contribuito a rafforzare il legame tra diritto e giustizia⁴. Da altra prospettiva, anche orientamenti divergenti sotto il profilo delle assunzioni valoriali di sfondo hanno, in modi diversi, costruito il diritto intorno ad un concetto di giustizia anche sotto il profilo metodologico. Mi riferisco qui cursoriamente all'analisi economica del diritto, con il suo prediligere il meccanismo di efficienza allocativa delle risorse quale metro di paragone della "giustizia" delle norme giuridiche oppure agli approcci critici al diritto che hanno da tempo e con alterne fortune provato a svelare i meccanismi di commistione tra diritto, politica e violenza che spesso le teorie tradizionali hanno invece occultato⁵. Anche le evoluzioni contemporanee del positivismo giuridico hanno registrato una maggiore tensione nelle relazioni tra diritto e giustizia, facendo emergere il positivismo "inclusivo", in cui si accetta un riferimento alla morale quale fattore di identificazione del diritto quando esplicitamente vi si faccia rinvio, come orientamento alternativo al positivismo "esclusivo" in cui ogni rapporto con elementi valutativi e morali è invece escluso in base alla teoria delle fonti sociali. Si tratta di una questione capitale della teoria giuridica, che nell'economia di questo lavoro dovrà essere lasciata sullo sfondo, pur essendo rilevante. Si tratta in ogni caso di un nesso culturale, oltre che concettuale, che non può essere considerato radicalmente nuovo o inedito⁶.

³ Cfr. R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, Torino, Einaudi, 1997; Id., *Elementi fondamentali di una teoria della duplice natura del diritto*, in *Ars interpretandi, Rivista di ermeneutica giuridica*, 2010, pp. 17-36.

⁴ Per un primo orientamento su questi temi cfr. M. BARBERIS, *Diritto in evoluzione. Un manuale?*, Torino, Giappichelli, 2022, cap. II.

⁵ Un primo approccio per quanto ormai leggermente datato, è disponibile in italiano in G. MINDA, *Teorie post-moderne del diritto*, Bologna, il Mulino, 2001. Per le teorie critiche del diritto e riferimenti al rapporto tra diritto ed economia, con un taglio innovativo rispetto alle scuole anglosassoni dei *Critical Legal Studies*, cfr. M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa, Pacini, 2017.

⁶ Una sintesi mirabile ed accessibile in H. HOFMANN, *Il diritto e il giusto: la questione della giustizia*, in *Filosofia politica*, 1, 2001, pp. 57-70.

Meno indagata finora è stata invece la possibilità di individuare una rilevanza in ambito giuridico per il concetto più specifico di giustizia spaziale. Restringendo il campo, se si vuole affrontare il tema del rapporto tra diritto e giustizia spaziale, ci si imbatte immediatamente in una serie di difficoltà. La prima è data, come si vedrà, dalla difficoltà di afferrare teoricamente un concetto in evoluzione quale quello di giustizia spaziale. La seconda è implicata dalla solo recente acquisizione anche in ambito giuridico di quella che si definisce come *svolta spaziale* nelle scienze sociali. La terza si deve alle ancora emergenti e poco diffuse applicazioni degli approcci più legati alla giustizia spaziale nel contesto giuridico. In questo lavoro cercherò di offrire qualche considerazione, in particolare sul primo e sul terzo punto evidenziati.

2. *Sui nessi possibili tra giustizia, spazio e diritto*

Che la giustizia abbia a che fare con lo spazio è un'idea, un'intuizione, che può essere ben illustrata attraverso alcuni esempi. La notissima cantante e pianista afro-americana Nina Simone ha raccontato che al suo primo recital pianistico si rifiutò di iniziare a suonare fin quando i suoi genitori non fossero stati ammessi a sedere in prima fila e non in fondo alla sala dove erano stati relegati inizialmente. In uno dei più celebri gesti di protesta del Novecento, l'attivista statunitense afroamericana per i diritti civili Rosa Parks, nel 1955, si rifiutò di cedere il posto nell'autobus ad una persona bianca, rivendicando il suo diritto a sedersi nei posti disponibili esattamente come chiunque altro.

Cambiando radicalmente contesto possiamo, invece, pensare al cittadino di un paese, che nel pieno godimento dei suoi diritti e nel contesto di un diritto alla salute garantito a livello costituzionale, deve curarsi in un territorio appartenente alla sua comunità politica ma spazialmente lontano dai luoghi in cui risiede abitualmente. Al tempo stesso si osservi, banalmente, che non è affatto possibile scegliere liberamente, ossia indipendentemente dalle norme sulla competenza o sull'attribuzione di incarichi ad arbitri secondo le norme del diritto processuale vigente, di farsi giudicare da un tribunale di Milano o Enna o Perugia. A volte l'idea di giustizia – ma forse meglio di ingiustizia – riesce a tradursi attraverso il riferimento a determinati quartieri cittadini, ma anche ad edifici che per motivi diversi sembrano incarnare nella loro fisicità situazioni di segregazione spaziale, di insicurezza

criminale, di marginalità sociale o di dimenticanza istituzionale. Si pensi qui agli edifici noti come *Vele* del quartiere napoletano di Scampia, il cui destino, pur nel contesto del netto miglioramento della zona, è rimasto quello dell'abbattimento; oppure al tremendo incendio della *Grenfell Tower* di Londra, dove il 14 giugno del 2017 morirono 72 persone, una vicenda ancora non esaurita sotto il profilo dell'accertamento delle responsabilità del disastro e che ha messo radicalmente in discussione le legislazioni antincendio e la manutenzione degli edifici da parte degli enti preposti⁷. Infine, si può pensare alla composita e difficilmente classificabile protesta dei *gilets jaunes* francesi del 2018, che ha trovato vasta eco e notorietà, in cui l'elemento della discriminazione territoriale a causa di una serie di misure fiscali considerate ingiuste sono state lette attraverso il riferimento alla giustizia spaziale⁸.

Questi episodi, come evidente tratti dalla realtà e non da esperimenti mentali da *armchair philosophy*, coinvolgono sicuramente in modo diverso le nozioni di spazio e di giustizia e non devono essere banalizzati nella loro drammaticità storica e per rispetto nei confronti di coloro che hanno vissuto questi conflitti. Essi però esprimono in modo evidente quanto la collocazione di una persona in un determinato spazio e il suo rifiuto, allontanamento o divieto da un punto di vista giuridico possa immediatamente costituire una questione di giustizia, in questi casi soprattutto dal punto di vista dell'eguaglianza di accesso allo spazio quale forma necessaria di riconoscimento della propria soggettività giuridica, come accesso a determinati servizi, beni o risorse a condizioni favorevoli o non discriminatorie o che ne garantiscano la sicurezza e la salubrità. Si noti che la maggior parte di questi esempi appare significativa in quanto illustrano non tanto un'idea di giustizia spaziale quanto piuttosto la sua *manca*za. Ossia si potrebbe dire che si tratta di ingiustizia spaziale, a conferma che spesso è la percezione dell'ingiustizia a fare da "innescio etico" per la nostra sensibilità morale e politica⁹.

⁷ Cfr. il sito <https://justice4grenfell.org/> .

⁸ Cfr. J. LÉVY, *La justice d'abord spatiale*, in *Liberation*, 6 dicembre 2018, disponibile all'indirizzo https://www.liberation.fr/debats/2018/12/06/la-justice-d-abord-spatiale_1696443/.

⁹ M. DIKEÇ, *Justice and the Spatial Imagination*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, 33(10), 2001, pp. 1785-1805.

Se il legame tra spazio e società può dirsi ormai sostanzialmente acquisito alla metodologia delle scienze sociali, il nesso tra diritto, giustizia e spazio è, da un po' di tempo a questa parte, al centro di una discussione interdisciplinare. Dando la stura a quello che anche nelle scienze giuridiche si può indicare come *svolta spaziale*, una prima fase di questa lenta emersione è data dai lavori della c.d. *geografia giuridica*, che ha avuto sviluppo in particolare dagli anni '90, prevalentemente negli ambienti accademici anglosassoni. La questione dello spazio è al centro del dibattito, effetto anche in ambito giuridico del grande recupero del pensiero di Henri Lefebvre, filosofo francese che negli ultimi anni ha conosciuto una vera e propria riscoperta.

Che il lemma giustizia spaziale sia bisognoso di ulteriori affinamenti, a conferma che l'aggettivazione spaziale non sia inserita nel nucleo concettuale più diffuso relativo all'uso di "giustizia", è facilmente constatabile. Se nei contributi più risalenti l'idea è ovviamente assente, anche in molti lavori di ricostruzione generale recenti essa non compare in alcun modo¹⁰. Anche l'ampia letteratura esistente sulla giustizia globale, che in fin dei conti si occupa, seppur ad un livello generalmente astratto, della elaborazione di principi di giustizia che valgono al di là dei confini nazionali e statuali, non si è interessata direttamente alla questione spaziale. Se, come si vedrà, è proprio la dottrina giuridica o proveniente da discipline e metodologie scientifiche che al diritto sono interessate, a rinnovare recentemente gli studi sulla giustizia spaziale, non si può non concordare con l'affermazione che il concetto di giustizia spaziale si forma all'esterno del sapere giuridico e da ciò deriva una certa difficoltà di adattamento al diritto e ai suoi possibili usi in quest'ambito¹¹. In effetti

¹⁰ Ad esempio non si riferisce alla giustizia spaziale né fa riferimento a questioni attinenti a spazio, luoghi o geografia, la – peraltro ottima – voce *Justice* disponibile on line sulla *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <https://plato.stanford.edu/entries/justice/>. Anche tra i migliori testi disponibili in lingua italiana all'intersezione tra filosofia politica e giuridica, sia più risalenti sia in quelli più recenti, non vi sono riferimenti espressi alla questione, a conferma non di una mancanza singolarmente considerata di questi studi quanto piuttosto dell'assenza di una sensibilità ad una possibile dimensione di analisi del tema.

¹¹ Lo nota J.M. PONTIER, *Justice spatiale et decentralisation* in V. DUSSART, F. LERIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare&Martin, 2023, p. 58, il quale analizza la questione del rapporto tra giustizia spaziale e decentramento attraverso i concetti di equaglianza e territorio.

basta scorrere le opere di riferimento tradizionale per accorgersi della difficoltà¹². In realtà, per quanto la nozione di giustizia spaziale sembri essere trascurata, la sua vicinanza al diritto è evidente in quanto ogni questione giuridica è intimamente collegata alla dimensione spaziale: difficilmente potremmo pensare ad un diritto che non abbia bisogno di un *dove*, come scriveva qualche anno fa Natalino Irti¹³. Ciò significa che, se la dimensione spaziale è inevitabilmente determinata da processi sociali, anche il diritto svolgerà necessariamente un ruolo importante, in quanto non esiste spazio che il diritto non pretenda di regolare. Per ritornare ad uno degli esempi iniziali, Rosa Parks col suo gesto invoca tutte le discriminazioni giuridiche – corrispondenti a precise misure di segregazione spaziale – di cui era vittima, invocando allo stesso tempo una dimensione di giustizia spaziale che è anche una immediata rivendicazione di uguaglianza giuridica o, meglio, una rideterminazione del che cosa significa essere uguali in un determinato ordinamento giuridico e in un dato tempo e luogo. In questo senso non è mai possibile uscire direttamente né dal diritto né dallo spazio se non trasformandoli e modificandoli nella loro comprensione e regolamentazione reciproca, poiché al modificarsi dell'uno inevitabilmente segue una trasformazione dell'altro. Il che però non potrebbe essere compreso adeguatamente rinunciando ad un criterio di valutazione per eccellenza delle condotte umane, ossia quello della giustizia. E se il rapporto tra diritto e giustizia appartiene ad una tradizione di pensiero che attraversa i secoli e come si vedrà il rapporto tra diritto e spazio è, seppur lungi dall'essere di patrimonio comune negli studi giuridici, certamente oggi maggiormente presente nella letteratura, la relazione tra giustizia e spazio, ossia ciò che si indica come *giustizia spaziale*, ed il ruolo che il diritto può svolgere nel costituire, agevolare o ostacolare questa relazione è maggiormente bisognosa di indagine, soprattutto da un punto di vista attento alla dimensione giuridica.

¹² Ad es. nella *Enciclopedia del Diritto* vi è una voce dedicata, tra le altre, alla giustizia contabile ma non una alla giustizia spaziale.

¹³ N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 3.

3. *Alla ricerca della giustizia spaziale: un concetto in evoluzione*

Per quanto si tratti di un termine oggi ancora relativamente poco diffuso – per lo meno in ambito giuridico non si può dire che esso possa considerarsi “tradizionale” nel senso visto sopra – di giustizia spaziale si scrive in ambito scientifico ormai da un cinquantennio se si considerano le prime esplorazioni del tema, declinato soprattutto da parte di urbanisti, filosofi, geografi, scienziati sociali, non necessariamente in quest’ordine. Ormai anche in lingua italiana sono disponibili ricostruzioni accurate del dibattito cui si rimanda per un quadro più completo¹⁴, mentre nel prosieguo si cercherà di identificare qualche snodo concettuale più interessante per il rapporto tra giustizia spaziale e diritto.

Un interessamento per la giustizia spaziale viene di solito fatto risalire ai primi importanti lavori dell’influente geografo critico David Harvey, il quale con *Social Justice and the City*¹⁵ aveva iniziato la sua traiettoria intellettuale caratterizzata da un fecondo interessamento alle relazioni tra spazio, territorio e giustizia. Harvey, che diventerà in seguito uno dei più noti interpreti delle implicazioni del lefebvrino diritto alla città, in realtà si è sempre dimostrato poco interessato all’elaborazione di una vera e propria concezione di giustizia spaziale, preferendogli una declinazione urbana delle problematiche della giustizia sociale e territoriale più aderente ai suoi interessi focalizzati sulle dinamiche della rendita nel contesto cittadino.

Alcune tensioni concettuali appaiono già nel primo articolo esplicitamente dedicato ad individuare un concetto di giustizia spaziale, quello di Pirie del 1983¹⁶. Si tratta di un tentativo che cerca di identificare un aspetto specifico della nozione di giustizia spaziale, in cui Pirie ritiene che la questione fondamentale sia delineare un concetto che possa

¹⁴ Nella letteratura italiana per la ricostruzione del termine e del dibattito filosofico intorno al tema cfr. 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 in Itinerari. Annuario di scienze filosofiche*, Milano-Udine, Mimesis, 2016, pp. 127-156; L. DACONTO, C. MARELLI, *Neoliberalismo e città. Note sulla relazione tra spazio e giustizia*, in A. SIMONE, F. ZAPPINO (a cura di), *Fare giustizia. Neoliberalismo e disegualtanze*, Milano, Mimesis, 2016, pp. 113-126.

¹⁵ D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Athens and London, University of Georgia Press, 2009 (1973).

¹⁶ G. H. PIRIE, *On Spatial Justice*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, 15(4), 1983, pp. 465-473.

essere indipendente dal ricorso ai criteri oggettivi e soggettivi di giustizia sociale, evitando così che il termine giustizia spaziale diventi solo un'abbreviazione per *giustizia sociale nello spazio*¹⁷. Cercando di evitare un indesiderato feticismo dello spazio – anche se bisognerebbe notare che Pirie non cita l'oggi imprescindibile Lefebvre de *La produzione dello spazio* (1974) – o forse più esattamente una concezione dello spazio costruita in termini meramente fisici, argomenta in favore di una visione della giustizia spaziale come *processo* e come nozione radicale di giustizia. Per quanto alla luce del dibattito odierno molti presupposti del discorso svolto da Pirie sembrano superati o non adeguati, la sua lettura è a mio avviso ancora utile in quanto nell'articolo si insiste sul fatto che da un lato non esiste una moralità dello spazio in quanto tale, dall'altro è più facile accostarsi alla nozione di giustizia spaziale guardando ai *processi* più che alla dimensione fisica, entrambi argomenti ancora presenti nella discussione odierna.

Passato un ventennio abbondante sarà poi Edward Soja con maggiore determinazione a cercare, come alla lettera dal titolo del suo lavoro *Seeking Spatial Justice*¹⁸, una vera e propria chiarificazione del concetto di giustizia spaziale. Partendo dallo sfondo teorico delle prospettive di Foucault e Lefebvre, il geografo statunitense sviluppa una visione fondata su tre dimensioni di produzione della conoscenza umana: sociale/società; storica/temporale, spaziale/geografica. Quest'ultima è stata a lungo trascurata ed il tentativo è quello di produrne un bilanciamento, partendo dall'assunto che ciascun individuo è un essere spaziale sin dalla nascita, evento primordiale di occupazione dello spazio¹⁹. Da questo derivano altri possibili principi riguardanti la spazialità della vita umana, come ad esempio l'onnipresenza di uno sviluppo geografico diseguale con le relative disuguaglianze spaziali. La relazione con la distanza, i suoi tentativi di ridurla, costituiscono una componente fondamentale della nostra dimensione spaziale e delle nostre geografie prodotte so-

¹⁷ *Ivi*, p. 471

¹⁸ E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.

¹⁹ *Ivi*, p. 71.

cialmente²⁰. Riconoscendo che uno sviluppo perfettamente uguale su un piano spaziale delle esistenze è impossibile da raggiungere, lo scopo di Soja è quello di dimostrare, anche attraverso riferimenti empirici a casi di proteste collettive nell'ambito dell'accesso all'abitazione, a trasporti efficienti, ad una diversa pianificazione urbanistica, con lo sfondo della Los Angeles che ha ispirato tanti geografi e urbanisti critici americani, quanto sia decisivo un approccio che guardi alla componente spaziale delle ingiustizie sociali. Il contributo di Soja è uno dei primi a cercare di tracciare una prospettiva teorica filosoficamente informata del concetto di giustizia spaziale, confrontandosi con le elaborazioni sia di coloro che avevano cercato di ragionare su una diversa analisi dello spazio provenendo dagli studi di geografia urbana come David Harvey, sia con quelli di origine strettamente filosofica come John Rawls e Iris Marion Young. La teoria di Soja, pur costituendo un riferimento essenziale per essere stato tra i primi a fornire un approccio comprensivo al tema, non brilla relativamente alla chiarezza della sua concezione di giustizia spaziale, fondata su una riproposizione spaziale delle lotte per la giustizia sociale e ancora molto dipendente sia dalle proposte di Harvey, sia dal concetto di diritto alla città di Lefebvre con cui finisce quasi per confondersi²¹. La mancanza di una specifica definizione di giustizia spaziale che possa essere letta indipendentemente dalle nozioni di diritto alla città di Lefebvre, inficia significativamente la possibilità di costruire una prospettiva autonoma a partire dalle proposte del geografo americano. È interessante però notare che, nel testo di Soja, vi è un marginale ma non insignificante riferimento al rapporto tra giustizia spaziale e diritto nel contesto di una breve trattazione del rapporto tra discriminazione e diritto. Secondo l'autore, ogni sforzo di ottenere una giustizia spaziale cerca di arrivare ad una qualche forma di decisione giuridica o legislativa²². Soja osserva che la maggior parte delle questioni di giustizia spaziale, nel contesto del sistema giuridico statunitense raramente arrivano davanti a un giudice. Senza l'apporto di una prospettiva spaziale critica, si aggiunge,

²⁰ *Ivi*, p. 72.

²¹ *Ivi*, p. 95.

²² *Ivi*, p. 49.

le disuguaglianze spaziali vengono date per scontate e normalizzate, non scrutabili sotto un profilo giuridico. Si nota anche come l'ordinamento abbia sviluppato strategie di contenimento di queste pretese, in particolare adottando una prospettiva insensibile al particolare e alla specificità dei luoghi e abbracciando in toto una prospettiva universalistica a livello nazionale. Soja, in questo passaggio poco sviluppato ma di grande significato teorico tanto più in quanto proveniente da un non giurista, ritiene che la giustizia – qui intesa come sistema giudiziario – sia sostanzialmente cieca di fronte alle disuguaglianze geografiche e più specificamente di ingiustizia spaziale. In effetti, pur senza svilupparlo, qui Soja tocca un punto quanto mai interessante, ossia il ruolo che il diritto gioca nei processi di costruzione dello spazio e delle sue geografie. A lungo gli studi urbani, anche quelli più avvertiti metodologicamente, hanno sostanzialmente ignorato il ruolo svolto dal sistema giuridico e in generale dalla normatività nella specifica costruzione dello spazio, così come era stato ignorato il ruolo del diritto per la specificità delle città e del contesto urbano.

Se il dibattito sulla giustizia spaziale si è inizialmente sviluppato senza prestare particolare attenzione al momento giuridico, in realtà è proprio quest'ambito a fornire la più recente, influente e radicale teorizzazione della giustizia spaziale. In una serie di studi che iniziano nel 2010 e culminano in una monografia del 2015²³, il teorico del diritto Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos ha fornito un importante contributo ad un ripensamento dei rapporti tra diritto, spazio e ambiente urbano fino ad una ridefinizione del concetto di giustizia spaziale. La proposta di Philippopoulos-Mihalopoulos, teoreticamente ricca e complessa, è costellata da riferimenti anche molto diversi tra loro, dal pensiero di Niklas Luhmann alla geografa Doreen Massey, passando per una metodologia critica e post modernista al diritto.

Sotto il profilo teorico, l'argomento di Philippopoulos-Mihalopoulos prende le mosse dal discorso di *legal geography* che in ambito anglosassone si sviluppa a partire dagli anni '90 ma da cui si differenzia. Sviluppato nel senso di denunciare i limiti della svolta spaziale affermatasi anche

²³ A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Spatial Justice. Body, Lawscape, Atmosphere*, London, Routledge, 2015.

in ambito giuridico, sostiene che il concetto di diritto è rimasto sostanzialmente indifferente alla *spazialità*, limitandosi spesso ad una sorta di formula in cui si aggiunge la parola spazio e si “mescola” per vedere cosa viene fuori. Il che significa, da un lato, una riproposizione di una sorta di paradossale feticizzazione dello spazio, già denunciata da Lefebvre, in quanto basterebbe aggiungere l’elemento spaziale al diritto per riequilibrarne le caratteristiche, dall’altro la negazione del ruolo che il diritto svolge in ogni processo spaziale. Radicalizzando la relazione di co-costitutività tra diritto e spazio, in questo ordine di idee, le caratteristiche dello spazio quali rappresentazione, testo, astrazione, sistema e chiusura sarebbero in effetti dipendenti da una *comprensione giuridica dello spazio* in cui è il discorso giuridico ad orientare le modalità di relazione con lo spazio esercitate anche dalle altre discipline²⁴. Dunque, la presenza della relazione normativa sarebbe reciprocamente originaria e costitutiva di quella spaziale. Considerare il diritto come una parte integrale ed inevitabile del pensiero spaziale ha conseguenze profonde sia per il diritto che per lo spazio²⁵: 1. lo spazio dovrebbe necessariamente essere descritto come aperto e chiuso allo stesso tempo a causa dei diversi strumenti giuridici che permettono o assicurano la chiusura; 2. quale conseguenza del primo punto, il diritto aiuta a spiegare perché lo spazio può essere chiuso/testuale/negativo etc., contribuendo ad offrire ragioni (proprietà, comunità, giurisdizione nazionale etc.) per la desiderabilità di determinate formazioni spaziali; 3. il diritto consente una più profonda comprensione delle strutture di potere che emergono quando i corpi si muovono verso o in un determinato spazio, generando differenti spazi e norme mentre sono in movimento.

L’alternativa teorica proposta da Philippopoulos-Mihalopoulos si fonda sul concetto di *lawscape*²⁶ ossia quella fitta rete di relazioni normative in cui ogni corpo è costantemente immerso, ogni posizionamento spaziale

²⁴ A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *And For Law: Why Space cannot be understood without Law in Law, Culture and the Humanities*, 17(3), 2021, pp. 620-639, spec. p. 627.

²⁵ *Ivi*, p. 637.

²⁶ Si tratta di un neologismo di difficile traduzione, che nella traduzione italiana dell’opera è stato reso con *nomorama*, A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Giustizia Spaziale. Corpo, spazio, atmosfera*, Nocera Inferiore, Orthotes, 2019.

diventa giuridicamente rilevante essendo controllato o potenzialmente controllabile attraverso il diritto²⁷. Nella stessa definizione dell'autore si tratta di una sorta di tautologia, in quanto non sarebbe possibile, come si è visto, l'esistenza del diritto né dello spazio senza riferimento reciproco. Attraverso questo completo ripensamento della relazione diritto e spazio in senso radicalmente materiale e costitutivo allo stesso tempo, essa viene messa al centro di un progetto intellettuale volto a superare un generico ripensamento in senso normativo e spaziale che ha quasi sempre sottovalutato o del tutto trascurato il contributo del diritto alle questioni di giustizia spaziale. Questa prospettiva si muove dunque verso l'obiettivo dichiarato di ripensare il concetto di giustizia spaziale in un contesto giuridico²⁸, considerato quale piattaforma teorica per ridefinire non solo la connessione tra diritto e geografia, ma soprattutto le basi concettuali del diritto e dello spazio²⁹. La giustizia spaziale diventa così espressione di una pretesa giuridica e allo stesso tempo spaziale ad un'unica posizione destinata a confluire: *«la giustizia spaziale emerge dal fatto che ciascun corpo possa occupare solo uno spazio specifico in ciascun momento»* venendo definita come *«il conflitto tra corpi che desiderano di essere nello stesso spazio allo stesso tempo»*³⁰. La giustizia spaziale in questo senso sarà allora sempre contingente, mobile, non determinabile *a priori* in quanto aperta alla dimensione etica del ritiro spaziale da parte di chi occupa uno spazio e dalla possibilità che proprio attraverso il movimento e il desiderio di una nuova collocazione spaziale si aprano nuove formazioni sociali.

È possibile che alcune delle idee contenute in questo lavoro certamente brillante possano essere tacciate di una certa astrattezza rispetto alla possibilità di ricavarne indicazioni normative e metodologiche precise da mettere a frutto in ambiti giuridici. Si potrebbe anche riflettere sulla tenuta epistemologica di una proposta che mira a tenere insieme, sempre e comunque, dimensione giuridica e spaziale, in un certo senso

²⁷ A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Spatial Justice*, cit., p. 175.

²⁸ A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Spatial justice: law and the geography of withdrawal*, in *International Journal of Law in Context*, 6(3), 2010, pp. 201-216, spec. 203.

²⁹ *Ivi*, p. 201.

³⁰ A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Spatial Justice*, cit., p. 176 (trad. mia, corsivo nell'originale).

obbligando ad un olismo concettuale non sempre effettivamente desiderabile. Non è questa però la sede per un'analisi complessiva dell'opera di Philippopoulos-Mihalopoulos. Al di là di questi possibili rilievi critici essa si caratterizza, oltre che per un'originalità e vivacità intellettuale di prim'ordine, per una radicale ricomprensione del concetto di giustizia spaziale attraverso il diritto, restituendo così un'immagine completamente spazializzata della stessa dimensione giuridica. In questo senso appare significativo che sia proprio l'ambito teorico-giuridico a fornire una delle più recenti e influenti teorie sulla giustizia spaziale rispetto al passato, dove erano state in particolare la geografia e gli studi urbani a fornire riflessioni sul concetto, a dimostrazione di un nesso concettuale che è possibile continuare ad esplorare.

È inoltre opportuno osservare che, sotto il profilo filosofico, mentre alcune delle teorizzazioni sulla giustizia spaziale hanno trovato il loro principale riferimento in autori e approcci che non avevano la teoria della giustizia tra le proprie specializzazioni disciplinari o metodologiche, altre hanno provato esplicitamente a fondarsi su modelli di filosofia politica influenti quali ad esempio quello di stampo liberale di John Rawls, autore della più influente teoria della giustizia del secondo Novecento. Nonostante la teorizzazione di Rawls sia stata più volte riconosciuta come sostanzialmente estranea alla dimensione spaziale né interessata agli aspetti di relazione tra giustizia e contesto urbano, essa ha ispirato almeno parzialmente alcuni tentativi di sviluppare una teoria della giustizia spaziale a partire dall'applicazione dei suoi principi di giustizia³¹. In altri casi insieme a Rawls si è cercato di identificare un modello normativo di "città giusta" ispirato a principi di *giustizia urbana*, concetto che assomiglia molto a quello di giustizia spaziale pur non essendo a questo totalmente sovrapponibile, che fosse leggibile attraverso le più importanti teorizzazioni sulla giustizia disponibili, da Rawls a Young, passando per Sen e Nussbaum³². Questa postura può essere parzialmente assimilabile a quella di quanti sostengono che poiché sono le

³¹ La geografia francofona si è spesso interessata alla teoria di Rawls. Un esempio è B. BERNARD, *Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls*, in *Annales de géographie*, vol. 1-2, 665-666, 2009, pp. 16-34.

³² S.S. FAINSTEIN, *The Just City*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2010, pp. 1-85.

istituzioni a dover ispirarsi a principi di giustizia e le teorie della giustizia si collocano ad un livello più elevato di astrazione giuridica e politica quale quello costituzionale, a volte il richiamo alla giustizia spaziale può essere fuorviante in quanto molte questioni di ingiustizia non hanno una componente spaziale che le collochi su un piano ontologicamente diverso da quello della giustizia sociale³³.

Se è ancora difficile pensare alla giustizia spaziale come una sorta di nuovo paradigma giuridico, è possibile convenire allora che il principale merito di questa riflessione è di integrare la considerazione spaziale nelle teorizzazioni della giustizia³⁴, dovendosi però aggiungere che ormai una parte ampia della teorizzazione della e sulla giustizia spaziale sembra sempre più muoversi nel senso di costituirla come una tipologia autonoma. Il dato fondamentale è che lo sguardo della giustizia spaziale mostra aspetti di (in)giustizia che restano nascosti da una comprensione della giustizia sociale (non)spaziale, il che riguarda anche le politiche pubbliche e le relazioni spaziali di ingiustizia nella società³⁵.

4. *Il possibile contributo della giustizia spaziale per il diritto*

L'intento della breve e incompleta ricostruzione qui proposta non era certo quello di offrire una panoramica completa del dibattito ormai enorme sulla giustizia spaziale. Piuttosto si è cercato di isolare e portare ad evidenza alcuni snodi concettuali che potessero essere utili a fornire alcune indicazioni maggiormente operative ed applicative per l'utilizzo di questo concetto in ambito giuridico. Anche ampliando ulteriormente lo sguardo ad altre sezioni del discorso credo che difficilmente si potrebbe contestare quanto segue, ossia che, indipendentemente dagli approcci o dalle teorizzazioni che si vogliono adottare, difficilmente

³³ In questo senso critico cfr. S. MORONI, *The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice*, in *Planning Theory*, 19(3), 2020, pp. 251-267; Id., *Cosa possiamo plausibilmente intendere quando invociamo la "giustizia spaziale"*, in *Dite, Rivista Di Scienze Regionali*, 2023, reperibile all'indirizzo <https://www.dite-aisre.it/cosa-possiamo-plausibilmente-intendere-quando-invochiamo-la-giustizia-spaziale/>.

³⁴ L. DACONTO, C. MARELLI, *Neoliberalismo e città*, cit., p. 126.

³⁵ 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, pp. 807-824, p. 810.

quello della giustizia spaziale allo stato può essere considerato un “paradigma” sufficientemente stabile sotto il profilo epistemologico in grado di ri-orientare l’azione giuridica intorno a quell’asse. Non si tratta di negare il profondo rivolgimento epistemologico che anche in ambito giuridico porterebbe all’adozione consapevole delle teorie della giustizia spaziale. Si tratta invece di tener fermo proprio l’invito a pensare alla giustizia spaziale come un concetto contingente e poco incline alla declinazione universalistica. Né sotto altro profilo questo dovrebbe essere interpretato come un tentativo di “normalizzare” il concetto di giustizia spaziale sulla falsariga di quanto accaduto con il successo della formula del diritto alla città, spesso – forse troppo pessimisticamente – ridotto ad un significante vuoto o ad una formula vaga pronta ad essere invocata in qualsiasi contesto, persino in quelli più lontani politicamente dalla originaria valenza radicalmente critica della proposta lefebvrina.

Sulla scorta di quanto accaduto qualche anno fa con la proposta di adottare lo sguardo della città e al contempo, la riscoperta della città e dell’urbano quale oggetto giuridico degno di attenzione³⁶, si dovrebbe provare a rileggere alcuni dibattiti proprio a partire dalla giustizia spaziale, pur nella convinzione che questo approccio “pragmatico” non debba necessariamente sostituirsi ad altro ma piuttosto sia da affiancare ad altre analisi più ravvicinate e che tengano conto anche delle risultanze che emergono “dal basso”, delle concrete rappresentazioni prefigurate dalle

³⁶ Per alcuni lavori che hanno riportato l’attenzione sul tema della città in ambito giuridico, limitandoci agli ultimi anni, cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013; R. HIRSCHL *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020; B. OOMEN, M. F. DAVIS, M. GRIGOLO, (eds.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS (eds.), *Law and the City*, Abingdon, Routledge-Cavendish, 2007; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. v-xi; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *questa Rivista*, 1, 2018, pp. 5-28; ID. (a cura di), *Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, pp. 29-74; M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, Pacini, 2021; P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Milano, Giuffrè, 2022; F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; si è cercato di contribuire al dibattito in V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

persone in società³⁷. Si vorrebbe qui provare a evitare sia il rischio di una pleonastica iperteorizzazione di una singola prospettiva sia quello di un generico e poco concludente richiamo a concetti vagamente normativi diluiti in qualcosa che abbia a che fare con lo spazio.

Riprendendo e adattando un'idea di analisi epistemologica e di approccio al diritto diventato classico di Bobbio, per quanto inizialmente circoscritto all'analisi del positivismo giuridico³⁸, si potrebbe allora pensare di considerare la giustizia spaziale nella sua rilevanza per il diritto sotto il profilo teorico, metodologico e ideologico.

Sotto il profilo teorico l'integrazione di considerazioni relative al rapporto tra diritto e spazio significa assumere che la giuridicità non solo non si esaurisce in una normatività linguistica ma che lo spazio in cui essa è destinata a svolgersi è un fattore condizionante della stessa modalità epistemologica con cui si concepisce e si applica il diritto. La giustizia spaziale contribuisce nel considerare l'elemento dello spazio un termine non astratto e neutro di questa relazione.

Da un punto di vista metodologico, un'apertura alla giustizia spaziale nell'ambito del sapere giuridico è resa problematica dall'assenza di criteri sufficientemente stabili o condivisi che consentano di graduare empiricamente le situazioni di ingiustizia spaziale³⁹. Proprio in questo senso, in un'ottica di collaborazione autenticamente interdisciplinare ed in un'ideale divisione del lavoro da svolgere, è proprio la scienza giuridica a poter provare a fornire un contributo ad una elaborazione

³⁷ Su questo aspetto sottovalutato cfr. J. LEVY, J.-N. FAUCHILLE, A. PÓVOAS, *Théorie de la justice spatiale. Géographies du juste e de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018; J. LEVY, *De l'espace pour la justice*, in V. DUSSART, F. LERIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., p. 22.

³⁸ N. BOBBIO, *Aspetti del positivismo giuridico*, ora in Id., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 87 e ss.

³⁹ Un tentativo di affrontare il problema partendo da una proposta secondo la quale la giustizia spaziale ha tre dimensioni interconnesse e che si rafforzano a vicenda: distributiva (la distribuzione giusta ed equa degli oneri e dei benefici della nostra associazione umana), procedurale (la giustizia che si trova nelle procedure di pianificazione e progettazione, la giustizia nei processi decisionali) e di riconoscimento (il riconoscimento sociale e la convalida dei bisogni, delle identità, del patrimonio culturale e delle esperienze specifiche dei gruppi svantaggiati), è stato offerto – ma con scarsi riferimenti al discorso giuridico – dalla conferenza presso l'Università di Delft, *Benchmarking Spatial Justice in Policymaking, Planning & Design*, 30 nov.-5 dic. 2023, <https://just-city.org/conferences/practice/>.

di criteri normativi che possano rendere più immediatamente riconoscibile l'apprezzamento della dimensione della giustizia spaziale. Si potrebbe suggerire per l'ambito giuridico la possibilità di tenere insieme sia una dimensione "verticale" della giustizia spaziale, ossia relativa alla gestione e distribuzione di beni, servizi, dunque valorizzando gli aspetti più territoriali, sia una dimensione "orizzontale" dove rileva la diretta considerazione della relazionalità corporea, potenzialmente conflittuale, nelle possibili interazioni tra spazio vissuto e costruito, soggettivo e oggettivo⁴⁰. Per quanto non si possa assumere che una branca del diritto possa essere per definizione maggiormente coinvolta rispetto ad altre in questo tentativo di innovazione metodologica, le discipline teoriche, giuspubblicistiche e comparatistiche, coadiuvate dal diritto internazionale e dell'Unione europea, appaiono avvantaggiate per vocazione ad un'analisi orientata in questo senso, avendo iniziato da tempo un percorso di rivalutazione della rilevanza giuridica del contesto spaziale ed urbano ed essendo maggiormente in grado di valutare le diverse composizioni scalari delle disuguaglianze nella distribuzione territoriale di servizi e beni oltre che nella regolamentazione della pianificazione urbanistica⁴¹. Analogamente a quanto proposto in relazione al diritto alla città⁴², anche una postura attenta alla dimensione spaziale delle relazioni di giustizia potrebbe assurgere a criterio per guidare istituzioni ed enti pubblici e privati nel mitigare le ingiustizie spaziali. Sotto il profilo ideologico, il riferimento alla giustizia spaziale, considerata anche l'evoluzione del concetto, si configura certamente come un'opzione valoriale a favore di un riequilibrio dei rapporti di potere tra soggetti, gruppi, territori, città, istituzioni ed enti. Per quanto un approccio di questo tipo sia certamente vicino alle teorie giuridiche

⁴⁰ In un senso diverso da quello qui abbozzato, un uso verticale-gerarchico/orizzontale-egualitario della giustizia spaziale è esaminato da G. SOTIROPOULOS, *Diagrammatics of Spatial Justice: Neoliberalisation, Normativity, and the Production of Space* in *Antipode*, 54, 6, 2022, pp. 1998-1999.

⁴¹ Per un'iniziale ma promettente approccio alla giustizia spaziale in ambito amministrativo, oltre ai contributi pubblicati in questo fascicolo, cfr. M. DE DONNO, *Profili e conseguenze istituzionali del ruolo delle città: alla ricerca di nuovi paradigmi*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2023, pp. 1-19 ed il già citato volume V. DUSSART, F. LERIQUE, *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit.

⁴² G. DE GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, p. 527.

maggiormente votate alla critica e all'interdisciplinarietà, a mio avviso non significa necessariamente restringere l'interesse per la giustizia spaziale alle teorie critiche del diritto, alla geografia giuridica, ampiamente intese. Un approccio che inserisca considerazioni di giustizia spaziale è ampiamente compatibile con una concezione della dottrina giuridica quale componente incaricata del controllo della corrispondenza dei materiali giuridici vigenti al dettato costituzionale, nei quali è possibile ricostruire un percorso valoriale legato alla giustizia spaziale, svolgendo un ruolo ormai necessariamente non solo ricognitivo ma anche costantemente performativo e critico⁴³. Inoltre, se si accetta che le concezioni della giustizia spaziale sono diverse, alcune di derivazione liberale come quelle riconducibili alla filosofia di Rawls altre sorte nell'alveo della teoria urbana critica da Lefebvre in poi, è evidente che la critica del diritto potrà essere sostenuta da teoriche di diversa impostazione politico-giuridica.

5. Conclusioni provvisorie. La giustizia spaziale nell'epoca della de-spazializzazione

Il quadro appena tracciato è necessariamente incompleto e bisognoso di ulteriori affinamenti. In particolare, sarà necessario riarticolare la relazione tra giustizia spaziale e contesto urbano considerando la centralità della vita urbana per il futuro dell'umanità, tenendo però in adeguata considerazione, oltre alle aree che urbane non sono, che le città si caratterizzano sempre più per la loro capacità di escludere ed espellere più che di accogliere, permettendo che il diritto spesso si metta al servizio di questa ostilità⁴⁴. In conclusione di questo contributo non è possibile però tacere quella che è percepibile come un'ombra sulla tenuta del ragionamento fin qui svolto. Se la spazializzazione del diritto contemporaneo sembra essersi ormai affermata in ambiti e culture giuridiche

⁴³ Riecheggio qui il compito della dottrina giuridica nello stato costituzionale di diritto proposto in diverse sedi da Luigi Ferrajoli, cfr. L. FERRAJOLI, *Lo stato di diritto tra passato e futuro*, ora in L. FERRAJOLI, *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 11-12.

⁴⁴ F. CIARAMELLI, *La città degli esclusi*, Pisa, ETS, 2023; sul rapporto tra diritto e la crescente tendenza all'utilizzo dell'architettura ostile nel contesto urbano ho svolto alcune riflessioni in V. NITRATO IZZO, *Law and hostile design in the city: Imposing decorum and visibility regimes in the urban environment*, in *Oñati Socio-Legal Series*, 12, 3, 2022, pp. 522-539.

diverse, non si può omettere di menzionare che proprio mentre una consapevolezza della spazialità del diritto sembra essersi diffusa ed essere matura per informare di sé la pratica giuridica, il diritto contemporaneo appare inesorabilmente destinato ad una rivoluzione tecnologica ed epistemologica. La crescente digitalizzazione del mondo giuridico infatti porta con sé, tra le altre cose, una potenzialmente fortissima componente di “despazializzazione”. In questo caso, l’innovazione tecnologica opera una nuova torsione di trasformazione, intervenendo in un contesto già ampiamente mutato dopo l’erosione delle sovranità nazionali e la conseguente crescente deterritorializzazione del diritto, la quale produce nuove tensioni nel rapporto globale-locale⁴⁵. Il problema derivante dalla despazializzazione è però, oggi, mediato dalla digitalizzazione, un fenomeno diverso, in quanto esso implica «l’inibizione di meccanismi di spazializzazione»⁴⁶, in quanto il regime digitale «assorbe lo spazio senza distruggerlo (...)»⁴⁷. Se si considera che una parte rilevante degli aspetti digitali fondamentali è ancora sprovvista di regolamentazione, basti pensare a molte applicazioni dell’intelligenza artificiale, ci si renderà conto di quanto questo fenomeno sia destinato ad impattare profondamente nella cultura giuridica⁴⁸. Avvicinandoci alle tematiche affrontate finora si può richiamare quello che è stato notato nell’ambito delle cd. *Smart cities*, le quali mancano di una precisa definizione giuridica proprio perché costruite a partire da delle pratiche, aziendali, sociali, a volte persino istituzionali più che da delle precise definizioni nelle fonti del diritto⁴⁹. In un certo senso il destino della giustizia spaziale sembra analogo: in assenza di definizioni stabili, sia nell’ambito dogmatico che legislativo, saranno le pratiche sociali del diritto, le loro implicazioni e la capacità

⁴⁵ Sui problemi di un diritto “sconfinato” cfr. M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

⁴⁶ A. GARAPON, *La despazializzazione della giustizia*, Milano-Udine, Mimesis, 2021, p. 46.

⁴⁷ *Ivi*, p. 50, corsivo nell’originale.

⁴⁸ Il discorso della giustizia spaziale è forse destinato a riemergere ogni qual volta si tratterà di ricostruire una dimensione artificialmente virtuale dello spazio come nel caso del metaverso.

⁴⁹ J.B. AUBY, *Smart Cities: a Brief Introduction*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2(1), 2021, p. 6.

della dottrina e della giurisprudenza di intercettarle, a rendere possibile un diritto attento alla giustizia spaziale.

Legal Dimensions of Spatial Justice: Theoretical Problems and Application Opportunities

Valerio Nitrato Izzo

Abstract: Il contributo analizza le potenzialità del concetto di giustizia spaziale per il diritto. Dopo una breve ricostruzione dei rapporti tra diritto e giustizia, il tema viene inserito nel contesto di una rinnovata attenzione per l'elemento spaziale in ambito giuridico. Ripercorsa l'evoluzione del concetto attraverso le sue principali teorizzazioni, si valuta in che modo la giustizia spaziale possa essere utile per ripensare gli approcci giuridici allo spazio e alla dimensione urbana. L'articolo si conclude soffermandosi sul rapporto tra giustizia spaziale e alcuni problemi attuali che riguardano la despazializzazione del diritto.

Abstract: The article analyses the potential of the concept of spatial justice for law. After a brief reconstruction of the relationship between law and justice, the topic is developed in the context of a renewed focus on the spatial element in law and legal studies. Tracing the evolution of the concept through its main theorizations, it considers how spatial justice can be useful in rethinking legal approaches to space and the urban dimension. The article concludes by dwelling on the relationship between spatial justice and some current problems concerning the despatisation of law.

Parole chiave: Giustizia spaziale; Diritto e spazio; Città

Keywords: Spatial justice; Law and Space; City

Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande

Jacques Lévy*

1. Prima domanda. In che misura l'Unione Europea può essere considerata un operatore politico in grado di occuparsi di giustizia spaziale?

Per molto tempo, e ancora oggi, gran parte della letteratura giornalistica e persino scientifica ha dato per scontato che l'Unione europea (UE) sia un soggetto non classificabile, il che non rende facile rispondere alla domanda posta sopra. È davvero così?

Fino al Trattato di Maastricht (1992), l'UE coincideva essenzialmente con un gruppo di Stati che si impegnavano a far convergere, e talvolta a mettere in comune, alcune politiche pubbliche. Era una confederazione, in altre parole un aggregato multinazionale ma non sovranazionale, senza una propria sostanza statale o governativa. Dal declino del Sacro Romano Impero, il principio confederale è diventato un concetto estraneo a molti giuristi, che non riescono a concepire che il livello scalare più ampio di un aggregato territoriale non sia il gestore esclusivo delle relazioni con altri aggregati. La tentazione di leggere il sistema europeo dal basso, attraverso il prisma più familiare della cooperazione interstatale o delle alleanze militari, è stata grande.

1.1. Una "federazione di Stati nazionali"?

Lo "spettro" del federalismo perseguita da tempo l'Europa, al pari di quello del comunismo, e la connotazione fantastica della metafora è tanto più appropriata quanto più chi la evoca, soprattutto se francese o britannico, non sembra avere una visione precisa di ciò di cui parla. Ad esempio, quando Jacques Delors propose l'espressione "federazione di Stati-nazione" come obiettivo ultimo dell'integrazione europea a partire dal 1994, cercava di cogliere l'ossimoro che vedeva nella duplice preoccupazione per

* Professeur de Géographie et D'Urbanisme à la Faculté d'architecture, de génie civil et d'environnement de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

un'«Europa unita» e per «i luoghi in cui si radicano le nostre nazioni»¹. Ma dov'è l'ossimoro? Al contrario, il federalismo presuppone la coesistenza di diversi livelli statali con un basso livello di gerarchia e poteri sovrani condivisi. Inoltre, in Paesi come la Germania, l'Austria, il Belgio e la Svizzera, il progetto federale si fonda addirittura sulla tutela dei «luoghi di radicamento» che le entità più piccole, i Comuni e le Regioni, rappresentano. È il caso anche di Stati Uniti, Canada, Messico, Brasile, Argentina, Sudafrica, Nigeria, India, Pakistan, Malesia e Australia, tra gli altri. Le entità federate assumono vari nomi (Stato, Paese [*Land*], Provincia, Cantone, ecc.) e il più delle volte hanno scarse competenze nelle relazioni internazionali, ma sono pur sempre *Stati*. L'Europa è stata un primo banco di prova per questa straordinaria invenzione, già teorizzata da Gottfried Wilhelm Leibniz² quando questi distingueva la «maestà» – che oggi chiameremmo la componente geopolitica dello Stato – dalla «sovranità», che riguarda l'organizzazione interna dei poteri, la politica, in altre parole.

Il sorprendente equivoco alla base della formula di Delors, spesso ripetuta in seguito, deriva senza dubbio dalla natura di quelle che egli chiamava «Nazioni». Al di là degli immaginari mitologici che le fanno risalire alla notte dei tempi, le nazioni europee sono costruzioni relativamente recenti, almeno nella loro attuazione operativa. Si tratta di un principio di fedeltà comunitaria che funge da risorsa per uno Stato come organizzazione geopolitica. Il periodo che va dal 1792 al 1870, dal primo arruolamento di massa in Francia alla nascita del *Sozialstaat* bismarckiano, può essere datato come il periodo in cui lo Stato si è costituito sulla base di una comunità disposta a «dare il sangue» per progetti bellici. Ciò che emerge alla fine del XIX secolo, e ancor più nel XX, è che il sacrificio massiccio dei cittadini, che costituiscono la risorsa nazionale dal punto di vista dello Stato, si rivelerà avere un prezzo. In cambio del loro impegno sacrificale automatico, i sudditi dello Stato dovrebbero ricevere democrazia e sicurezza sociale.

¹ Una citazione del 1989, cfr. G. RICARD-NIHOUL, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier, 2012.

² Cfr. A. ROBINET, G.W. Leibniz. *Le meilleur des mondes par la balance de l'Europe*, Paris, PUF, 1994; nonché J. LÉVY, *Europe: une géographie. La fabrique d'un continent*, Paris, Hachette, nouvelle édition, 2011.

1.2. *Un governo che governa*

Di fronte a Stati nazionali sovraccarichi e indeboliti, appesantiti dalla burocrazia, riluttanti a riformarsi, minati da pesanti disuguaglianze sempre meno nascoste dalla retorica egualitaria e che si trascinano dietro il bagaglio di un passato coloniale che proprio non se ne va, lo Stato europeo, snello e agile, interamente concentrato su un'azione vigorosa e inventiva, sta gradualmente mostrando la sua efficacia. Efficacia per fare cosa? Per condurre una politica basata su dei valori, in particolare quello di giustizia.

Dalla risposta alla crisi finanziaria del 2008, il governo dell'UE ha preso decisioni coraggiose, spesso con risultati spettacolari. Dopo aver dubitato della capacità dell'Europa di farcela, la grande maggioranza degli europei ha approvato le misure innovative adottate dagli organi di governo dell'UE. Prima il lancio del *quantitative easing*, un'azione monetaria senza precedenti intrapresa dalla Banca centrale europea (BCE) dal 2015. Poi, per evitare di lasciare a ogni Stato l'onere di controllare i flussi migratori, sono stati creati e successivamente rafforzati le guardie di frontiera e l'agenzia Frontex. La pandemia del 2020-2022 ha offerto l'opportunità, attraverso l'acquisto condiviso dei vaccini e la realizzazione graduale di un calendario comune per la gestione della crisi sanitaria, di creare un vero e proprio ministero della salute europeo. L'aggressione russa del 24 febbraio 2022 è stata un ulteriore fattore scatenante, che ha permesso alla Commissione di sviluppare una politica militare fortemente finanziata – un'apparente stranezza per uno Stato che non ha un proprio esercito. In realtà, attraverso la sua azione multidimensionale, l'UE si sta dimostrando molto attiva nel sostenere l'Ucraina, con contributi di decine di miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'ecologia, dove esiste un ampio consenso a favore di un'azione rapida e determinata, il Patto verde per l'Europa (*Green Deal*) lanciato nel 2020 fa del livello europeo un potente motore per la biodiversità, la decarbonizzazione e l'autonomia energetica. La lotta all'impronta di carbonio importata attraverso una tassa alle frontiere avrà il vantaggio di proteggere l'industria europea dai concorrenti extracomunitari che continuerebbero a essere grandi emettitori di gas serra. Un punto essenziale è che l'Europa sia in grado di stabilire il ritmo del calendario sia all'interno che all'esterno del continente.

Questo conferma il fatto che la *soft law*, che consiste nell’emanazione di norme più o meno vincolanti e che è stata a lungo una delle principali leve dell’UE, alla fine porta a decisioni ferme che nessuno può violare. E se necessario, come ha già dimostrato nel settore digitale, la Commissione agirà direttamente, senza ricorrere ai tribunali.

1.3. *Uno Stato proto-federale*

Nella *governance* dell’UE resta indubbiamente ancora un elemento di confederalismo. Il fatto che il Consiglio non sia stato trasformato in un Senato, ma continui a sommare i punti di vista degli esecutivi nazionali, ha il suo peso. Lo stesso vale per il fatto che l’unanimità è ancora richiesta per le questioni più importanti, come il bilancio, la giustizia, la politica estera e la fiscalità. Tutto questo rallenta, frena, a volte blocca. La difficoltà di ottenere l’unanimità per elaborare un nuovo Trattato, che, a sua volta, abolisca l’unanimità sembra creare un problema senza soluzione. In realtà, non è del tutto così. Dal 2015, quando è emerso che la libertà d’azione che la Banca centrale europea si era concessa per combattere la crisi finanziaria era stata convalidata con entusiasmo dai cittadini europei che acclamavano il suo *Super Mario* [Draghi], gli attori delle varie istituzioni dell’UE si sono resi conto di non vivere in un circuito chiuso e che era possibile conquistare una legittimazione europea diretta, a volte contro i governi. Sullo Stato di diritto, l’ecologia e la guerra in Ucraina, la Commissione, alleata con il Parlamento, ha saputo scuotere le reticenze non esitando a minacciare i membri recalcitranti con contromisure su altri temi, in particolare quelli finanziari.

Spinta dalla società europea, la Commissione, il più delle volte sostenuta dal Parlamento e dalla maggioranza dei governi degli Stati membri, tende a procedere un po’ più velocemente di quanto sarebbe consentito semplicemente tenendo conto del “parallelogramma di forze” stabilito. Dall’inizio del suo mandato (2019), Ursula von der Leyen ha avuto la tendenza a comportarsi come un classico capo di governo, discostandosi dalla prassi abituale dei presidenti di Commissione, anche quando proponevano grandi cambiamenti nella *governance* e nelle politiche dell’Unione. All’epoca, i loro unici interlocutori erano gli Stati membri, cosa che oggi non avviene più, e dopo le battute d’arresto costituzionali del 2005, i *leader* europei hanno capito quanto costa decidere confinati

nel proprio angolo, ignorando l'interesse degli europei per le questioni europee.

Quando si trattava semplicemente di mettere in comune le politiche pubbliche in un quadro confederale, la scena europea appariva spolticizzata, popolata solo da "tecnocrati di Bruxelles". La gestione di uno Stato proto-federale, invece, è un invito a "fare politica". Non si tratta solo di decidere le modalità pratiche e operative per la distribuzione del denaro agli Stati, di cui spesso la Politica agricola comune ha rappresentato la caricatura. In primo luogo, il legame tra questa stessa distribuzione e le questioni sociali apre una nuova condizionalità: se non si rispettano i valori europei, non si riceve alcun denaro. Non si tratta più tanto di differenze tra Stati, quanto di disaccordi politici trasversali, che dovranno essere decisi dai cittadini europei.

Se così è, poiché la giustizia spaziale può essere definita come un obiettivo di politica pubblica, l'Unione europea in quanto Stato e in quanto governo di un simile Stato può legittimamente essere considerata come un operatore abilitato ad occuparsi, tra le altre cose, di giustizia spaziale.

2. Seconda domanda. L'Unione europea sta perseguendo una politica pubblica di giustizia spaziale?

La costruzione dell'Europa si sta svolgendo in netto contrasto con un sistema preesistente e con – nei primi decenni successivi al Trattato di Roma – una situazione paradossale: da un lato, la guerra si è notevolmente ridotta o addirittura è scomparsa dalle pratiche politiche e dall'immaginario delle società europee; dall'altro, la richiesta di "risarcimento" da parte delle vittime reali o presunte di questa o quella legge o azione pubblica non è mai stata così forte o così efficace.

2.1. Le aporie dello Stato sociale nazionale

Nel corso del secolo scorso, la democrazia si è radicata in tutta Europa, dal livello locale a quello continentale. Non è quindi più un privilegio dello Stato nazionale. La spesa pubblica, in quello che oggi è il territorio dell'UE, è passata da meno del 10% del PIL all'inizio del XX secolo a quasi il 50% nel 2023. In tutto questo periodo, i processi istituzionali, educativi e mediatici hanno fatto di tutto per creare delle barriere tra il *noi* e il *loro* che coincidessero con i confini nazionali. E alla fine, questo

stato di cose è sembrato così consolidato che in molti erano convinti che il sistema fosse sempre esistito.

Tuttavia, ciò che i cittadini europei hanno capito dal Trattato di Maastricht in poi è che il contratto sociale esistente nel loro Paese sarebbe stato ridiscusso su nuove basi e che, ormai, sarebbe stato del tutto plausibile che ciò avrebbe creato dei “vincitori” e dei “vinti”. In ogni caso, è sulla base di questa retorica che è partita l’eterogenea coalizione dei “*natio-dipendenti*”, gli assuefatti alla scala unica dello Stato nazionale.

Di fronte a un passato che si difende ostinatamente da ogni cambiamento, cosa ha da offrire l’Europa? Il buon senso di uno Stato distribuito su più scale, costruito a immagine delle società che rappresenta? Valori democraticamente definiti? Un progetto di società specifico?

Per molto tempo, questa fabbrica europea della politica ha sofferto di una certa astrazione, mentre la macchina redistributiva ha fatto la sua parte per rimuovere l’esclusione del mondo contadino e operaio. Tuttavia, si è impoverita, diventando un meccanismo difficile da controllare e con risultati sempre più insoddisfacenti. In primo luogo, perché ha portato con sé disparità di trattamento sempre più visibili (clientelismo, corporativismo, rendite, nicchie, ecc.) che finiscono per pesare e creare un senso di ingiustizia. In secondo luogo, perché il principio di riscattare le disuguaglianze iniziali attraverso la distribuzione pubblica di beni privati, che può essere efficace in una logica di *stock* quando i parametri principali sono stabili, si rompe quando si tratta di flussi e la questione dello sviluppo diventa la co-produzione tra individui e società di beni pubblici come l’istruzione, la salute, la cultura, l’urbanità o la natura.

Le questioni di scelta politica diventano più chiare e aprono una scelta importante per la società. Finiscono per dividere l’arena pubblica a tutti i livelli. Le mappe elettorali mostrano una distribuzione molto chiara, in funzione dei gradienti urbani, della contrapposizione tra queste due concezioni del futuro desiderabile, e questo *clivage* mette in primo piano il rapporto con l’Europa, come con il resto del mondo: nelle aree altamente urbane si vota massicciamente per la co-produzione di beni pubblici e per un’Europa rafforzata e aperta, mentre altrove i movimenti sono a favore di una sempre maggiore redistribuzione pubblica dei beni privati. Sono sia statalisti che “sovraniisti”, cioè legati a un unico livello

nazionale di riferimento politico e geopolitico³. Essere pro o antieuropei oggi significa quindi prendere posizione a favore di un modello di sviluppo basato su più società e più individui⁴ o di un modello di conservazione in cui le vecchie comunità, diventate corporazioni, sono saldamente radicate nello Stato.

2.2. *Un approccio contemporaneo alla giustizia spaziale*

Di fronte a un'involuzione dello Stato sociale che tende a sostituire la ricerca della giustizia con il mantenimento dei diritti acquisiti di tutti coloro (compresi i territori politici consolidati) che li possiedono, cosa ha da dire l'Unione europea?

La gestione del territorio da parte dell'UE è originale in Europa. È in linea con una modernità che sta rompendo con la tradizione degli Stati nazionali. La nozione di "coesione" può legittimamente evocare un discorso criptico derivante da una neo-lingua tecnocratica. I numerosi acronimi (successivamente o simultaneamente: FEAOG-Orientamento, FEASR, FSE, CTE, FESR, FC, FEASR, FTJ, ReactEU, ecc.) non aiutano però a vederci chiaro. Tuttavia, l'idea del progetto gioca un ruolo essenziale, e questo rompe con i meccanismi abituali e diffusi nei Paesi europei di sovvenzioni centralizzate dall'alto verso il basso e persino con la "logica a sportello" tipica del corporativismo spaziale alla francese. I progetti sostenuti dal Fondo di coesione coinvolgono sponsor individuali, collettivi o istituzionali, spesso partenariati. Inoltre, sono sempre cofinanziati, con l'UE che non contribuisce per più della metà dei fondi necessari.

L'attuazione di questo modello ha funzionato bene nei "Paesi della coesione", che stanno beneficiando di un significativo processo di recupero misurabile da tutti gli indicatori di sviluppo. Le periferie occidentali (Irlanda, Portogallo, Spagna e Grecia) ne hanno chiaramente beneficiato, al punto che alcune Regioni hanno perso il loro carattere periferico, e ora tocca alle periferie orientali (Europa nord-orientale e Balcani) trarne pieno vantaggio. Questi schemi hanno attivato e potenziato nuovi attori a livello subnazionale, e ciò è stato tanto più facile in quanto i nuovi Paesi

³ Su cui, cfr. J. LÉVY, *Géographie du politique*, Paris, Odile Jacob, 2022.

⁴ Nello spirito del lavoro di N. ELIAS, *La società degli individui*, trad. G. Panzeri, Bologna, Il Mulino, 1990.

membri erano nel bel mezzo di un processo di ricostruzione istituzionale. Non si può dire lo stesso delle periferie francesi o italiane, che faticano ad acquisire questa cultura del progetto.

Il successo di questo metodo dimostra che la “politica di coesione” è in realtà un approccio alla giustizia spaziale⁵ adattato alle società contemporanee: la solidarietà della società europea non si riversa come l’acqua di un rubinetto su un terreno secco. Sono i molti attori a tutti i livelli che devono assolutamente fare la loro parte per far muovere le cose. Il risultato atteso non è la compensazione di un deficit di ricchezza, ma lo stimolo e l’accelerazione dello sviluppo endogeno, per il quale è decisiva la mobilitazione delle capacità preesistenti delle società locali o regionali. I beni pubblici così prodotti sono il risultato congiunto di un servizio pubblico europeo e dell’impegno dei futuri beneficiari di questi beni. Questa “coesione” è quindi una politica di giustizia spaziale, ma allo stesso tempo è coerente con il progetto generale dell’Unione di una dinamica comune prodotta dagli europei.

3. Terza domanda. Il rapporto tra lo Stato europeo e i suoi cittadini fornisce un quadro adeguato per condurre discussioni e organizzare interazioni su questioni di giustizia spaziale?

Come è avvenuto fin dall’inizio, l’integrazione europea crea il quadro per la sua azione attraverso l’azione. I trattati non vengono formalmente trasgrediti, ma tutto il resto diventa mobile. La differenza è che d’ora in poi questa dinamica si svolge sotto lo sguardo attento ed esigente dei cittadini europei, di cui il Parlamento europeo è la voce fedele. Al suo interno, i colpi, spesso populistici, inferti dalla vita politica nazionale vengono attutiti. Questa posizione leggermente distanziata incoraggia la scena politica europea a concentrarsi sulla risoluzione dei problemi piuttosto che sull’ascesa di posizioni estreme. In ogni caso, con le sue caratteristiche specifiche, in Europa, come altrove, è ciò che accade fuori dalle istituzioni a far muovere le istituzioni.

⁵ In tema, vd. J. LÉVY, J.-N. FAUCHILLE, A. PÓVOAS, *Théorie de la justice spatiale*, Paris, Odile Jacob, 2018.

3.1. *Gli europei vogliono uno Stato europeo*

Lo dicono i sondaggi (si vedano le 99 ondate di sondaggi dell'Eurobarometro condotti dal 1973, che rendono facili i confronti): la maggioranza degli europei vuole che l'UE agisca di più nei settori della moneta, dell'economia, dell'energia, dell'ambiente naturale e dell'istruzione, delle relazioni internazionali, della migrazione, della protezione delle frontiere e della difesa – in breve, che abbia uno Stato a tutti gli effetti. E con piccoli tratti o a grandi pennellate, sono in procinto di realizzarlo. Questi sondaggi mostrano anche che, nel complesso, gli europei hanno più fiducia nel governo dell'Europa che nel loro governo nazionale.

Non tutti “gli europei”, naturalmente. Gli oppositori dell'integrazione europea occupano i banchi dell'estrema destra e dell'estrema sinistra del Parlamento, compresi i rappresentanti di partiti che sono andati al potere sulla base di una retorica anti-UE. La storia dell'Europa è stata plasmata anche dalla Brexit, un evento che dimostra l'assenza di irreversibilità nei “cricchetti” europei, la forza delle idee nel fare la storia e la natura profondamente democratica e pacifica della vita politica europea.

Semmai questo evento ha contribuito a unire i cittadini dell'UE e i partiti antieuropei di estrema destra e di estrema sinistra stanno cercando di gestire al meglio la contraddizione tra “*manger la soupe*” e “*cracher dans la soupe*” (“sputare nel piatto in cui mangiano”)⁶. Questa contraddizione è stridente in Ungheria e Slovacchia, che ricevono molti soldi da Bruxelles, ma anche, e sempre di più, in Occidente, perché rifiutare il potere europeo transnazionale significa inevitabilmente rifiutare anche la protezione dell'euro, le politiche della BCE favorevoli al dinamismo economico, il piano di ripresa post-Covid, l'impegno incrollabile per lo sviluppo sostenibile e le politiche di sicurezza continentali. È molto, e le posizioni di questo blocco eterogeneo, basate sull'idea che gli interessi delle nazioni possano solo divergere, rendono improbabile un progetto europeo “sovranista”.

A malincuore, hanno dovuto evolversi. Ora propongono un confederalismo simile a quello che esisteva fino agli anni '80 all'interno della Comunità europea. Non è un progetto molto entusiasmante per gli elettori ostili

⁶ S. KAHN, J. LÉVY, *Le pays des Européens*, Paris, Odile Jacob, 2019.

all'integrazione europea, ma i loro *leader* stanno cercando di abituarli all'idea di "cambiare l'Europa" piuttosto che distruggere l'Unione Europea. Tutto ciò ci porta a concludere che il quadro istituzionale all'interno del quale gli europei e i loro rappresentanti discutono le politiche di giustizia spaziale sta diventando sempre più legittimo.

3.2. *Un patriottismo costituzionale*

L'Unione europea presenta inoltre anche un'originalità territoriale che spesso è stata vista come un segno di debolezza: la natura evolutiva dei suoi confini. A differenza degli Stati costruiti nel quadro della geopolitica classica, il territorio dell'Unione non cambia in base ai rapporti di forza, ma è il risultato delle scelte delle società che decidono di aderirvi, grazie all'indeterminatezza dell'articolo 237 del Trattato di Roma del 1957, che stabilisce che «ogni Stato europeo può chiedere» di farne parte. L'idea viene ripresa nell'articolo 49 del Trattato di Lisbona (2012) con una precisazione: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può chiedere di diventare membro dell'Unione». L'articolo 2 afferma che i valori in questione sono: «[...] il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...] in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dall'uguaglianza tra donne e uomini».

Siamo quindi chiaramente in un contesto di condizionalità basata sui valori. D'ora in poi, l'ingresso nell'UE si baserà su un "patriottismo costituzionale", quello che Jürgen Habermas applicava alla Germania in contrapposizione agli approcci etnici o territoriali, ma che è ancora più appropriato a livello continentale.

Dopo il lancio del piano di rilancio NextGenerationEU (2021-2027), la giurisprudenza impone che questa condizionalità, come abbiamo visto, deve persistere anche dopo l'adesione. La Commissione ha minacciato l'Ungheria e la Polonia di bloccare i sussidi qualora i governi interessati adottino misure contrarie all'art. 2. In ogni caso, la combinazione dell'art. 49 e dell'art. 2 conferisce un nuovo significato alla logica dell'allargamento: la nozione indeterminata di "Stato europeo" viene chiarita da elementi sostanziali, non geografici. Ciò significa, ad esempio, che si

può discutere dell'adesione della Georgia all'UE senza che questo ponga controversie sulla localizzazione del Paese, mentre, come si ricorderà, nel caso della Turchia negli anni Duemila, i politici, soprattutto in Francia, si sono impegnati in dibattiti bizantini utilizzando topologie e toponimi fantasiosi che avrebbero dovuto escludere questo Paese a causa della sua ubicazione.

Tuttavia, anche se la posizione eticamente ferma dell'UE segna un'evoluzione rispetto al suo stile abituale, più incline al compromesso, questo tipo di pratica può anche essere vista come una dimostrazione dei limiti dell'integrazione. A volte ricorda più le relazioni tra Stati, compresa l'UE – con la specificità di una situazione in cui i recalcitranti sono inseriti nell'entità che contesta la loro azione – che la diversità regionale di un Paese unito da un patto costituzionale.

Allo stesso tempo, si assiste all'emergere di quelli che potrebbero essere definiti limiti oggettivi ai futuri allargamenti. Se tra i candidati dichiarati sembra logico che i "Balcani occidentali" (l'Albania e ciò che resta dell'ex-Jugoslavia fuori dall'Unione), che formano una sorta di enclave periferica tra la Croazia e la Grecia, debbano un giorno aderire all'Unione, l'esperienza contraddittoria che gli europei hanno conservato con l'allargamento massiccio del 2004 ci impone di essere più fermi sui prerequisiti in termini di sviluppo giuridico, politico ed economico. Ciò è ancora più vero per le ex parti dell'Unione Sovietica (Moldavia, Ucraina, Georgia) interessate ad aderire. In entrambi i casi, la difficoltà di Bulgaria, Romania e Grecia di rompere i circoli viziosi del sottosviluppo che combinano corruzione, evasione fiscale e una certa "flessibilità" nei confronti della legge. Ciò sarebbe ancora più vero per la Turchia, dove l'intero articolo 2 è stato messo permanentemente in discussione da chi è al potere dopo la svolta nazionalista, reazionaria e autoritaria di Recep Tayyip Erdoğan.

Più fondamentalmente, è l'uropeismo che sta incontrando i suoi limiti. Le repubbliche democratiche dell'America, dell'Asia, dell'Oceania e dell'Africa, che già esistono o che un giorno sorgeranno, hanno seguito o seguiranno un percorso troppo diverso da quello delle società europee per ritrovarsi, in un progetto e in istituzioni diverse da quelle planetarie, con gli europei. Stiamo assistendo all'emergere di una nuova mappa del mondo, in cui si mantengono o si creano entità a scala continentale,

disgiunte tra loro come tante regioni del mondo-paese, anche se condividono valori comuni. Il territorio europeo si sta stabilizzando, ma la sua ragion d'essere non si basa sui cosiddetti "diritti storici" o su una fantomatica geografia fisica, bensì sulle convergenze e le differenziazioni che le temporalità e le spazialità dell'umanità creano.

In termini di giustizia spaziale, possiamo quindi aspettarci che in futuro l'interno e l'esterno dell'Europa si differenzieranno in modo più chiaro e sostenibile.

4. Quarta domanda. Il concetto di giustizia spaziale dell'Unione europea può essere applicato al di fuori dell'Europa?

La solidificazione di uno spazio interno europeo non impedisce che le relazioni dell'Europa con il mondo diventino un asse portante della costruzione europea e che siano totalmente in linea con un'identità europea in movimento.

4.1. L'Europa in un mondo globalizzato sempre più politico

Dal 1945, e ancor più dal 1989, lo sviluppo di tutti i tipi di scambi nel quadro di una società civile globale in costruzione ha portato all'emergere sempre più esplicito della politica su scala globale, perché le attività globalizzate creano inevitabilmente problemi e questioni sistemiche che possono essere affrontate solo su scala più generale. La consapevolezza ecologica ha contribuito in modo determinante a proiettarci, *nolens volens*, nella settima fase, quella politica, della globalizzazione⁷.

Non era impensabile immaginare che questo processo potesse avvenire gradualmente e portare senza problemi a una convergenza politica mondiale. Questo è ciò che pensavamo osservando la Russia negli anni Novanta e la Cina negli anni Duemila, mentre l'America Latina si liberava della maggior parte dei suoi dittatori e diversi Paesi asiatici come la Corea del Sud, Taiwan, Singapore, la Malesia e l'Indonesia aprivano

⁷ 1. La creazione di un ecosistema planetario da parte dell'Homo sapiens (100.000-1.000 a.C.); 2. La creazione di uno spazio commerciale mondiale non imperiale (10.000-1450 a.C.); 3. La divisione del mondo in imperi (1450-1975); 4. Lo sviluppo del commercio internazionale attivo (1870-1914); 5. La contro-globalizzazione degli Stati e il suo culmine totalitario (1914-1989); 6. La costruzione di uno spazio globale di scambi e di una società civile mondiale (1945-). Cfr. J. LÉVY, *L'humanité: un commencement*, Paris, Odile Jacob, 2021.

sentieri promettenti. I *leader* cinesi e russi hanno fatto la scelta opposta, senza dubbio dettata dalla percezione della loro equazione di potere. Hanno deciso di contrapporre il nazionalismo e la tirannia a qualsiasi dinamica di progresso auto-organizzato, con il rischio di compromettere l'apertura del loro commercio al mondo esterno, che era comunque parte integrante del loro programma.

Nel complesso, esiste una relazione tra il modo in cui le società sono organizzate e le loro scelte di politica internazionale. Non è un caso che la costituzione di blocchi geopolitici faccia sì che sistemi totalitari come quelli della Corea del Nord o dell'Iran si trovino in opposizione a repubbliche democratiche.

Né è un caso che gli orientamenti internazionali caotici dell'India o del Pakistan non siano semplicemente il risultato di un particolare governo o di una maledizione storica: riflettono il rifiuto di gran parte degli attori di queste società di pensare in modo diverso da quello, spesso cospirativo, di uno scontro intercomunitario senza fine. Ci sono gradi e sfumature, ma anche coerenze.

Infine, non è un caso che nelle formazioni sociali ipercomunitarie a basso livello sociale, quelle che non hanno la capacità di attingere alla loro diversità sociale per formare una società, come la Siria, l'Iraq, l'Afghanistan o i Paesi del Sahel, i sostenitori di una società di individui abbiano difficoltà a farsi sentire. Nel caso specifico del conflitto israelo-palestinese, il peso di questo comunitarismo sfrenato ha fatto sì che i movimenti palestinesi traducessero sistematicamente la loro richiesta di uno Stato nel linguaggio dei crimini contro l'umanità, attenuando così, agli occhi dell'opinione pubblica mondiale, l'illegittimità della colonizzazione della Cisgiordania da parte di Israele e delle azioni talvolta criminali che l'accompagnano.

In questo contesto, possiamo aspettarci che il principio della condizionalità politica per il libero scambio guadagni terreno. Janet Yellen⁸, Segretario del Tesoro degli Stati Uniti, ha lanciato l'idea del "*friend-shoring*" ("delocalizzazione tra amici"), ossia di una catena di valore globalizzata

⁸ Janet Yellen, 2022. Atlantic Council, 13 avril 2022, consultabile al seguente link: <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>.

ma collocata in uno spazio definito da valori etici e politici condivisi. È significativo che, nello stesso discorso, il Ministro abbia inserito questo progetto in un elenco che ne comprende altri cinque: la tassazione minima universale delle imprese (decisa da 136 Stati l'8 ottobre 2021), una maggiore reattività del FMI alle crisi future, un coinvolgimento molto maggiore delle banche negli aiuti allo sviluppo, un forte impegno per la decarbonizzazione dell'economia globale e l'integrazione globale della lotta alle pandemie, tutti ambiti coperti da politiche pubbliche globali di giustizia.

Inoltre, come dimostra e amplifica la guerra in Ucraina, l'integrazione della componente militare nelle politiche estere delle repubbliche democratiche sta accelerando. In quello che è ormai noto come Indo-Pacifico, la NATO e i suoi alleati stanno creando una configurazione sempre più compatta, e il polo europeo sta facendo la sua parte. Affinché questa costellazione sia il più efficace possibile, le sue diverse componenti dovranno dare un contributo paragonabile e ci dovrà essere una corrispondenza approssimativa tra dove si trova la minaccia e dove sarà la risposta a tale minaccia. Ciò implica un pilastro di difesa militare europeo coerente e solido. Come hanno chiarito i danesi quando hanno votato il 1° giugno 2022 per rinunciare al loro "*opt-out*" in materia di sicurezza e difesa, e come hanno chiarito gli svedesi e i finlandesi quando hanno aderito alla NATO nel 2023, la sicurezza degli europei richiede una dottrina militare che non si limiti al beneficio di uno "scudo" esterno e sovrastante.

Quando la posta in gioco sembra convalidare una giungla economica, una brutalità politica e un confronto interstatale senza scrupoli, i cittadini europei si lamentano ma esitano perché la loro vecchia geopolitica continentale riporta alla mente pessimi ricordi, non senza ragione. L'UE, che, in virtù delle sue fondamenta, può solo definire una politica estera pacifica basata su principi universali, non ha nel suo repertorio nessuno degli atteggiamenti dei vecchi o nuovi despoti, dei vecchi o nuovi imperi. Ciò è logico poiché, a differenza di alcuni dei suoi Stati membri, l'UE non è mai stata né un impero né uno Stato dispotico. Di fronte ai *leader* di Cina, Iran, Russia, Turchia, Venezuela o Arabia Saudita, presenta una linea etico-politica coerente e poi, come i suoi cittadini, è nel suo elemento.

4.2. *Uno Stato che porta i valori della sua società nel mondo*

Da questo punto di vista, la situazione non è mai stata così favorevole, perché il collante che unisce tutte le repubbliche democratiche, come si manifesta ad esempio nel “*formato Ramstein*”, costituito dopo il 26 aprile 2022 dai circa cinquanta Paesi che sostengono attivamente l’Ucraina, è stato nel complesso ripulito dai dilemmi morali che hanno accompagnato la Guerra Fredda e che in parte sono persistiti anche dopo.

La situazione contemporanea può essere considerata come una guerra civile globale a bassa intensità (GCW⁻¹)⁹ in cui, a prescindere dalle linee di demarcazione, l’UE si trova sempre dalla stessa parte di una barricata a volte violenta definita da un confronto dissimetrico tra valori (etici) e comandi (moralì). Dall’altra parte, Xi, Putin, Khamenei, Kim e Orban non sono certo intercambiabili, ma esiste una linea del fronte, leggermente ondulata e non priva di “zone d’ombra”, ma fondamentale.

Per coloro che sono spaventati dall’idea di una politica estera europea coerente, sia perché si aggrappano all’idea del proprio Stato nazionale come “grande potenza” in grado di agire da solo, sia perché, nella tradizione della neutralità internazionale, temono qualsiasi posizione di rilievo dell’Europa nel mondo, qualcosa sta cambiando. Ciò è dovuto senza dubbio al fatto che la posta in gioco si è fatta più chiara, consentendo di identificare con pochi dubbi i due principali attori della partita in corso: gli Stati Uniti e la Cina, che hanno recentemente dimostrato, ciascuno a modo suo, cosa potrebbe accadere se venissero lasciati agire senza un contrappeso. Diventa quindi difficile non augurarsi, anche se a malincuore, che l’attore europeo mostri una massa e una potenza paragonabili. Se i leader dell’UE affermano che la Cina rappresenta un pericolo globale per l’Europa, non è solo perché è una minaccia in tre aree essenziali: il rispetto delle regole commerciali, i diritti umani e il diritto internazionale. È soprattutto perché questi tre elementi formano un sistema. Non è l’efficienza economica del sistema produttivo cinese a costituire un problema: basti pensare al Giappone degli anni 1970-1990 o alla Corea del Sud degli anni 1990-2010, la cui notevole produttività in alcuni settori è stata comunque metabolizzata in modo accettabile dai suoi concor-

⁹ Cfr. J. LÉVY, *op. ult. cit.*

renti, soprattutto europei. Nel caso della Cina, ci troviamo di fronte a un legame indiscutibile tra l'assimilazione forzata degli Uiguri e lo sfruttamento della loro manodopera, o, a prescindere dalla retorica ufficiale sul "mercato", alla definitiva sudditanza dei dirigenti d'impresa nei confronti della *leadership* del partito, o ai tentativi sempre più visibili, in Africa o nell'Asia meridionale e sudorientale, di trasformare gli aiuti economici in un potere geopolitico senza scrupoli. E, naturalmente, la minaccia diretta all'esistenza di società vicine che hanno la sfortuna di voler rimanere o diventare repubbliche democratiche, come Taiwan e Hong Kong. A meno che non si verifichi un cambio di regime in Cina, per ora improbabile, l'UE dovrà presentare una risposta coerente che comprenda le relazioni commerciali, la lotta politica e la componente militare.

Per affrontare queste sfide è necessaria una componente statale basata sui valori universalizzabili che la propria società le chiede di promuovere e, se necessario, sui mezzi adeguati per difenderli. È in Europa che questa combinazione di "idealismo" e "potenza" ha maggiori probabilità di funzionare. L'altro polo in questa direzione sono gli Stati Uniti, ma possiamo vedere quanto siano fragili quando si tratta di politica estera, come le gravi conseguenze dell'invasione dell'Iraq del 2003 e il pericoloso sbandamento del mandato di Donald Trump (2016-2020). La società americana porta ancora le profonde cicatrici del suo passato coloniale e imperiale ed è più che mai influenzata da forti movimenti di opposizione che ne offuscano i messaggi. La forza dell'Europa risiede nel fatto che non ha mai violato i propri valori, il che le permette di affermarli, con modestia ma senza riserve. Per tutte queste ragioni, che si tratti di Repubblica, democrazia, pace o sviluppo, la giustizia spaziale globale trova nell'Unione Europea un difensore convinto e determinato.

5. *Considerazioni conclusive*

Le risposte alle domande poste sono positive in tutti e quattro i casi. Si potrebbe addirittura affermare che l'Unione europea si trova in una posizione migliore rispetto agli Stati membri per affrontare le questioni della giustizia spaziale in modo pertinente, e che lo sta già facendo in misura significativa. Questa è una buona notizia per i cittadini europei, che sono sempre più consapevoli e impegnati su questo tema e saranno in grado di esprimere meglio le loro aspettative.

Where to Look for Spatial Justice in Europe? One Answer in Four Questions

Jacques Lévy

Abstract: Di norma, la nozione di “giustizia spaziale” non viene associata all’entità “Unione europea”. L’ipotesi che qui si adotta è che l’apparente mancanza di corrispondenza tra queste due realtà sia dovuta al fatto che non stiamo cercando la giustizia spaziale nel posto giusto. Le quattro domande che vengono poste in questo scritto hanno lo scopo di chiarire cosa stiamo cercando e quindi di darci maggiori possibilità di trovarlo.

Abstract: Most of the time, the notion of ‘spatial justice’ is not associated with the entity ‘European Union’. The hypothesis adopted here is that the apparent lack of correspondence between these two realities is due to the fact that we are not looking for spatial justice in the right place. The four questions asked in this text are intended to clarify what we are looking for and thus give us a better chance of finding it.

Parole chiave: Giustizia spaziale, Unione europea, governo europeo, Stato europeo

Keywords: Spatial justice, European Union, European government, European state

La justice spatiale dans la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale

*Francette Fines**

1. Introduction

Si les mots «justice spatiale» sont recherchés sur un site ou portail européen de recherche (par exemple, *eur-lex*), on verra apparaître: «aucun résultat trouvé»¹. On peut s'en étonner. En effet, l'Union européenne (UE) se présente maintenant officiellement comme «un espace de liberté, de sécurité et de justice» (préambule TUE; article 3 TUE); donc l'UE lie clairement espace et justice. Cette association entre espace et justice est-elle confirmée pour la politique européenne de cohésion? Cette dernière s'inscrit-elle dans le concept de justice spatiale, défendue par certains auteurs, en particulier des géographes, lesquels renvoient à l'idée d'une justice «définie “objectivement” par des inégalités socio-spatiales qu'il s'agirait d'atténuer, sinon de supprimer, par une série de mesures politiques et techniques»². C'est ce que nous nous proposons de rechercher dans cette étude.

Cette cohésion est aujourd'hui centrale dans le champ de l'Union européenne; mais cela n'a pas toujours été le cas. Commençons par rappeler l'évolution historique de la politique européenne de cohésion³. Au début, cette politique ne faisait pas partie du projet initial des pères fondateurs de l'Europe communautaire, du traité de Rome de 1957. Certes, il était inscrit dans le préambule de ce Traité que (les Etats sont): «SOUICIEUX de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement

* Professeure des Universités en Droit Public, Sciences Po Toulouse.

¹ En revanche, si l'on tape l'expression «justice territoriale», il ressort que le Comité économique et social européen l'a utilisée à trois reprises; à ce propos, c'est le seul organe cité par ce moteur de recherche.

² PH. GERVAIS-LAMBONY, F. DUFAUX, *Espace et justice: ouverture et ouvertures*, in B. BRET, PH. GERVAIS-LAMBONY, C. HANCOCK, F. LANDY (dir.), *Justice et injustices spatiales*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2010, pp. 9-17 ; Publication sur OpenEdition Books : 09 juillet 2021.

³ J.-F. DREVET, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 2008.

harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées». Mais, à l'époque, il n'y avait pas de compétences et de politiques dédiées pour la concrétiser. Il faudra attendre l'Acte Unique Européen (AUE) de 1986, dont l'apport est déterminant à cet égard: ce traité procède à la codification (constitutionnalisation, diront certains) des évolutions apparues au milieu des années 70 (création du FEDER en 1975⁴). Désormais un titre dans le Traité de Rome lui est consacré. Notons qu'à cette époque, on parle encore uniquement de «cohésion économique et sociale». L'intégration explicite de la dimension territoriale est plus récente; elle date du Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, qui consacre une «cohésion économique, sociale et territoriale». Rajouter l'adjectif territorial est symboliquement très fort; un cap a été franchi, puisque le territoire est traditionnellement relié à la souveraineté des Etats.

Ces étapes montrent que l'Union européenne a changé. Des besoins de justice, appliqués au territoire, sont apparus progressivement. Et l'Union a essayé d'y répondre. Alors même pourtant, qu'au plan juridique⁵, elle ne dispose pas de compétence étendue en matière d'aménagement du territoire. Néanmoins, à côté d'autres politiques⁶, la politique de cohésion constitue un levier non négligeable en vue d'assurer un aménagement européen de l'espace⁷. Ceci va correspondre à un nouveau pan du modèle européen de société en voie de construction, grâce à l'union; comme l'écrit un auteur⁸: «Dans le contexte européen, où l'attachement aux lieux est réputé plus fort que dans les sociétés nord-américaines, la dimension territoriale du modèle en question se

⁴ Règlement (CEE) n. 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional.

⁵ D. CHARLES-LE-BIHAN (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

⁶ Comme le constate F. HAUMONT, in *Droit européen et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 2014: «À côté des politiques de protection de l'environnement et de cohésion économique, sociale et territoriale qui fondent principalement les interventions de l'Union, d'autres politiques jouent un rôle non négligeable dans la politique d'aménagement du territoire».

⁷ R. H. WILLIAMS, *European Union Spatial Policy and Planning*, SAGE Publications Ltd, 1996; A. FALUDI (ed.), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, 2002.

⁸ F. SANTAMARIA, *L'UE en quête d'aménagement de son espace*, in *L'information géographique*, 2017, 4, (Vol. 81), pp. 129-151, online.

pose avec une certaine acuité». Et par un dépassement d'une approche qui serait strictement «aménagement», laquelle se heurterait rapidement aux limites juridiques l'Union, cette dernière va utiliser les instruments que lui offre sa politique de cohésion en vue d'assurer une plus grande justice territoriale.

Mais a-t-elle tenu tous ses engagements? Si les ambitions sont bien là, l'Union va se heurter à un certain nombre de contraintes. Ses projets de justice spatiale ont pu être contrecarrés.

Le propos sera articulé en deux temps; autour des promesses, d'abord (§ 2), et des freins, ensuite (§ 3).

2. Les promesses européennes de justice spatiale dans la politique de cohésion

Comme cela a déjà été souligné dans l'introduction, le terme «justice spatiale» ne se trouve nulle part, dans les textes européens. L'UE va recourir à un autre vocabulaire, inventer son propre lexique pour traduire et répondre aux besoins de justice spatiale. Il faut faire rimer justice spatiale avec «espace sans frontières intérieures» (ESFI), en trouvant les bons mots (2.1.). Mais on ne saurait se contenter de mots; Europe et justice spatiale doivent aussi s'accorder dans les faits; les promesses doivent être concrétisées dans des actes (2.2.).

2.1. Les mots exprimant la justice spatiale

2.1.1. La cohésion comme «maître-mot»

C'est le nom officiel de cette politique, depuis l'Acte unique européen. On a même donné ce nom à un Fonds spécifique: il s'agit du Fonds de cohésion créé par le traité de Maastricht.

Que recouvre cette cohésion? En quoi est-elle synonyme de justice? Relisons les traités, et le Titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacré à la politique de cohésion. L'article 174, alinéa 2 TFUE reprend le préambule précité du Traité de Rome: «l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées». Selon l'article 176 TFUE: «Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union (...)».

Les objectifs sont de réduire l'écart entre les Régions, rattraper le retard des moins favorisés, corriger les déséquilibres⁹. De tels objectifs ainsi inscrits dans les textes constituent autant de déclinaisons de la justice spatiale. Indiquons qu'il s'agit aussi de contrebalancer la concurrence inévitable qui est à la base même du marché promu par l'Union depuis l'origine de la construction communautaire. Le but est de parvenir à une plus grande «égalité»¹⁰, «équité»¹¹, et «solidarité»¹² entre les Régions. A travers ces derniers mots, on se situe bien dans le registre de la justice spatiale.

Pour citer un autre exemple récent, on pourrait se référer au plan bâti pour faire face aux dommages provoqués par le Covid: il a été dénommé plan de Soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*: REACT-EU).

2.1.2. *Le développement d'une politique du "juste"*

Depuis peu, l'Union va exposer le lien direct entre la justice et la politique de cohésion territoriale. Cet affichage apparaît clairement à travers la création récente¹³ du Fonds, que l'on a dénommé «de transition juste», et qui est actif pour la période de programmation actuelle, 2021/2027. Il va aider à la diversification économique des territoires les plus touchés

⁹ La recherche d'un développement équilibré du territoire européen apparaît aussi comme objectif du Schéma de développement de l'espace communautaire, (SDEC) approuvé en 1999. Commission européennes, Schéma de développement de l'espace communautaire. Une stratégie pour le développement équilibré et durable en Europe. La dimension européenne dans les débats. La synthèse des séminaires transnationaux et du Forum organisés par la Commission sur le SDEC, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européenne, 1999.

¹⁰ D. CHARLES-LE-BIHAN, *Le principe d'égalité et la cohésion économique et sociale : égalité et diversité des territoires*, in G. GUILLERMIN, H. OBERDORFF (dir.), *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, Volume I, Le cadre et les acteurs, *La documentation française*, 2000, pp. 47-63.

¹¹ Comme l'affirme la Commission européenne, dans son premier rapport de 1996, sur la cohésion économique et sociale, «son seul objectif est d'instaurer une plus grande équité en termes de possibilités économiques et sociales».

¹² H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB, *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011.

¹³ Ce Fonds a été institué par le Règlement (UE) n. 1056/2021, du 24 juin 2021.

par l'obligation de passer à la neutralité climatique. Ce Fonds va s'accompagner de ce qui est appelé «plans territoriaux pour une transition juste»¹⁴ (v. *infra*). Il va mettre en correspondance justice spatiale et «justice climatique»¹⁵. Cette évolution terminologique, avec l'emploi explicite de l'adjectif «juste» est notable; l'UE mobilise désormais officiellement le vocabulaire de la justice, dans le champ de la cohésion territoriale. On remarquera aussi le mot «ajustement», qui est contenu dans l'article 176 TFUE, qui fait état de «l'ajustement structurel des régions en retard de développement». Selon Littré, de par son étymologie, ce mot «ajustement» vient de juste: donc, là encore, on se situe dans le champ de la justice. De plus, et pour être tout à fait complet, il convient de rajouter que les traités ont aussi explicitement consacré la «justice sociale» à l'article 3 TUE: «l'Union promeut la justice (...) sociale»; ceci est à mettre en relation avec la politique de cohésion sociale¹⁶, qui constitue l'une des trois dimensions de la politique européenne de cohésion.

2.2. *Une justice construite par la redistribution spatiale*

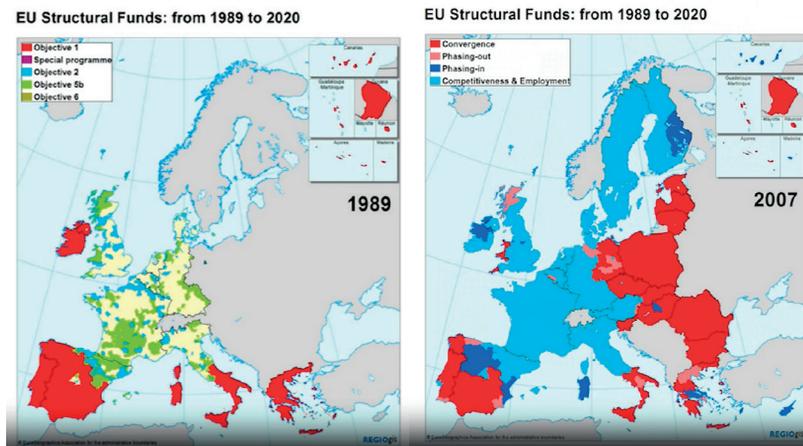
Donnons d'abord quelques indications chiffrées, pour prendre la mesure de cette redistribution des ressources. La politique de cohésion permet la redistribution de 331 milliard d'Euros, pour la période de programmation 2021-2027, donc sur sept ans. L'augmentation des montants concernés depuis l'origine est remarquable. Partie de rien, la politique de cohésion représente aujourd'hui un tiers des dépenses de l'UE. La comparaison par rapport aux autres politiques, notamment la politique agricole commune (PAC) est éloquent; la politique de cohésion a rattrapé, voire dépassé la PAC.

Il est facile de retracer la chronologie de cette politique, à travers une vidéo montrant les régions éligibles aux différents Fonds de la politique de cohésion, de 1989 à 2020; il s'agit d'une vidéo officielle, dont les références sont données en suivant, présentée sur le site de la Commission européenne.

¹⁴ Art. 11 du Règlement précité dédié.

¹⁵ La notion de «justice climatique» apparaît dans l'accord de Paris (publié au JO L 282 du 19.10.2016, pp. 4-18), que le règlement (UE) n. 1056/2021, du 24 juin 2021 vise à mettre en œuvre.

¹⁶ F. MICHÉA, *Cohésion sociale et droit communautaire*, thèse, Rennes, 1, 2003.



https://ec.europa.eu/regional_policy/videos/cohesion/Structural_Funds_eligible_areas_89_2020.mp4

Cette vidéo illustre, au fil du temps, les changements des pays et régions bénéficiant le plus de cette politique de justice spatiale (généralement en rouge ou orange, dans la vidéo). Ainsi, il est possible de cartographier cette justice spatiale. C'est d'ailleurs l'UE elle-même qui procède ainsi, en donnant à voir cette redistribution des moyens dans l'espace territorial européen. La politique de justice spatiale est visible par le jeu des contrastes entre les différentes couleurs.

La réorientation d'une grande partie des flux vers les pays de l'Est est très apparente. Un tel changement confirme les préoccupations de justice spatiale. C'était l'un des défis majeurs que posait l'élargissement à l'Est. Car mener une vraie politique de justice spatiale, dans la nouvelle Europe, représente un coût financier. C'est l'une des raisons qui explique l'intégration tardive des pays de l'Est dans l'UE (à la différence de ce qu'a fait le Conseil de l'Europe, dont la mission, à la forte symbolique, était davantage de diffuser des valeurs).

Remarquons que la réorientation des flux n'est pas univoque; des régions à l'Ouest continuent à recevoir des financements au titre de la politique de cohésion, mais il est vrai avec des montants généralement beaucoup moins élevés qu'avant, comme il résulte par exemple de l'article 174 TFUE qui demande qu'une attention particulière soit accordée notamment aux «régions insulaires, transfrontalières et de montagne».

Cette politique de cohésion est financée par le budget de l'Union, lui-même financé largement (2/3) par la contribution des Etats (calculée selon le RNB des Etats, c'est-à-dire leur richesse).



La carte¹⁷ permet bien de visualiser ceux qui sont les contributeurs nets au budget de l'UE (plutôt à l'Ouest), et ceux qui sont les bénéficiaires nets (plutôt à l'Est).

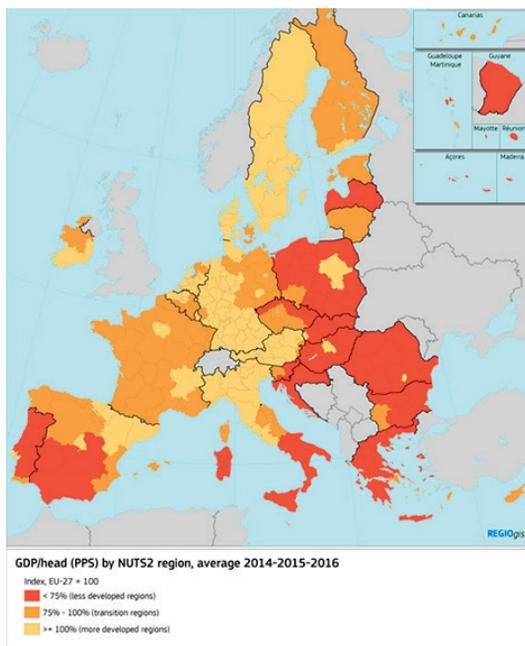
Il est aussi intéressant de faire des recouvrements entre cette carte des contributeurs et bénéficiaires nets, et la carte présentée *infra* de l'éligibilité régionale. La superposition des deux cartes illustre bien la redistribution financière qui s'opère à partir de certains espaces étatiques (les contributeurs nets) en direction d'autres espaces étatiques (les régions les plus éligibles aux Fonds de la politique de cohésion).

¹⁷ P. ORCIER, 2013-2024, «L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan», *Géocoñfluences*, mises à jour régulières depuis 2013.

3. Les freins à la réalisation de la justice spatiale par la politique européenne de cohésion

Toutes les promesses de justice spatiale en Europe ont-elles été tenues? Les obstacles sont nombreux; les entraves sont multiples. On ne peut donc que constater la persistance des injustices spatiales (3.1.). De plus, nous voulons terminer par la mise en place de nouveaux mécanismes qui obéissent à des logiques différentes de celles de la justice spatiale, et qui pourtant ont été introduits dans la politique de cohésion. Ainsi de nouvelles formes d'injustice vont ou risquent d'apparaître (3.2.).

3.1. Des injustices spatiales persistantes



Nouvelle carte d'éligibilité régionale 2021-2027

Partons de ce que la politique de cohésion est structurellement fondée sur la prise en compte des disparités spatiales, dans le but de les réduire, comme l'illustre cette carte d'éligibilité régionale, 2021-2027, issue de la Commission européenne. L'indicateur du PIB/habitant régional est

en effet devenu «le sésame de l'accès à ses aides majeures»¹⁸. En conséquence, la répartition des enveloppes FEDER-FSE par région est calculée en fonction d'un système dit de «catégorisation» des régions. Il existe trois catégories de régions:

- régions moins développées: PIB/hab. inférieur à 75% de la moyenne européenne;
- régions en transition: PIB/hab. compris entre 75% et 90% de la moyenne européenne;
- régions plus développées: PIB/hab. supérieur à 90% de la moyenne européenne.

Pendant, sans que l'on puisse nier les résultats positifs de la politique de cohésion, «les disparités économiques entre les régions ont tendance à se creuser»¹⁹; les études ont montré «une tendance à l'aggravation des déséquilibres territoriaux»²⁰. Pourquoi?

D'abord, ne peut-on considérer qu'il y a une contradiction intrinsèque, insurmontable, entre la recherche de justice spatiale (à travers la politique de cohésion), et la construction du marché européen (fondé sur la libre concurrence)? Les déséquilibres régionaux sont aggravés par les lois du marché, par le libéralisme économique prôné par les traités européens. De plus, soulignons le paradoxe majeur qui se situe au cœur même de la politique européenne de cohésion. Sans que notre propos soit pure provocation, on peut s'étonner qu'elle existe encore. Le fait de devoir la reconduire, d'enchaîner les périodes de programmation les unes après les autres ne traduit-il pas son échec? Car si cette politique avait réussi dans ses objectifs, elle aurait dû disparaître d'elle-même. Si elle perdure, c'est donc qu'elle a échoué. Et objectivement, il est difficile de nier qu'elle n'a pas réussi à réduire toutes les injustices spatiales.

¹⁸ D. RIVIERE, *La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien*, in *L'Espace Politique*, 2020, 40, 1, 10.4000/espacepolitique.8202. hal-03104370.

¹⁹ J. AUVRET-FINCK, *Cohésion économique et sociale et aménagement du territoire européen: une dynamique croisée*, in G. GUILLERMIN, H. OBERDORFF (dir.), *La cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne*, Vol. II, Les outils et les politiques, *La documentation française*, 2000, pp. 129-137.

²⁰ *Ibidem*.

Pour ne pas apparaître totalement négative, il est possible d'exposer quelques réussites ponctuelles: ainsi les trois pays baltes n'ont plus une couleur foncée uniforme, sur la carte. Mais ces réussites sont ténues; et la carte montre bien la persistance des inégalités territoriales; ainsi en atteste la situation de régions portugaises, espagnoles, italiennes ou grecques.

Et même des politiques nouvelles, pourtant plus vertueuses, comme celles relatives à la lutte contre le changement climatique, vont engendrer des problèmes territoriaux. Revenons aux Plans territoriaux de transition juste, liés au Fonds de transition juste (FTJ; v. *supra*): ils visent les territoires les plus durement ou sévèrement touchés. Par quoi ces territoires sont-ils touchés? Non pas directement par le changement climatique, mais par les politiques de transition mises en place pour lutter contre le changement climatique. Le Fonds de transition juste est alors certes un remède. Mais il peut aussi être présenté comme le miroir ou le reflet des injustices territoriales créées par la transition (neutralité carbone) imposée par Bruxelles. Et il est permis de douter que ce FTJ et les Plans susvisés soient à même de supprimer toutes les difficultés dans les territoires sommés de passer à la transition.

Face à la persistance de ces inégalités, certains vont se sentir abandonnés, sacrifiés par Bruxelles. Et la perception d'injustice spatiale peut faire des ravages.

Ce propos est confirmé par la crise majeure survenue il y a peu dans la construction européenne: le Brexit. Car une explication déterminante du Brexit tient à ce sentiment d'injustice spatiale. Et il y a même une photo, très connue, qui le matérialise: c'est l'image du bus rouge des partisans du Brexit. Qu'est-il écrit sur ce bus?

We send the EU **£350 million** a week
let's fund our **NHS** instead Vote Leave
let's take back control

Le message sous-entend, que ce n'est pas juste, et que cet argent doit rester sur le sol britannique. Il ne fait aucun doute que c'est bien la conviction d'une injustice socio-spatiale qui a conduit au triomphe des partisans du Brexit. Ont-ils eu tort ou raison? En tout cas, ces

derniers ont gagné le référendum, en partie grâce à l'impact d'un tel slogan²¹.

3.2. *De nouvelles conditionnalités érodant la justice spatiale*

A quoi renvoie de tels régimes de la conditionnalité? Pour obtenir des financements, des conditions doivent être respectées, qui sont totalement étrangères aux critères traditionnellement mis en place dans la politique de cohésion.

Il existe deux types de conditionnalité, *stricto-sensu*, insérés récemment dans la politique de cohésion.

Une conditionnalité macro-économique avait déjà été inscrite dans les précédents règlements liés à la programmation 2014-2020²²; elle vise les Etats qui ne respecteraient pas les critères de bonne gouvernance économique²³, c'est-à-dire en fait les Etats qui rencontrent des difficultés économiques.

Encore plus récemment, une conditionnalité à l'Etat de droit a été rajoutée, par un nouveau règlement de décembre 2020²⁴; les articles 1, 3 et 4 mettent l'accent sur la violation des principes de l'Etat de droit. Ce mécanisme a d'ailleurs été activé, fin 2022, à l'encontre de la Hongrie; plusieurs des programmes de cohésion de cet Etat ont été suspendus, à hauteur de six milliards d'euros (1/4 du montant total alloué)²⁵.

²¹ Mais depuis, un autre bus rouge a circulé, qui s'inscrit en faux contre les affirmations des brexiters: «Brexit to cost £2,000 million a week. Is it worth it?». Petit clin d'œil, ou plutôt pique contre les brexiters. Mais il est trop tard.

²² F. FINES, *La nouvelle conditionnalité macroéconomique dans la politique européenne de cohésion*, in colloque sur *La conditionnalité économique et financière dans les politiques de l'Union*, F. FINES, O. CLERC (dir.), *Revue de l'Union européenne*, n. 626, mars 2019, pp. 177-183.

²³ Voir l'article 19 du règlement n. 1060/2021 Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

²⁴ Règlement n. 2092/2020 du Parlement européen et du Conseil, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

²⁵ F. FINES, *La nouvelle conditionnalité politico-financière dans la politique régionale de l'Union*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2023, pp. 95-105.

A travers ces deux conditionnalités, et pour l'exprimer très familièrement, il s'agit de «frapper au portefeuille» des Etats, qui s'écartent des standards économiques et démocratiques européens. Le but est de faire pression sur les gouvernements de ces Etats, en menaçant de priver leurs régions des financements auxquels elles peuvent prétendre. Mais pourquoi s'en prendre aux régions et collectivités infra-étatiques, alors que les fautifs sont les Etats qui ne respectent pas la règle européenne? Ce sont les Etats qui sont en infraction, qui méconnaissent leurs obligations; et pourtant, on punit les régions. C'est la double peine²⁶ pour certaines de ces régions, qui peuvent connaître par ailleurs de réelles difficultés. Certes des protections ont été prévues, mais il est quand même permis de craindre que ces deux conditionnalités soient elles-mêmes sources d'injustice territoriale²⁷.

4. *Conclusions*

C'est la raison pour laquelle nous voulons terminer notre propos par une interrogation plus générale. Cette justice spatiale est-elle un objectif atteignable, dans le champ européen? N'est-elle pas qu'une utopie?

Spatial Justice in European Economic, Social and Territorial Cohesion Policy

Francette Fines

Abstract: Sebbene il termine «giustizia territoriale» non si trovi da nessuna parte nei testi europei, l'Unione europea intende comunque creare i propri strumenti per tradurre e rispondere alle esigenze di giustizia nello spazio europeo. A tal fine, l'Unione europea svilupperà la sua politica di coesione economica, sociale e territoriale. Ciò garantirà un'autentica redistribuzione finanziaria tra le regioni. L'obiettivo è quello di raggiungere una maggiore «uguaglianza», «equità» e «solidarie-

²⁶ M. JOUEN, *La conditionnalité macro-économique : histoire d'une triple peine pour les régions*, in *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, policy paper n. 131, 31 mars 2015.

²⁷ F. FINES, *La mise en œuvre d'une nouvelle conditionnalité politico-financière dans la politique européenne de cohésion peut-elle être source d'injustice territoriale?*, in V. DUSSART, F. LE-RIQUE (dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Mare & Martin, 2023, pp. 97-106.

tà» tra le regioni, che è chiaramente una questione di giustizia spaziale. Tuttavia, le promesse di giustizia territoriale in Europa non sono sempre state mantenute. Inoltre, gli squilibri regionali non sono forse esacerbati dalle leggi del mercato, dal liberismo economico sostenuto dagli stessi Trattati europei? In ogni caso, la persistenza delle ingiustizie spaziali è ancora oggi evidente. Inoltre, la recente introduzione di nuovi meccanismi di condizionalità all'interno della politica di coesione europea potrebbe dare origine a nuove forme di ingiustizia territoriale.

Abstract: Although the term 'spatial justice' is nowhere to be found in European texts, the European Union is nevertheless going to create its own tools to translate and respond to the needs for justice in the European space. To this end, the European Union will develop its economic, social and territorial cohesion policy. This will ensure genuine financial redistribution between the regions. The aim is to achieve greater 'equality', 'equity' and 'solidarity' between the regions, which is clearly a matter of spatial justice. However, the promises of spatial justice in Europe have not always been kept. Moreover, are not regional imbalances exacerbated by the laws of the market, by the economic liberalism advocated by the European treaties themselves? In any case, the persistence of spatial injustices is still evident today. What's more, the recent introduction of new conditionality mechanisms within European cohesion policy may well give rise to new forms of territorial injustice.

Parole chiave: Politica di coesione europea; coesione economica, sociale e territoriale; giustizia spaziale europea; giustizia territoriale europea; redistribuzione territoriale; fondi regionali; condizionalità.

Keywords: European cohesion policy; economic, social and territorial cohesion; European spatial justice; European territorial justice; territorial redistribution; regional funds; conditionality.

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 giurispubblicistiche 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 *Munus*, 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 zonal 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 giurpubblicista 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 variegate 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

Panorama de la justice spatiale en France

*Florence Lérique**

1. Introduction

Les préoccupations spatiales sont omniprésentes. Le droit n'échappe pas à ce phénomène en témoigne l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2023 consacrée à «*L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique: un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*». En 2006 déjà, et en cela avant-gardiste, J.-B. Auby attirait notre attention sur l'importance des conséquences de la territorialisation du droit dans un ouvrage consacré à la décentralisation et à sa relation avec le droit¹. Depuis, la problématique de l'espace et du territoire, dans l'action publique, n'a cessé de croître et de s'imposer comme un enjeu majeur des politiques publiques, ce que confirmait J. Lévy, en 2013, que «l'association entre justice et espace était une idée récente»².

Deux sources de disparités territoriales amènent à des préoccupations de justice spatiale³, le fonctionnement de la décentralisation elle-même, comme avec l'exercice de compétences qui laisse une marge d'appréciation politique aux collectivités locales en fonction de la compétence concernée. A ce titre, il serait utile d'établir une revue générale des politiques publiques locales pour isoler les compétences dont l'exercice engendre de fortes disparités⁴. L'autre source d'inégalité est plus structurelle et renvoie aux ressources propres du territoire. Les politiques de cohésion territoriale prennent en considération les disparités structurelles comme fonctionnelles⁵.

* Professeure de Droit Public, Institut Léon Duguit, Université de Bordeaux.

¹ J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006.

² J. LÉVY, *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 2013, p. 97.

³ J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Seuil, Essais, 1987.

⁴ V. DUSSART, F. LÉRIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2022.

⁵ Y. MADIOT, R. LE MESTRE, *Aménagement du territoire*, A. Colin, 2001; P. DEMAYE-SIMONI, *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour penser les maux*, Paris, Berger Levrault, 2022.

Cependant, cette évolution ne se fait pas sans frictions puisque comme le souligne la Cour des comptes, «la diversité accrue des territoires n'est pas compatible, dans certains domaines, avec la tradition d'organisation uniforme de l'Etat dans l'ensemble du pays»⁶. Cette assertion date déjà de 2013 mais se trouve consolidée par l'évolution législative et la récente loi 3DS consacrée partiellement à la différenciation⁷. L'intérêt est de mettre l'accent sur la relation prégnante entre l'espace et le droit et nous invite à nous pencher sur «la conceptualisation de l'intersection entre justice et espace» pour reprendre les mots de J. Lévy, A. Povoas et J.-N. Fauchille⁸. Autant dans les années 50 au commencement de l'aménagement du territoire ce sont des préoccupations d'ordre et d'équilibre qui sont à l'origine de la discipline autant les ambitions ont muté en même temps que s'installait la décentralisation et une reconfiguration profonde des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales⁹. L'époque actuelle est traversée par un paradoxe entre la justice spatiale marquée par la volonté de lutter contre les inégalités entre les territoires et la différenciation qui, à l'inverse, souhaite rompre l'homogénéité des réponses juridiques pour tenir compte de particularités de différents ordres, géographique, économique, fiscal, social, environnemental ou encore culturel. Cette dialectique entre homogénéité et hétérogénéité, le règne de la différence pour ainsi dire, rejaillit sur les réponses juridiques empreintes d'une volonté de justice et de recherche d'équilibre voire plus souvent de rééquilibrage. La France a, de longue date, un Etat fort et centralisé qui a mis en œuvre dans les années 60 une politique d'aménagement du territoire au profit d'un traitement équitable de ses territoires. La décentralisation a percuté cette dynamique et a obligé l'Etat à reconsidérer ses relations avec les collectivités avec des politiques centrales désormais territorialisées. Pour autant, les considérations de justice spatiale ont pris plus de place et ont tendance à supplanter le principe d'égalité au profit

⁶ COUR DES COMPTES, *L'organisation territoriale de l'Etat*, juillet 2013, p. 209.

⁷ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁸ Présentation de l'ouvrage consacré à la *Théorie de la justice spatiale*, Odile Jacob, 2018 dans la Revue Espace Temps.net, présentation publiée en 2020.

⁹ V. DUSSART, F. LERIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit.

d'une différenciation généralisée qui oriente la réponse de l'Etat vers des solutions adaptées aux spécificités locales.

Ainsi, on peut considérer que la lutte contre les inégalités entre collectivités est de deux ordres, celle qui concerne tout le territoire sans distinction (§ 2) et celle qui se trouve territorialisée en fonction des difficultés rencontrées localement (§ 3).

2. La justice spatiale pour tous

Il s'agit sans doute de l'action publique qui est la moins visible en faveur d'une plus grande justice spatiale car elle ne s'affiche pas en tant que telle mais constitue une conséquence de la politique de décentralisation dans son ensemble (§ 2.1.), prolongée par l'action publique en matière financière et fiscale (§ 2.2.).

2.1. La décentralisation et les préoccupations de justice spatiale

De manière structurelle, la décentralisation concentre une ambition globale qui consiste à prendre en considération la particularité des territoires et d'agir, avec justice, en conséquence, soit avec les principes posés, soit au regard des réponses institutionnelles spécifiques. Présentée en 2002 par J. P. Raffarin, dans sa déclaration de politique générale, comme devant servir la démocratie locale et la réforme de l'Etat, la décentralisation est un projet de société repris dans la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁰.

2.1.1. Les principes juridiques: libre administration, subsidiarité, expérimentation, différenciation

Les différents principes juridiques propres à la décentralisation accompagnent le processus de prise en compte des échelons territoriaux et spatiaux en termes de compétences. Parmi ces principes et procédures, on peut citer la libre administration, la subsidiarité, l'expérimentation, le chef de filât, la différenciation. En réalité, chacune de ces notions intègre l'exigence de proximité. Exigence sur laquelle insiste le Conseil d'Etat dans son étude de 2023 pour une meilleure efficacité de l'action

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

publique. Est-ce pour autant que le centre est moins autoritaire? Rien n'est moins sûr à écouter ceux qui appellent de leurs vœux un choc de décentralisation.

Cependant, la proximité devient le maître mot dont s'empare le Constituant de 2003 et l'idée de proximité irrigue la libre administration, la subsidiarité, l'expérimentation, le pouvoir réglementaire comme la récente référence à la différenciation relativement ancienne sur le plan institutionnel. Justice et proximité révèlent chacune le désir de prendre en considération la réalité du territoire et de redonner une place aux vieux "pays". M. Ozouf remarque d'ailleurs qu'après des siècles de nivellement monarchique et de simplification républicaine, la cause en effet n'est toujours pas entendue, et les rapports du centre et de la périphérie n'ont laissé d'être problématiques. «La diversité française s'est refusée à l'indifférenciation»¹¹.

Pour ne prendre que quelques exemples on peut relever que l'expérimentation permet une différenciation des dispositions législatives d'attribution des compétences en fonction de spécificités locales. Concernant la subsidiarité, les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. On comprend avec le terme vocation, qui est peu juridique, qu'il s'agit là avant tout d'une règle de bonne gouvernance. Enfin, on ne peut oublier le processus de différenciation à caractère légal que constitue l'article L 1111-3-1 introduit par la loi 3DS¹² et qui dispose que «dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit». Autre procédé de différenciation, la délégation de compétences prévue à l'article L 1111-8-1 du CGCT qui autorise la délégation de compétences entre une collectivité territoriale

¹¹ M. OZOUF, *Composition française*, Gallimard, folio, 2009.

¹² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

et une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, ou même un EPCI à fiscalité propre.

Les mots de B. Faure sur la différenciation de la loi 3DS ne laissent planer aucun doute sur l'intérêt de cette procédure pour le droit local. Selon lui, «l'appel à la différenciation est une solution consternante, il fait figure de subterfuge (...) qui évite au Parlement décentralisateur et dirigiste à la fois d'affronter ses contradictions tout en se donnant bonne conscience»¹³. Selon lui, «la différenciation ne sonne pas l'heure de la transformation de l'Etat jacobin et de son emprise sur le territoire»¹⁴. Il est vrai que les différentes procédures introduites par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour plus de justice territoriale sont peu utilisées pour faire une place au niveau local. Elles constituent une sorte d'illusion constitutionnelle¹⁵.

C'est ainsi que se glisse entre les collectivités territoriales de droit commun et les statuts particuliers, la collectivité territoriale de droit commun adapté. La différenciation pour la liberté, l'uniformité pour l'égalité, en réalité la différenciation pose la question de notre capacité à composer une recette qui ne serait pas manichéenne. B. Faure considère que la loi de 2022 a installé un chaos des solutions particulières¹⁶. L'Etat unitaire féodalise en somme. L'image est en effet intéressante pour la situation française de l'Etat face à ses collectivités territoriales. La justice spatiale décentralisée à l'échelle de chaque collectivité.

2.1.2. La réponse institutionnelle. L'intercommunalité

Nombre de réformes institutionnelles territoriales entretiennent des préoccupations de justice spatiale. La principale d'entre elle remonte à 30 ans, il s'agit de la révolution de velours, que constitue l'intercommunalité à fiscalité propre, qui couvre aujourd'hui, depuis 2010¹⁷ en province et

¹³ B. FAURE, *Différenciation*, *AJDA*, n° 24, 2022, pp. 1367-1374.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ F. LERIQUE, *L'adaptation des compétences au niveau local*, Actes du colloque de ScPo Lille des 16 et 17 novembre 2023 consacré au Droit constitutionnel local, à paraître.

¹⁶ B. FAURE, *Différenciation des normes: jeu de dupes*, *RFDA*, 2021, p. 313.

¹⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

2014¹⁸ en Ile-de-France, tout le territoire¹⁹. Cette intercommunalité repose sur une volonté de créer des territoires politiques solidaires sur le plan du projet, des compétences, comme sur le plan financier et fiscal²⁰. L'idéal était pourtant de faire coïncider les bassins de vie, le territoire vécu, avec le territoire institutionnel, administratif et juridique. Les périmètres des EPCI à FP sont loin d'atteindre cet optimum mais les différentes phases de réflexion ont permis d'améliorer un certain nombre de territoires intercommunaux notamment grâce aux lois de 1999²¹, 2010²² et 2015²³. Dans un second chapitre, entièrement dédié à l'intercommunalité, la Cour des comptes considère en 2022, qu'il conviendrait d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de ces établissements publics intercommunaux notamment par un renforcement du projet de territoire²⁴.

Cette nouvelle conception intégrée de la coopération intercommunale, apparue en 1992²⁵, réformée en 1999²⁶, généralisée en 2010²⁷ et 2014²⁸, vise à prendre la mesure du territoire vécu, des bassins de vie, plutôt que de rester sur des frontières administratives artificielles. La prise en compte de la ville constitue une ambition de ce mouvement législatif et la place de la ville s'en trouve revalorisée. La naissance des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés

¹⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁹ COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005.

²⁰ V. SEMPASTOUS, *L'intercommunalité à fiscalité propre. quel bilan après trente années d'évolution(s)?*, pp. 217-234, in F. LERIQUE (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, Paris, L'Harmattan, 2023.

²¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁴ COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2022*, Fascicule 2, Chapitre 2 *L'intercommunalité*, octobre 2022.

²⁵ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

²⁶ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²⁷ Loi n° 2010-1563, cit.

²⁸ Loi n° 2014-58, cit.

urbaines et des métropoles vise ainsi à activer un véritable projet de territoire basé sur la solidarité spatiale et la double continuité géographique, d'un seul tenant et sans enclave. Ce mouvement est fondé sur une solidarité financière et fiscale, avec la fiscalité propre à l'EPCI et non exclusivement additionnelle. Cela permet de mettre en œuvre une péréquation passive entre les Communes membres d'un EPCI et renforce la solidarité financière de l'ensemble.

On le voit la volonté de prendre en compte l'espace comme outil de réduction des inégalités notamment de richesse, mais pas seulement, entre communes est au programme des ambitions du législateur dès 1992 grâce à la loi d'Administration Territoriale de la République²⁹. Les textes ultérieurs conforteront cette approche de justice spatiale.

2.2. La lutte contre les inégalités de richesse

La décentralisation a fait l'objet d'une refonte constitutionnelle en 2003 dont certains aspects liés à la prise en compte de l'espace se font attendre, il est ici question notamment des expérimentations qui suscitent peu l'engouement. Pourtant, la loi constitutionnelle de 2003 comporte également un volet financier qui est intéressant puisqu'il prévoit l'autonomie financière des collectivités à l'article 72-2 de la Constitution ainsi que le mécanisme de péréquations. Alors que le principe constitutionnel affirmé en 2003 était prometteur, la mise en œuvre a laissé la place à une certaine déception et à tout le moins à un certain nombre d'interrogations³⁰.

2.2.1. Finances et fiscalité locales

L'adoption de la loi ATR en 1992 marque la prise en considération de ce que les inégalités de richesse entre collectivités et notamment pour la strate communale ont fortement augmenté depuis la décentralisation de 1982³¹. L'intercommunalité à fiscalité propre vient de ce constat³² ainsi que

²⁹ F. LERIQUE (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée*, cit.

³⁰ M. BOUVIER, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 2022, p. 41 et ss.

³¹ J.-M. UHALDEBORDE, *Gestion, péréquation, coopération: les dimensions financières de la loi du 6 février 1992, RFFP*, n°2, mars 1993, p. 223-234.

³² L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale au service de la justice spatiale*, en V. DUSSART, F. LERIQUE (dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., pp. 263-278.

la mise en place de mécanismes de péréquation verticaux comme horizontaux qui seront régulièrement modifiés pour en améliorer l'efficacité³³. Sur le plan financier et fiscal, l'évolution de l'indépendance des collectivités territoriales est en régression alors même que selon M. Bouvier «la fiscalité est la véritable mesure du degré d'indépendance» des collectivités³⁴. Nombres de commentateurs se fondent sur ce fait pour évoquer une forme de recentralisation par les finances. En effet, la disparition d'impôts locaux remplacés par des dotations ne plaide pas en faveur d'une véritable autonomie financière des collectivités.

Le rapport Maurey et de Nicolay prévoit de stabiliser la fiscalité locale pour offrir de la lisibilité aux territoires³⁵. Les effets de la suppression de la taxe professionnelle n'ont pas été suffisamment anticipés alors que cette réforme a été plutôt «conçue dans la perspective d'alléger la charge fiscale des entreprises que dans un but de rationalisation de la fiscalité territoriale. La suppression de la taxe professionnelle a eu pour effet d'accentuer les inégalités entre les collectivités en favorisant les territoires les plus dynamiques. Le montant des compensations des recettes fiscales perdues par les collectivités a été gelé en nominal, entraînant un effet pervers désormais bien connu: les gagnants à la réforme le restent durablement, les perdants aussi, et les compensations versées par les premiers aux seconds décroîtront progressivement au rythme de l'inflation»³⁶. En période de forte inflation, comme actuellement, les compensations fondent comme neige au soleil ce qui entretient la progression des inégalités de richesse entre collectivités et ne permet pas la pleine efficacité des dispositifs de rattrapage ou de compensation.

2.2.2. *Les péréquations*

Dès 1995, le législateur précisait la portée du mécanisme de péréquation dans la loi du 4 février affirmant en son article 68 que: «La réduction des

³³ V. DUSSART, *La correction des inégalités financières, un outil de la justice spatiale?* en V. DUSSART, F. LERIQUE (dirs.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., pp. 177-191.

³⁴ M. BOUVIER, *Les finances locales*, 19^e édition, LGDJ, p. 43.

³⁵ Rapport Sénat, Maurey, de Nicolay, *L'aménagement du territoire: plus que jamais une nécessité*, n° 565, 2017, p. 55.

³⁶ Rapport Sénat Maurey, De Nicolay sur l'aménagement du territoire, n° 565, mai 2017, p. 55.

écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire.

L'inscription en 2003, à l'article 72-2 de la Constitution, des dispositifs de péréquation est clairement destinée à lutter contre l'aggravation, depuis la décentralisation, des inégalités de richesse entre collectivités. Dès 1992, les péréquations vont largement être diffusées dans le paysage administratif local³⁷. Les résultats sont pour beaucoup décevants et les commentateurs regrettent les effets faibles des mécanismes de péréquation en termes de redistribution et donc de réduction des inégalités.

Pourtant, même la création, dans l'urgence, de mécanismes de péréquation pour pallier les effets pervers de la disparition de la taxe professionnelle (comme les fonds de péréquation départementaux alimentés par la CVAE³⁸ ou les droits de mutation à titre onéreux et également le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC³⁹) de 2012) ne constituent pas un remède miracle et génèrent d'autres difficultés. Cependant, le volume financier affecté à la péréquation horizontale a augmenté ces dernières années avec la montée en puissance du FPIC, 150 M en 2012, 1 milliard depuis 2016⁴⁰ comme les hausses de la DSR⁴¹ et de la DSU⁴² fortes entre 2015 et 2017.

Le rapport Maurey et de Nicolaÿ souligne toutefois «qu'on mesure aussi le risque de gaspillage des ressources, un dispositif de péréquation corrigeant en partie ce que l'autre défait. Ainsi, la multiplication des mécanismes de péréquation contribue à la perte de lisibilité du système»⁴³. Pour J. Lévy, «l'illisibilité est une injustice»⁴⁴ et en effet le système adopté

³⁷ V. SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Thèse Toulouse Capitole, L'Harmattan, 2022.

³⁸ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

³⁹ Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

⁴⁰ Note d'information sur la répartition du FPIC 2023.

⁴¹ Dotation de solidarité rurale.

⁴² Dotation de solidarité urbaine.

⁴³ Rapport Sénat, Maurey De Nicolay sur l'aménagement du territoire, 2017, p. 55.

⁴⁴ J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 187.

pour les finances locales n'est pas que vertueux et peut à certains égards alimenter les inégalités.

3. La justice spatiale territorialisée

En dehors de la prise en compte de l'espace par la politique publique de décentralisation dans son ensemble, il existe des politiques publiques spécifiques qui intègrent une dimension spatiale et qui ont pour objet de lutter contre les différences, injustices et inégalités portées par les territoires eux-mêmes. Certaines de ces politiques sont de la compétence de l'Etat (3.1.) alors que d'autres incombent surtout aux collectivités territoriales et cela même si la co-administration est souvent la règle (3.2).

3.1. Les politiques de l'Etat central

L'intervention de l'Etat en faveur des territoires se décline en politiques publiques qui se regroupent dans celle plus globale que certains auteurs essaient de réhabiliter à savoir celle d'aménagement du territoire⁴⁵. En effet, deux rapports sénatoriaux en 2017⁴⁶ et 2023⁴⁷ préconisent une relance vigoureuse de l'aménagement du territoire considérant que ces politiques territoriales ont besoin d'une régulation étatique et ne peuvent disparaître au profit des lois du marché.

3.1.1. L'aménagement du territoire

Selon l'article 1^{er} de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, «la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au déve-

⁴⁵ J.-P. SUEUR, *Osons le retour de l'aménagement du territoire: les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies*, Sénat, n° 813, 2023.

⁴⁶ Rapport Sénat, Maurey De Nicolay sur l'aménagement du territoire, cit.

⁴⁷ J.-P. SUEUR, *Osons le retour de l'aménagement du territoire*, cit.

loppement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels. Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques. Déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation».

Selon J. Lévy, «le rapport à l'espace typique de l'étatisme français est caractérisé par une alliance contre les villes d'un centre autoritaire de niveau national avec les notables ruraux» et il poursuit en considérant que l'aménagement du territoire a eu davantage pour fonction de conforter politiquement les périphéries et non de leur proposer des outils pour penser leur développement. La faiblesse française vient plutôt d'un manque de grandes villes⁴⁸, mais plus sûrement de l'inadaptation des institutions à gérer le phénomène urbain⁴⁹.

3.1.2. *Les programmes de l'Etat*

La ruralité, la politique de la ville et la revitalisation des centres bourgs, (Action cœur de ville, Petites villes de demain et Villages d'avenir) constituent les politiques publiques territorialisées de l'Etat en faveur d'espaces exigeant une démarche volontariste partagée entre l'Etat et le niveau local.

⁴⁸ J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 167 et ss.

⁴⁹ F. LÉRIQUE, *Métropoles, nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville?* en P.-Y. MONJAL ET V. AUBELLE (dirs.), *La France intercommunale*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 343-354.

Les zones prioritaires d'aménagement du territoire instituées en 1995⁵⁰ ont permis de mettre en œuvre des politiques renforcées et différenciées de développement dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles:

1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.
2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.
3. Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières et correspondant aux quartiers prioritaires dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Pour compléter le dispositif les zones franches urbaines seront créées en 1996⁵¹. En définitive, on recensait les zones de revitalisation rurale, les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. Coûteux pour une efficacité médiocre⁵², le zonage urbain a fait l'objet d'une abrogation et la politique de la ville est désormais matérialisée par une intervention concentrée sur les contrats de ville. J. Lévy considère même qu'avec ce dispositif de zonage «on a condamné les quartiers concernés à voir se perpétuer une spécialisation

⁵⁰ Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁵¹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

⁵² Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage? D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée Daniel BEHAR Institut d'Urbanisme de Paris Lab'Urbanité Université ParisEst in Vers l'égalité des territoires, précité.

dans des emplois médiocres et sous-payés, créant ainsi les conditions d'un renforcement des tendances à la ghettoïisation»⁵³.

3.2. *Les compétences des collectivités territoriales*

Les préoccupations territoriales et spatiales n'épargnent pas les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, comme les illustrations prises dans le registre de l'aménagement et de l'urbanisme le prouvent.

3.2.1. *Les régions et les SRADDET*

Les régions représentent les collectivités de référence pour la politique d'aménagement du territoire⁵⁴. En effet, cette politique publique a besoin d'espaces vastes pour favoriser les mécanismes de répartition, de péréquation et de compensation ce que ne permettrait pas un échelon trop petit. La loi Notre définit le SRADDET en son article 10 et dispose que «le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires» prévu à l'article L. 4251-1 du CGCT, fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets»⁵⁵. Des règles générales sont énoncées par la Région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités ter-

⁵³ J. LÉVY, *Réinventer la France*, cit., p. 118.

⁵⁴ Cette caractéristique est relevée par J. MANESSE, *L'Aménagement du territoire*, LGDJ, 1998, p. 46 et ss.

⁵⁵ I. DIAZ, *Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions*, *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n° 179), pp. 607-619. F. PRIET, *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)*, en *Actualité 2015 du droit de l'urbanisme: Entre simplification, sécurisation et prise en compte du changement climatique* 2015; X. DESJARDINS, D. BÉHAR, *Les régions françaises enfin aménageuses du territoire?*, *Population & Avenue*, 2017/3 (n° 733), pp. 17-19.

ritoriales. Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. I. Diaz définit ces documents comme des schémas «à la très grande ambition intégratrice, au statut hybride, ayant hérité d'une prescriptivité faible, devant traduire les politiques nationales sectorielles et respecter la liberté du bloc local, le SRADDET ne pouvait être un document-cadre d'un type nouveau à la méthodologie partagée par l'ensemble des 11 Régions»⁵⁶. Le statut de collectivité chef de file en matière de développement économique, même s'il est discuté⁵⁷, donne à ces collectivités une légitimité spécifique pour intervenir sur des problématiques de justice spatiale.

3.2.2. La sobriété foncière, une préoccupation ancienne, un impératif actuel avec le ZAN⁵⁸

La contrainte de sobriété foncière déjà présente dans la loi SRU⁵⁹ avec la modération de la consommation d'espace⁶⁰ est matérialisée dans la loi Climat de 2021 par le ZAN. Là encore, cette nouvelle contrainte ne passe pas sans un certain nombre d'obligations de la part des élus locaux. Les objections au ZAN ont été partiellement purgées par une proposition de loi sénatoriale, qui a abouti à la loi du 20 juillet 2023 pour essayer de déminer les critiques et permettre une application du ZAN plus apaisée et plus empreinte de justice spatiale notamment à l'égard des petites communes.

Le renforcement significatif du cadre réglementaire et législatif durant ces 20 dernières années a été pleinement intégré par les collectivités territoriales. Ces dernières se sont engagées dans une démarche de sobriété foncière qui commence à produire ses effets. Le ZAN apporte une dimension supplémentaire aux outils de lutte contre l'étalement urbain. C'est la loi ELAN qui enclenche la réflexion qui va se matérialiser dans

⁵⁶ I. DIAZ, *Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*, cit.

⁵⁷ G. MARCOU, *Développement économique: la région, chef de file?*, RFAP, 2015/4, n° 156, pp. 1037-1048.

⁵⁸ Zéro artificialisation nette.

⁵⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁶⁰ Etude d'impact de la loi du 22 août 2021 Climat et Résilience.

le ZAN (sept villes sont territoires pilotes de sobriété foncière associées à Action cœur de ville dont Poitiers, Sète, Maubeuge, Dreux, Epernay, Louviers). C'est l'instruction gouvernementale du 29 juillet 2019 pour une gestion économe de l'espace et qui relaie l'annonce présidentielle de la mise en place du principe de zéro artificialisation nette du territoire à court terme. La gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie de climat, d'écologie, d'urbanisation, de cohésion et d'agriculture et non comme une politique sectorielle supplémentaire, mais c'est la loi du 22 août 2021⁶¹ Climat et Résilience qui légalise le ZAN. L'article 191 de la loi de 2021 dispose qu'afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 années qui suivent la promulgation de la loi doit être telle que, la consommation totale d'espace, observée à l'échelle nationale, soit inférieure à la moitié de celle observée dans les 10 années précédant cette date. Les objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée pour respecter un conseil contenu dans un rapport sénatorial⁶². Le rapport insiste sur l'impossibilité «de définir un seuil où un objectif plancher qui serait pertinent pour l'ensemble des régions françaises». «Un objectif plancher unique apparaît dès lors arbitraire»⁶³.

Par ailleurs, la loi Climat et Résilience modifie l'article L 101-2 du CU⁶⁴ en y ajoutant un *6-bis* comme principe d'aménagement qui prévoit la lutte contre l'artificialisation des sols avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. La loi insère également un article L 101-2-1 dans le CU qui dispose que l'atteinte des objectifs du *6-bis* résulte de l'équilibre entre la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en

⁶¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁶² J.B. BLANC, A.C. LOISIER, C. REDON-SANAZY, relatif à l'objectif de ZAN à l'épreuve des territoires, Sénat, mai 2021.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Code de l'urbanisme.

ville, la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers, la renaturation des sols artificialisés. L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatée sur un périmètre et une période donnée. La France a pris des mesures drastiques ou considérées comme telles par ceux qui y voient une atteinte aux capacités de développement de certains territoires.

La loi du 20 juillet 2023 apporte un certain nombre de réponses au débat soulevé par le ZAN et institue la garantie minimale de développement d'un hectare faisant ainsi de la politique d'aménagement du territoire un kaléidoscope éclaté entre les milliers de collectivités et pouvant inciter à l'artificialisation alors que l'intention première était de la limiter. La loi dite ZAN promulguée en juillet 2023 vient préciser plusieurs points importants pour atteindre les objectifs fixés par la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière :

- Elle crée plusieurs instances de dialogue et de conciliation afin de favoriser un dialogue entre collectivités ainsi qu'entre celles-ci et l'Etat. La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols doit être mise en place à court terme.
- Elle apporte des précisions sur les conditions d'identification des projets d'envergure "nationale ou européenne".
- Elle crée une "surface minimale" pour les communes notamment rurales. Celles-ci ont la possibilité de mutualiser la superficie minimale à l'échelle intercommunale. Aussi, il n'est pas exclu que les Régions et les structures porteuses de SCoT supra communautaires privilégient l'échelon intercommunal comme périmètre de base pour la territorialisation de l'objectif ZAN.
- Elle prévoit également une modification du calendrier pour l'intégration des nouveaux objectifs de sobriété foncière dans les documents de planification: novembre 2024 pour les documents de planification régionale, février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU(i) et cartes communales.

La loi ne résout pas tous les sujets problématiques. On en arrive même à penser que la politique de décentralisation rend compliquée toute politique d'aménagement du territoire globale et passe par des politiques territorialisées comme Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir ou encore la politique de la ville qui rend compliquée

une conception universelle du territoire. L'Etat juxtapose les réponses territorialisées et instaurent des politiques publiques ou des programmes propres à apporter des réponses spécifiques. A ce titre, il met en œuvre une intervention de justice spatiale.

Après ce tour d'horizon qui ne vise pas l'exhaustivité mais bien plutôt l'évocation d'un paysage, on peut relever que la justice spatiale est encore, malgré la décentralisation, une affaire dans laquelle l'Etat central est majoritairement présent. La conception des relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées n'est pas étrangère à ce constat. La décentralisation demeure marquée par une verticalité qui ne se dément pas. Certains appellent d'ailleurs à un véritable choc de décentralisation dans notre pays⁶⁵.

Le ZAN constitue d'ailleurs vraisemblablement un test d'une politique spatiale plus décentralisée notamment depuis la loi du 20 juillet 2023⁶⁶, tout en conservant le cadre communal, pourtant devenu obsolète depuis longtemps mais qui reste structurant.

A Panorama of Spatial Justice in France

Florence Lérique

Abstract: Il governo francese sta cercando di rilanciare la sua politica di pianificazione territoriale e sta considerando la giustizia spaziale sia a livello nazionale che, sempre più, attraverso politiche locali territorializzate. Il decentramento e le relazioni dello Stato con le autorità locali sono la chiave per trovare soluzioni comuni per ridurre le disuguaglianze e le disparità. Le politiche territoriali sono attuate da un lato dallo Stato, come dimostra la rivitalizzazione dei centri urbani, e dall'altro dalle autorità locali, come dimostrano gli SRADDET nelle Regioni. Il contributo

⁶⁵ C'est pour répondre à ces interrogations en matière de décentralisation qu'une mission a été confiée à E. Woerth dont le rapport est attendu au printemps 2024.

⁶⁶ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

presenta i vari strumenti e procedure per tenere conto delle ingiustizie territoriali e porvi rimedio.

Abstract: France is currently attempting to relaunch territorial planning policy, and is considering spatial justice both at the national level and, increasingly, through territorial local policies. The answers common to both levels involve decentralization as well as strengthening the relationships that the national government maintains with local authorities in order to reduce inequalities and disparities. Territorial policies are implemented by the state on the one hand, as the revitalization of town centers illustrates, and by local authorities on the other, as in the case of regional SRADDETs. My research, in this article, presents the different tools and procedures for taking into account, and remedying, spatial injustices.

Parole chiave: Giustizia territoriale, Politica di pianificazione, Disuguaglianze, Politiche pubbliche, Decentramento.

Keywords: Spatial Justice, Planning Policy, Inequalities, Public Policies, Decentralization.

Péréquations et justice spatiale: l'exemple des intercommunalités

Vincent Dussart*

1. Introduction

Dans l'acte II, scène IV du bourgeois Gentilhomme de Molière, Monsieur Jourdain apprend, qu'il fait ou dit de la prose depuis longtemps, sans le savoir: «Par ma foi! il y a plus de quarante ans que je dis de la prose sans que j'en susse rien, et je vous suis le plus obligé du monde de m'avoir appris cela». L'étude de la doctrine financière locale pourrait laisser à penser que le législateur en concevant les mécanismes de péréquation a fait comme M. Jourdain de la “justice spatiale” sans le savoir ni l'énoncer clairement. Dans le domaine des finances publiques, l'histoire, la politique et l'économie sont liées. Historiquement, les finances publiques “modernes” ont succédé aux finances publiques “classiques”, modifiant les conceptions économiques et la répartition institutionnelle du pouvoir budgétaire. Si l'on se place dans une approche épistémologique, on n'a pas assez, sans doute, envisagé la géographie lors de la construction de la matière! «Introduire le concept de justice dans le discours géographique est-il légitime?». Telle est la question que posait Bernard Bret dans une étude sur l'interprétation des inégalités socio-spatiales à la lumière de la théorie de la justice de John Rawls¹. On peut se demander, dès lors, si introduire la géographie dans les finances locales ou l'inverse est légitime? Toujours selon Bernard Bret, le maillage politico-administratif «peut en outre servir ou desservir la justice selon la répartition qu'il induit des prélèvements fiscaux et de la dépense publique»². Pour les juristes,

* Professeur de Droit Public, Université Toulouse Capitole; Co-directeur de l'Institut Maurice Hauriou.

¹ B. BRET, *Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la théorie de la justice de John Rawls*, Ann. Géog, n° 665-666, 2009, p. 16. Voir également, J. LÉVY, J.-N. FAUCHILLE, A. POVOAS, *Théorie de la justice spatiale, Géographies du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, 2018, spécialement p. 65 et ss.

² B. BRET, *Notion à la une: justice spatiale*, *Géococonfluences*, septembre 2015. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/information-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-justice-spatiale>.

la question fondamentale liée à la justice spatiale touche sans doute au principe d'égalité. Le domaine financier de l'égalité constitue pourtant une conception spécifique de ce principe compte tenu de l'existence de deux approches constitutionnelles bien balisées, l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques. Pour Matthieu Houser: «L'égalité oscille entre ces deux approches radicalement opposées, expliquant les propos de certains auteurs le considérant comme un «principe à tout faire», du moins un «droit-tuteur» (ou un «droit-protecteur»), expliquant par exemple la protection de l'individualité locale et de l'identité historique, ou géographique, des collectivités territoriales, le droit à la différence statutaire, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le respect des droits de l'habitant»³.

Pour analyser les relations entre justice spatiale et péréquation dans le cas des intercommunalités⁴, il faut d'emblée soulever une difficulté juridique existante. L'objectif de péréquation entre collectivités est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution depuis la révision de cette dernière par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La péréquation est présentée généralement et notamment par l'État comme une série de mécanismes qui vise «à égaliser les situations»⁵. En réalité, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République a singulièrement limité l'ambition de péréquation en en faisant un objectif à valeur constitutionnelle et non un principe de plein droit⁶. Comme le dit David Ytier, «il apparaît que l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution ne constitue donc qu'une invitation faite au législateur qui y trouve

³ M. HOUSER, *L'égalité financière entre collectivités territoriales*, RDP, 2021, p. 836.

⁴ L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale et la justice spatiale*, in F. LERIQUE, V. DUS-SART (Sous la dir.), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2023, p. 263 et ss.

⁵ Comme indiqué sur le site officiel étatique: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/perequation>.

⁶ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. N° 24 rectifié, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2002. Voir notamment A. HASTINGS-MARCHADIER, *La péréquation financière horizontale et la constitution*, AJDA, 2013, p. 2294; V. BARBÉ, *La péréquation, principe constitutionnel*, RFDC, 2010/1 n° 81, pp. 3-19; R. BARRUÉ-BÉLOU, *Bilan de la péréquation dix ans après la révision constitutionnelle 28 mars 2003*, TGCT, 2014, n° 54, pp. 47-59.

une grande liberté et se trouve pas contraint à la péréquation⁷. Or les intercommunalités ne sont pas, en droit, des collectivités territoriales et donc les objectifs de péréquation ne les atteignent normalement pas de manière “constitutionnelle”. Certes l’on parle de bloc communal ce qui permet malgré tout de faire des intercommunalités un objet mais aussi un outil de la péréquation au sein du bloc communal.

La France a connu une progression phénoménale de l’intercommunalité depuis 1992. Il s’agissait pour l’État de faciliter le regroupement des Communes dans un contexte d’éparpillement communal. La France comptait 34 945 Communes au 1^{er} janvier 2023. La coopération intercommunale peut être associative ou fédérative respectivement sans ou avec fiscalité propre. La première sert surtout à gérer en commun des services publics locaux. La seconde a pour finalité de conduire des projets communs communaux de développement territorial. Dès lors, il est possible de se demander si les intercommunalités sont ou peuvent elle être facteur causal des inégalités que la justice spatiale peut mettre en lumière et expliquer? Les outils de péréquation répondent-ils aux phénomènes d’inégalité. Sont-elles organisées en conséquence des apports de la justice spatiale? Les finances publiques locales peuvent être envisagées comme cause et conséquence et peut-être plus précisément comme cause et remédiation. La péréquation se trouve alors au centre de la problématique de lien mais avec une anamorphose des concepts classiques. Il conviendra ici de rappeler le contexte de péréquation et l’intercommunalité avant d’établir le lien entre l’intercommunalité, la péréquation et la justice spatiale. Enfin, on se demandera si les outils de péréquation intercommunaux sont adaptés à la résolution des injustices spatiales.

2. Le contexte de péréquation et l’intercommunalité

On doit se poser la question de savoir si les inégalités entre collectivités et intercommunalités sont un effet du principe de libre administration ou de celui de l’autonomie financière? Les territoires constitués sont sources d’inégalités fiscales du point de vue financier. La concentration de contribuables riches ou pauvres (personne physique ou morale) en

⁷ Voir sur ce point D. YTHIER, *Recherche sur la fiscalité locale au prisme de l’égalité*, Thèse Aix Marseille, Bibl. Parl et const., Dalloz, 2021, p. 316 et ss.

certains lieux a pour conséquence de faire en sorte que les mécanismes des finances publiques locales créent de l'injustice spatiale. Ainsi, par exemple, on peut se demander, pourquoi le département des Hauts de Seine est considéré comme particulièrement riche. Si l'on regarde ses caractéristiques géographiques et physiques, il semble qu'elles sont les mêmes que celles des départements de Seine-Saint Denis ou du Val-de-Marne. On peut considérer que les intercommunalités génèrent les mêmes interrogations.

Les inégalités économiques entre ces dernières apparaissent largement tributaires des inégalités fiscales et réciproquement. Les intercommunalités à fiscalité propre sont désormais très largement majoritaires et utilisent la fiscalité comme outil de développement économique: La richesse appelle la richesse! Les territoires font en matière fiscale effet d'attractivité. La mesure de la richesse des intercommunalités est fondée sur l'utilisation d'indicateurs qui sont principalement fondés sur la richesse fiscale et financière. La récente réforme de ces indicateurs servant au calcul des dotations et en particulier de celles de péréquation illustre cette problématique. Le passage du potentiel fiscal au potentiel financier a montré que la richesse fiscale doit être augmentée de la richesse induite⁸. Pourtant la seule mesure de la richesse des contribuables (qui sont surtout des entreprises pour nombre d'EPCI) ne suffit pas à tout expliquer.

Il existe, en effet, un problème d'égalité entre collectivités et EPCI. Pour Matthieu Houser «La portée juridique du principe d'égalité dépend de la philosophie sous-jacente et de la vision de l'organisation de l'État. Est posée dès lors la question de l'équité. Doit-on aider davantage les territoires en difficulté socio-économiques ou en difficulté géographiques?»⁹. Plusieurs facteurs explicatifs de structuration des inégalités tiennent, par exemple, dans la question des charges de centralité ou dans le fait d'être en présence de Communes touristiques. Les explications des inégalités sont, à l'évidence, multifactorielles.

⁸ A. MAILLARD, *Potentiel fiscal et potentiel financier: vers une rénovation des indicateurs financiers*, Club Finances, *La Gazette des communes*, 29 septembre 2021; R. GASPARD, *La réforme des indicateurs financiers, une bombe à retardement*, Club Finances, *La Gazette des communes*, 29 septembre 2021.

⁹ M. HOUSER, *L'égalité financière entre collectivités territoriales*, RDP, 2021, p. 836.

Le droit a du mal avec le concept d'équité. Pour Rawls l'égalité des ressources est primordiale puisque ce sont les moyens utilisables par l'individu pour arriver aux fins qu'il s'est fixée qui sont à égaliser. Ceci est parfaitement transposable aux EPCI selon nous. Les intercommunalités comme les collectivités ont subi une véritable dépossession de leur pouvoir fiscal désormais et de leur capacité à développer elle-même leur territoire et donc à générer de nouvelles ressources se réduit de plus en plus.

La différence de situations entre intercommunalités comme collectivités territoriales se fonde sur une multiplicité de conséquences d'inégalités provoquées, causées ou factuelles. Les premières et celles qui nous intéressent ici sont liées à l'idée même d'autonomie financière et donc à la question financière¹⁰. Ainsi, la mise en place de la compétence fiscale de fixation des taux des impôts locaux par la loi du 10 janvier 1980 a eu pour conséquence de mettre en lumière les inégalités de situation au regard des ressources fiscales pour les Communes et qui s'est étendue naturellement aux intercommunalités même si la gestion de ces dernières est multiple et contingente.

Les intercommunalités bénéficient de plus ou moins importantes recettes fiscales en fonction de politiques de taux très diverses. Les inégalités de ressources constituent le fondement même de la péréquation financière. Ce sont elles qui vont permettre de mesurer les inégalités et permettre le déclenchement des mécanismes péréquateurs. Certaines intercommunalités sont dépourvues de ces ressources en raison notamment de leur situation géographique jugée défavorable (éloignement des axes routiers importants, zones de montagne, insularité, etc.). D'autres sont pourvues de ressources fiscales par des avantages inverses (présence de voies de communication, facilité d'accès géographiques, proximité de ressources, etc.). Cela se ressent tout particulièrement pour les intercommunalités et leur rapport à la richesse économique.

Cependant, les aspects matériels ne peuvent expliquer toute les différences et inégalités entre intercommunalités. Ainsi certains élus locaux ont choisi de se lancer dans des politiques actives de développement

¹⁰ Pour une approche globale de la question voir L. GARCIA, *L'autonomie financière des EPCI*, Thèse Toulouse, 26 juin 2023, Dactylographiée.

économique importantes parfois au prix de la dégradation de l'environnement ou du cadre de vie des Communes ou des territoires intercommunaux. Ainsi en est-il, par exemple, des intercommunalités (et des Communes) accueillant de grandes zones logistiques particulièrement pourvoyeuses de recettes fiscales mais aussi d'emplois souvent peu qualifiés. Ces intercommunalités pourront être qualifiées de "riches" et soumises au prélèvement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) créant parfois chez certains élus un sentiment...d'injustice!

La concurrence fiscale propre à l'autonomie des politiques fiscales des intercommunalités comme des Communes est donc une problématique spatiale que l'intercommunalité a certes tenté de résoudre sans cependant y parvenir pleinement. Les politiques d'aménagement du territoire ont visé très largement à réduire les inégalités de situation des espaces géographiques qualifiés juridiquement de collectivités territoriales. En effet, une intercommunalité comme une Commune est d'abord un espace géographique délimité par des limites administratives. C'est peut-être là qu'interviennent les principales inégalités socio-spatiales. Des Communes et donc des intercommunalités sont riches par leur situation géographique au sens large du terme. Elles le sont aussi par la situation de leurs habitants. L'État a donc souhaité mettre en œuvre des outils complexes d'analyse des inégalités permettant de déclencher ou non des mécanismes de péréquation.

3. Intercommunalités, péréquation et justice spatiale

La péréquation financière est d'abord une question financière avant d'être une question de justice nous semble-t-il. Ainsi, l'expression *péréquation* n'est mentionnée dans la Constitution de la V^{ème} République que dans son article 72-2 qui traite des questions financières locales. Comme le rappelle Vincent Sempastous, «la péréquation est à l'origine une technique fiscale appliquée aux personnes physiques»¹¹. Elle était une manière de réduire les inégalités fiscales par une «répartition équitable de

¹¹ V. SEMPASTOUS, *La péréquation financière en droit des collectivités territoriales*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2023, p. 2.

l'impôt¹². Les mécanismes de péréquation sont cependant antérieurs au principe constitutionnel posés par l'article 72-2. L'idée de la correction des inégalités entre collectivités n'est pas née de manière descendante par l'application d'une règle de rang constitutionnel mais plutôt d'une règle ascendante fondée sur une certaine idée de la justice qui vise "à égaliser" des situations dues en partie aux aspects géographiques notamment mais pas seulement. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a formalisé l'objectif de valeur constitutionnelle de péréquation est venue, en quelque sorte, couronner un édifice instable et pas toujours bien défini dans son périmètre et ses objectifs. Rappelons à nouveau que cet objectif ne vise pas directement les EPCI dès lors qu'ils ne sont pas des collectivités territoriales au sens strict du terme. Pourtant, des mécanismes de péréquation existent cependant pour les EPCI et qui concernent aussi les communes.

Rechercher les buts de la péréquation permet de s'interroger sur son lien avec l'idée de justice spatiale. Il est effectivement question ici d'égalité et de solidarité. Jean-Michel Uhaldeborde pose comme fondement que «dans son acception générique, la péréquation vise à compenser des inégalités de situation afin de converger vers un idéal d'égalité des chances, de justice ou d'équité»¹³. La mesure des inégalités est, en réalité, très complexe du point de vue financier. Pour François Ecalle, «il n'existe aucun instrument reconnu et pérenne de mesure des inégalités, avant et après intervention des mécanismes de péréquation, entre les collectivités»¹⁴. Le constat est identique pour les intercommunalités! Ainsi, peuvent être utilisés des outils tels que le potentiel fiscal par habitant, le potentiel financier par habitant, le montant des ressources fiscales par habitant ou au kilomètre carré. Le revenu par habitant est aussi utilisé comme indicateur de la nécessité de la péréquation dans l'intercommunalité.

¹² R. HERTZOG, *La péréquation dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique*, in, G. GILBERT, *Actes du colloque international. A la recherche de la péréquation*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 181.

¹³ J.-M. UHALDEBORDE, *La péréquation dans les finances locales françaises: le kaléidoscope d'un dispositif polymorphe contesté*, RFFP, n° 137, 2017, p. 161.

¹⁴ F. ECALLE, *La péréquation des ressources entre les collectivités locales*, *Encyclopédie FIPECO*, 14 août 2021, <https://www.fipeco.fr/fiche/La-perequation-des-ressources-des-collectivites-locales>.

D'autres critères tenant au nombre d'habitants, à la superficie des intercommunalités, à la proportion de logements sociaux ou de résidences secondaires peuvent être mobilisés également. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et son maintien sur les résidences secondaires va revaloriser cet indice dans les années à venir. Une inégalité va apparaître entre communes avec, sans ou peu de résidences secondaires. Apparemment, ces indicateurs ne sont finalement pas beaucoup mobilisés par les chercheurs qui se sont penchés sur la justice spatiale, ils sont pourtant à l'origine du déclenchement et du calcul des mécanismes de correction des inégalités sous un angle territorial. La dernière réforme fiscale (fin de la Taxe d'habitation sur les résidences principales) impliquait d'ailleurs une modification des indicateurs financiers. Il était indispensable de revoir les modalités de fixation de l'ensemble des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations et des attributions de compensation en raison de la suppression de la taxe d'habitation. La loi de finances pour 2022 a mis en œuvre cette dernière. Sont concernés le potentiel fiscal et financier, l'effort fiscal et le coefficient d'intégration fiscale. Le nouveau dispositif intègre de nouvelles ressources aux indicateurs financiers communaux mais aussi intercommunaux. La question de la péréquation se pose évidemment en terme différent dès lors que le contribuable est soit un ménage soit une entreprise. C'est d'abord la conséquence d'un fait institutionnel majeur rappelé plus haut déjà: la fiscalité économique tend à basculer entièrement vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique (FPU).

Le second fait important et récent est que les intercommunalités comme les Communes ont conservé leurs taxes foncières contrairement aux Départements. Les Communes ont désormais une fiscalité centrée essentiellement sur les propriétaires au travers des taxes foncières. Dès lors et insensiblement, les questions de justice et de correction des inégalités devraient prendre une tournure différente.

La correction des inégalités est aussi liée à la fiscalité économique. Il y a là un paradoxe fondamental que la péréquation peine à résoudre. Les collectivités et EPCI peuvent et doivent rechercher le développement économique. La fiscalité économique ne comprend plus que la Contribution économique territoriale qui est désormais réduite à la Cotisation

foncière des entreprises (CFE). En effet, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE a été ôtée de la fiscalité directe locale. S'ajoutent à ce panel fiscal les neuf impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) en plus d'une partie de la taxe foncière sur la propriété bâtie sur les locaux industriels et commerciaux. Dans le cadre du développement économique des intercommunalités, il s'agit de multiplier les contribuables "entreprises". Partant des inégalités se forment dès lors. Ainsi, des intercommunalités de montagne ou à l'écart des principales voies de circulation pourront difficilement attirer des zones logistiques importantes comme en connaissent les villes périphériques des grands centres urbains. Les territoires insulaires (Corse) et surtout ultra-marins resteront malheureusement et sans doute à l'écart de ce développement économique pour des raisons véritablement liées à la géographie que le phénomène intercommunal aura du mal à résoudre. Les intercommunalités seront les premières marquées par ces inégalités. La redistribution restera l'horizon indépassable d'un objet de réduction des inégalités dans ces dernières hypothèses.

4. L'inadaptation des outils de péréquation intercommunale à la résolution des injustices spatiales

La péréquation a pour objectif de réduire les inégalités entre collectivités. Cependant, sa mise en œuvre prend des chemins très divers qui amène à établir des typologies variées. La solidarité financière intercommunale peut s'exprimer à travers plusieurs types de dispositifs.

Plusieurs distinctions existent pour les analyser et tenter de les comprendre. La première typologie consiste à distinguer la péréquation financière de la péréquation fiscale. Elle a pour but et pour ambition de permettre un partage des certaines ressources financières non fiscales selon la richesse mesurée des collectivités territoriales comme des EPCI. La dotation globale de fonctionnement (DGF) illustre cette technique péréquatrice de réduction des inégalités. Cette dernière tient compte d'abord de certains aspects géographiques. Ainsi, par exemple, la dotation forfaitaire des Communes qui est-elle même une composante de la DGF des Communes comprend une dotation liée à l'importance de la population et une dotation proportionnelle à la superficie de la

Commune. Ce sont là des éléments qui traduisent, en partie, des conséquences des disparités géographiques. Cependant, les intercommunalités ne bénéficient pas de la prise en compte de la surface géographique dans le calcul de leur DGF.

Il est plus traditionnel d'utiliser la seconde typologie véritable *summa divisio* utilisée par l'État en matière de péréquation. Elle consiste à distinguer la péréquation verticale de la péréquation horizontale¹⁵. La première consiste pour l'État à redistribuer plus aux collectivités défavorisées. La seconde permet de mettre en place ici une redistribution entre collectivités et entre EPCI. On parle de dotations pour la péréquation verticale et de fonds pour la péréquation horizontale illustrant la variété des procédés utilisés. Un mécanisme doit être isolé cependant avant d'examiner les deux grands modes de péréquation applicables aux EPCI. Il s'agit des pactes financiers et fiscaux.

Les pactes financiers et fiscaux (PFF) ont pour objet de définir les relations financières entre les Communes et leurs EPCI. Ils ont pour vocation d'améliorer leurs capacités à réaliser des projets sur leurs territoires. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014¹⁶ a donc eu pour ambition d'inciter les intercommunalités à élaborer avec leurs Communes membres des plans visant à réduire les disparités de recettes existantes entre elles. Les pactes financiers et fiscaux ont, de plus, été rendus obligatoires par cette même loi mais seulement pour les agglomérations signataires d'un contrat de ville. Sont donc concernées les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes signataires d'un contrat de ville. Les PFF doivent permettre une meilleure évaluation des charges transférées des Communes vers les EPCI. Ce cadre permet également d'évaluer le degré de solidarité afin d'équilibrer si nécessaire la redistribution des ressources au bénéfice des Communes qui en sont membres. A défaut, de signature d'un tel pacte, les intercommunalités devront verser

¹⁵ Pour une illustration chiffrée et détaillée voir le Rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances 2024 en application de la Loi organique relative aux lois de finances, 2023, p. 112 et ss.

¹⁶ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF, 22 février 2014.

à leurs Communes membres une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui relève davantage d'une vision horizontale de la péréquation. La péréquation horizontale passe par les dotations et concours financiers de l'État attribués aux collectivités en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques définis notamment par les indices synthétiques. Il s'agit donc pour l'État de donner plus à ceux qui ont moins. Ceci illustre ainsi, selon nous, le principe du Maximin cher à John Rawls¹⁷. Il s'agit bien, en effet, de donner plus à ceux qui ont le moins en procédant finalement à une maximisation du minimum. L'outil essentiel pour les intercommunalités est précisément la dotation d'intercommunalité elle-même composante de leur dotation globale de fonctionnement. Sa répartition fait intervenir plusieurs critères: la population du groupement, le revenu par habitants, le potentiel fiscal de l'EPCI et le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Ce dernier est un indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues au sein d'un ensemble intercommunal (communes et EPCI). Le CIF mesure la corrélation entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des diverses compétences assumées par ce dernier sur le territoire. La richesse fiscale conditionne donc bien prioritairement la péréquation verticale vers les EPCI est donc calculée. Comme le rappelle le rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances pour 2024, la plupart des dispositifs de péréquation opèrent de manière verticale¹⁸. C'est aussi vrai pour les intercommunalités.

La péréquation horizontale doit être pensée comme à la fois redistributrice et correctrice. Les dispositifs de péréquation horizontale peuvent être résumés à un slogan politique bien connu: «prendre aux riches pour donner aux pauvres». Elle consiste à prendre une part des ressources fiscales des collectivités ou des EPCI considérés comme favorisés ou riches selon un langage plus commun ou plus politique pour la reverser à des collectivités qui le sont moins. La péréquation horizontale a été établie principalement, pour l'ensemble des collectivités territoriales au

¹⁷ J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Coll. Essais, Éditions Points, p. 184 et ss.

¹⁸ Rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances pour 2024, 2023, p. 116.

début des années 2010 où quatre dispositifs de péréquation horizontale ont vu le jour dont le Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales qui nous intéresse tout particulièrement. Il s'agissait alors du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les Départements. Ce fonds a disparu en application du décret du 9 mai 2023 pris en conséquence de la fin décalée de la CVAE. Il existe également un Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation et un Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse.

Historiquement, le premier dispositif de péréquation horizontale à destination des intercommunalités est cependant celui de la Dotation de Solidarité Communautaire, il est bien plus ancien, illustrant la durabilité de la solidarité financière intercommunale et de la justice spatiale qui en découle. Créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la DSC est inscrite à l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Il s'agit «d'un mécanisme financier de péréquation intercommunale destiné à réduire les écarts de richesse entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre»¹⁹. La DSC est créée par délibération des conseils communautaires. Elle doit être établie en tenant compte de deux critères légaux pondérés en fonction de la part de population communale dans celle de l'EPCI. Le premier de ces critères est l'écart de revenu par habitant de la Commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI à fiscalité propre. Le second tient à l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la Commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre. Le cumul de ces deux critères doit atteindre au moins 35 % du montant total de la DSC. L'EPCI peut introduire des critères complémentaires à la condition de poursuivre l'objectif de réduction des écarts de richesse entre les communes. On le constate finalement les aspects géographiques sont finalement très peu pris en compte dans la détermination des attributions

¹⁹ DGCL, *L'attribution de compensation - Guide pratique*, 2022, p. 67, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Documentation%20DGCL/Guide-AC-2022-version-WEB-juillet-2022.pdf>.

de dotation de solidarité communautaire. L'un des objectifs principaux de ce mécanisme de péréquation est de favoriser une meilleure solidarité financière entre les Communes membres d'un EPCI-FP par une correction de la répartition des richesses sur le territoire de l'intercommunalité ce qui n'est pas sans conséquence sur les ressources de certaines communes. La DSC vise aussi à équilibrer les relations financières au sein de l'EPCI en prenant en considération notamment les charges de centralité. Il y a là une forme de correction spatiale des injustices territoriales. Cependant, comme le souligne Léo Garcia, «le fait que la DSC étant partagé entre les EPCI-FP et les Communes membres, ces deux acteurs peuvent avoir une vision différente du rôle que doit revêtir ce dispositif financier de péréquation»²⁰.

L'autre dispositif de péréquation horizontale concernant les intercommunalités (mais aussi les communes) est donc le FPIC²¹. La loi de finances pour 2012 a créé ce fonds dans son article 144. Pour la répartition du FPIC, les EPCI à fiscalité propre sont considérés comme échelon de référence²². Le montant des ressources du FPIC est fixé *ex ante* dans la loi de finances initiale chaque année. En 2013, les ressources de ce Fonds avaient été fixées à 360 millions d'euros, à 570 millions d'euros pour 2014, à 780 millions d'euros en 2015 et à 1 milliard d'euros en 2016. Depuis le FPIC a été bloqué à ce montant global. Le FPIC est alimenté par un prélèvement sur les ressources des EPCI des communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant dépasse un certain seuil. Le montant des prélèvements de chaque ensemble intercommunal et de chaque Commune isolée contributeurs est déterminé en fonction d'un indice synthétique composé à 75% du PFIA par habitant et à 25% du revenu par habitant²³. Les prélèvements sont reversés aux

²⁰ L. GARCIA, *La solidarité financière intercommunale et la justice spatiale*, cit.

²¹ Sur le fonctionnement de ce Fonds, voir la note d'information relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2023. Référence 23-010698-D. 7 août 2023.

²² A l'exception près de la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) constituent l'échelon de référence (article L.5219-8-2° du CGCT).

²³ Note d'information relative à la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'exercice 2023, Référence 23-010698-D, 7 août 2023, p. 3.

EPCI et Communes isolées moins favorisées. Ces derniers sont classés en en fonction d'un indice synthétique qui tient compte du revenu par habitant (pondéré de 60%), du PFIA (pondéré de 20%) et de leur effort fiscal agrégé (pondéré de 20%). Un EPCI ou une Commune isolée peut ainsi être à la fois contributeur et bénéficiaire du FPIC. Ce mécanisme complexe est donc un des seuls véritables correcteurs d'inégalités.

Malgré tout, il apparaît cependant, comme le soulignait déjà la Cour des comptes en 2014, qu' «En l'absence de définition claire des objectifs qui leur sont assignés par le législateur, les dispositifs de péréquation ont été créés, au fur et à mesure de la prise en compte des besoins, sans se préoccuper de leur cohérence, ni évaluer régulièrement leur efficacité d'ensemble»²⁴.

5. *Conclusions*

Il apparaît que la péréquation ne fait donc que distribuer (péréquation verticale) ou redistribuer (péréquation horizontale) des recettes aux intercommunalités et à leurs Communes membres sans que soient véritablement corrigées les inégalités financières. Les EPCI apparaissent donc bien démunis au regard des règles qui les gouvernent. Il apparaît, sans doute, que les travaux sur la justice spatiale pourraient être mobilisés davantage par l'État. Cette mobilisation pourrait permettre une mise à plat des mécanismes de correction des inégalités au travers d'une approche plus globale, moins financière et davantage chargée de sens.

Equations and spatial justice: the example of inter-municipal cooperation
Vincent Dussart

Abstract: La giustizia spaziale sembra essere al centro della perequazione finanziaria, soprattutto quando si tratta di strutture intercomunali. Sembra che oggi la perequazione si limiti a distribuire o redistribuire le entrate alle strutture intercomunali tra i Comuni, senza correggere realmente le disuguaglianze finanziarie. Non c'è dubbio che il lavoro sulla giustizia spaziale potrebbe essere mobilitato in misura maggiore dal-

²⁴ *Cour des comptes, Les finances publiques locales, Rapport public thématique, 2014, p. 182.*

lo Stato. Ciò consentirebbe, come emerge nel contributo, di rivedere i meccanismi di correzione delle disuguaglianze in modo più completo, meno finanziario e più significativo.

Abstract: Spatial justice seems to be at the heart of financial equalisation, particularly with regard to inter-municipal structures. It appears that equalisation therefore only distributes or redistributes revenues to inter-municipal associations and their member Municipalities without any real correction of financial inequalities. There is no doubt that work on spatial justice could be more mobilized by the national government. This mobilization could allow for a thorough review of the mechanisms for correcting inequalities through a more global, less financial and more meaningful approach.

Parole chiave : Giustizia spaziale, Finanza locale, Cooperazione intercomunale, Uguaglianza, Giustizia

Keywords: Spatial Justice, Local Finance, Inter-municipal Cooperation, Equality, Justice

Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli Comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo¹

Diana Santiago Iglesias*

1. *Approccio alla nozione di giustizia spaziale*

L'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (di seguito TUE) prevede l'obbligo per l'UE di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri. In tal senso, l'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE) impone all'UE l'obbligo di sviluppare e perseguire le azioni volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, stabilisce l'obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, prestando particolare attenzione alle zone rurali, alle zone colpite dalla transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come, per esempio, le regioni più settentrionali a bassissima densità di popolazione e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Dal canto suo, l'art. 175 del TFUE stabilisce che gli Stati membri condurranno la

* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

¹ Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito del gruppo di ricerca GI-1876 *Red Administración Empresa de la Universidad de Santiago de Compostela, grupo de referencia competitiva financiado por la Xunta de Galicia* ED431C 2023/29. Punto di partenza, nella sua elaborazione, è stato la ricerca posta alla base dei seguenti studi: *Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación*, in D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho, A.J. Ferreira Fernández (a cura di), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; *La realidad de los municipios rurales y su regulación*, presentata il 6 marzo 2023 nel Seminario de Derecho Local 2022-2023, diretto dal Professor Juli Ponce e organizzato dalla *Federació de Municipis de Catalunya* in collaborazione con il Comune e la Diputació di Barcellona, la Escuela de Administración Pública de Cataluña e l'Area Metropolitana di Barcellona; e D. Santiago Iglesias, A. De Nuccio, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, in *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Yolanda Gómez Sánchez (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, elaborato nell'ambito del Gruppo di Lavoro su *Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos*.

loro politica economica e la coordineranno allo scopo di raggiungere i suddetti obiettivi, di cui si dovrà tener conto per l'elaborazione e la messa in pratica di politiche e azioni dell'Unione, nonché per lo sviluppo del mercato interno, concorrendo al suo conseguimento. Infine, questa disposizione prevede che l'Unione sostenga la realizzazione di tali azioni attraverso i Fondi strutturali (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento»; Fondo sociale europeo; Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'Agenda Territoriale Europea del 2007 e la successiva pubblicazione della Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009 relativa al Libro Verde sulla coesione territoriale e lo stato del dibattito sulla futura riforma della politica di coesione² – che esorta gli Stati membri a riflettere su come consolidare e implementare la nozione di coesione territoriale nei loro programmi e politiche nazionali e che ritiene che i principi fondamentali dello sviluppo policentrico e del partenariato urbano-rurale, nonché la piena attuazione di NATURA 2000, dovrebbero già essere integrate nella loro pianificazione regionale – rappresentano un notevole riconoscimento istituzionale dell'importanza delle politiche di coesione territoriale.

In tal senso, nell'*Agenda territoriale 2030. Un futuro a tutti i luoghi*, del 1° dicembre 2020, si stabilisce che: «L'Europa ha molti tipi diversi di luoghi, come capitali con il rango di regioni, aree metropolitane, città piccole e

² Nel documento si ricorda che il concetto di coesione territoriale era già stato presente, implicitamente o esplicitamente, nella politica di coesione dell'UE, come si può vedere, per esempio, in: Quinta relazione intermedia della Commissione del 19 giugno 2008 sulla coesione economica e sociale - Regioni in crescita, Europa in crescita (COM(2008)0371); Libro verde della Commissione del 6 ottobre 2008, Fare della diversità territoriale un punto di forza (COM(2008)0616); Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 14 novembre 2008, Regioni 2020: una valutazione delle sfide future per le regioni dell'UE (SEC(2008)2868); artt. 158, 159 e 299, paragrafo 2, del Trattato CE; quarta relazione della Commissione del 30 maggio 2007 sulla coesione economica e sociale (COM(2007)0273); Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (Carta di Lipsia); Primo programma d'azione per l'attuazione dell'Agenda territoriale; risoluzioni del 21 febbraio 2008 sulla quarta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale (risoluzione sulla quarta relazione intermedia) e sul seguito dell'Agenda territoriale dell'UE e della Carta di Lipsia; Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale; Risoluzione del 21 ottobre 2008 su governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per i progetti di politica regionale; Relazione dell'Osservatorio in rete della pianificazione territoriale europea (ESPON), Il futuro del territorio - prospettive territoriali per l'Europa; Relazione del Parlamento europeo sulle disuguaglianze regionali e la coesione: strategie per il futuro.

medie, aree periurbane, zone rurali, periferie interne, regioni periferiche, zone più settentrionali, zone scarsamente popolate, isole, zone costiere, zone montane, regioni ultraperiferiche, regioni transfrontaliere, macroregioni, zone in declino demografico e zone in trasformazione economica e transizione industriale. Tutte hanno potenziali e problemi di sviluppo molto diversi. A tutti i livelli, da quello sub-locale a quello paneuropeo, emergono crescenti disparità economiche e sociali tra luoghi e tra persone, oltre a rischi e pressioni ambientali. Le cause sono da attribuire alle economie di scala, all'accesso diseguale ai mercati e al lavoro qualificato, nonché alle disparità nella qualità della *governance* e dei servizi pubblici. Inoltre, i collegamenti e i flussi tra i luoghi, specialmente lungo i corridoi, incidono sulle possibilità di realizzare il potenziale o di rispondere alle sfide³. Le aree in cui si ritiene necessario intervenire per ridurre gli squilibri e le disparità includono: la qualità di vita; i servizi di interesse generale; gli squilibri demografici e sociali; la digitalizzazione e la quarta rivoluzione industriale; l'occupazione e lo sviluppo economico; le interdipendenze tra luoghi e l'integrazione globale⁴. In questo contesto, con il fine ultimo di analizzare i metodi più appropriati per raggiungere tali obiettivi, nasce la nozione di giustizia spaziale, coniata principalmente nell'ambito della geografia sociale, la quale fa riferimento ai mezzi per combattere le disparità territoriali attraverso politiche pubbliche. Si tratta di una nozione in costruzione che riunirebbe le politiche pubbliche in settori molto disparati, quali il governo del territorio, l'ambiente, i trasporti, le politiche per la casa, i finanziamenti, ecc. In definitiva, come ha sottolineato F. Lérique, la giustizia spaziale è il risultato di un punto di vista territoriale e di una progettazione di politiche pubbliche⁵. In effetti, si può sostenere, come fa J. Lévy, che la politica di coesione UE è un approccio alla giustizia spaziale adattato alle società contemporanee⁶.

³ Cfr. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_02jul2021_es.pdf, consultato il 15 novembre 2023.

⁴ Cfr. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_summary_02jul2021_es.pdf, consultato il 15 novembre 2023.

⁵ F. LÉRIQUE, *Avant propos*, in V. DUSSART, F. LÉRIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare&Martin, 2022, p. 13.

⁶ J. LÉVY, *Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande, in questo fascicolo*.

In uno Stato fortemente decentrato come quello spagnolo, le considerazioni sulla giustizia spaziale assumono una rilevanza particolare. Come ha sottolineato Lérique, la giustizia spaziale implica che il principio di uguaglianza ceda a favore di una differenziazione generalizzata che orienti la risposta dello Stato verso soluzioni adeguate alle specifiche circostanze locali. In particolare, come sottolinea sempre Lérique, la lotta alle disuguaglianze tra le autorità locali può essere condotta in due modi: attraverso politiche pubbliche che interessano l'intero territorio senza distinzioni e quelle che sono territorializzate in base alle difficoltà incontrate localmente. Secondo l'Autrice, i principi che dovrebbero guidare il processo sopra descritto sono: libera amministrazione, sussidiarietà, sperimentazione, *leadership* e differenziazione⁷.

In questo lavoro, si analizzeranno alcuni meccanismi già in uso o che potrebbero essere utilizzati in Spagna per garantire la giustizia spaziale e territoriale nelle zone rurali, dove si concentra buona parte dei piccoli Comuni, tante volte spopolati o a rischio di spopolamento, soffermandosi in particolar modo sull'accesso a servizi pubblici di qualità. Le proposte per ottenere una maggiore giustizia spaziale esposte nel presente lavoro si articoleranno intorno a tre assi principali: il principio di differenziazione, una pianificazione che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e la progettazione e implementazione del meccanismo di *rural proofing*⁸.

2. La diversità dell'assetto del sistema comunale spagnolo

L'assetto territoriale spagnolo è contraddistinto dal fatto che in esso convivono vari modelli di Comune. Si compone, da un lato, dei cosiddetti Comuni più popolosi, che vengono identificati in base al criterio del numero di abitanti e, dall'altro, di un gran numero di Comuni di medie e piccole dimensioni. In realtà, se si guarda alla proporzione che questi ultimi rappresentano rispetto al numero totale di Comuni, si può affermare che l'assetto del sistema territoriale spagnolo si basa su un modello

⁷ F. LÉRIQUE, *Panorama de la justice spatiale en France*, in questo fascicolo.

⁸ Sul principio di differenziazione, cfr. G. CHAVRIER, *Différenciation et justice spatiale: peurs et solutions*, in V. DUSSART, F. LÉRIQUE (a cura di), *Justice spatiale et politiques publiques territoriales*, cit., p. 75 ss.

di piccoli Comuni. Tuttavia, non bisogna perdere di vista il fatto che tali Comuni sono distribuiti in modo diseguale tra le comunità autonome e che le loro caratteristiche, se si tiene conto della popolazione, dell'attività economica prevalente o della loro ubicazione – rurale o urbana – sono notevolmente diverse⁹.

L'85% dei Comuni spagnoli ha meno di 5.000 abitanti e, di questi, il 60% non supera la soglia dei 1.000. Ciononostante, è opportuno segnalare che in questo gruppo di piccoli Comuni convivono realtà molto diverse tra loro che ne rendono possibile la classificazione in: un sottogruppo formato da quei Comuni situati sulla costa mediterranea e negli arcipelaghi delle Canarie e delle Baleari, la cui popolazione si moltiplica in alcuni periodi dell'anno; un secondo sottogruppo formato dai Comuni che si trovano soprattutto nell'altopiano della Meseta centrale, la cui densità di popolazione è molto bassa; e un terzo gruppo di Comuni che, nonostante le loro piccole dimensioni, fanno parte di un tessuto urbano continuato, compreso in un anello metropolitano¹⁰.

3. Spopolamento e difficoltà di accesso ai servizi pubblici

Una delle conseguenze del processo di spopolamento rurale è stata la tendenza a localizzare i servizi pubblici o semipubblici essenziali – soprattutto trasporti, istruzione e sanità – nelle zone urbane, in quanto territori in cui è più facile generare economie di scala nell'erogazione di tali servizi¹¹.

In Spagna, dopo il Piano di Stabilizzazione del 1959¹², sono stati individuati due importanti fenomeni demografici, come hanno sottolineato G. Morales Matos e B. Méndez García: da un lato l'esodo rurale, inizialmente indotto dallo Stato e, dall'altro, il ribaltamento centro-periferia della

⁹ D. SANTIAGO IGLESIAS, *Administraciones y sectores públicos locales*, in F. VELASCO CABALLERO, M.M. DARNACULLETA GARDELLA (a cura di), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 275.

¹⁰ Sulle caratteristiche del piano urbanistico comunale spagnolo, cfr. E. ORDUÑA PRADA, *La planta local*, in F. VELASCO CABALLERO (a cura di), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 38.

¹¹ Cfr. D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 205.

¹² Cfr. il decreto legge del 21 luglio 1959, n. 10, *de ordenación económica*.

popolazione urbana, vale a dire lo spostamento verso le zone costiere e verso le aree metropolitane periferiche (tranne nel caso di Madrid, Saragozza e Valladolid) o verso le zone turistiche, che, nel corso di pochi anni, hanno decretato un netto passaggio da una chiara separazione urbano-rurale a uno spazio disorganizzato, frammentato e diffuso, in cui è aumentata la zona di espansione delle aree metropolitane, mentre sono stati marginalizzati i loro terzi e quarti cerchi areolari¹³.

Negli ultimi decenni, si è assistito ad un abbandono costante delle zone rurali. Eppure questa perdita è stata particolarmente intensa in molti centri abitati di piccole e medie dimensioni¹⁴, con uno spopolamento più accentuato nelle città intermedie, la maggior parte delle quali si trova nelle zone rurali, ragion per cui questo fenomeno non riguarda più solo i piccoli Comuni rurali, bensì anche quelli intermedi e semi-urbani¹⁵.

I piccoli Comuni spopolati o a rischio di spopolamento hanno visto diminuire progressivamente le loro opportunità rispetto alle zone urbane, in termini di accesso e qualità dei servizi pubblici¹⁶ e non solo di questi, ma anche dei servizi privati (settore alimentare, ecc.)¹⁷. In particolar modo, l'elevata età media della popolazione rurale¹⁸ fa sì che il catalogo dei servizi che i piccoli Comuni devono garantire includa l'assistenza sociale

¹³ Cfr. G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, in L. PAREJO ALFONSO (a cura di), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 106.

¹⁴ Cfr. le *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Ministero delle politiche territoriali e della funzione pubblica, Commissario di governo per la sfida demografica, 2019.

¹⁵ F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, in *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, p. 40.

¹⁶ Cfr. D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 205.

¹⁷ F. COLLANTES, V. PINILLA, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 120 ss.

¹⁸ Come ha sottolineato S. DIEZ SASTRE la popolazione anziana è tanto più concentrata quanto più piccolo è il Comune: nei Comuni con meno di 100 abitanti rappresenta il 40% e in quelli con più di 100 e meno di 500 abitanti rappresenta il 33%. Allo stesso modo, il numero delle persone molto anziane è più alto nelle aree rurali che in quelle urbane. Inoltre, la Spagna è in testa ai Paesi che hanno una percentuale più alta di popolazione anziana in aree rurali, ben al di sopra di altri Paesi come l'Italia o la Germania (*Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano*, in *questa Rivista*, 2, 2020, p. 447).

primaria (servizio di assistenza domiciliare, che consiste nell'assistere gli anziani nello svolgimento delle loro attività quotidiane; teleassistenza e altri servizi di prossimità, come lavanderia, podologia o servizio di pasti a domicilio, complementari ai precedenti) e servizi di assistenza specialistica (centri per anziani, centri diurni e case di riposo che, pur non essendo di solito un servizio che spetta ai Comuni poiché se ne occupa la Comunità autonoma, in molte occasioni viene svolto dai Comuni stessi)¹⁹.

Ma cosa si deve intendere per Comune rurale? In Spagna, degli 8.124 Comuni esistenti, 5.872 (il 72% del totale dei Comuni) hanno una popolazione pari o inferiore a 2.000 abitanti e concentrano, in totale, 2.705.641 abitanti (il 6% della popolazione nazionale)²⁰. Secondo l'art. 3 della legge del 13 dicembre 2007, n. 45, *de desarrollo sostenible del medio rural* (LDSMR), l'ambiente rurale è lo spazio geografico formato dall'aggregazione di Comuni o entità locali minori, definito dalle amministrazioni competenti, con una popolazione inferiore a 30.000 abitanti e una densità inferiore a 100 abitanti per km², mentre il piccolo Comune rurale è definito come quello la cui popolazione residente è inferiore a 5.000 abitanti e si trova all'interno di una zona rurale. Tuttavia, questa categoria di Comune rurale non sembra essere sufficiente. Si potrebbero stabilire diverse sottocategorie a seconda delle caratteristiche socio-economiche e geografiche del Comune in questione, poiché, come è già stato sottolineato, i piccoli Comuni rurali rispondono a realtà diverse e, in ogni caso, non tutti sono spopolati o in via di spopolamento.

Stando così le cose, uno degli aspetti che il legislatore dovrebbe risolvere è quello di definire cosa si debba intendere per piccoli Comuni, per Comuni rurali e Comuni a rischio di spopolamento. Questione da non poco, come si vedrà, quando bisogna eventualmente progettare un regime giuridico speciale per questi tipi di Comuni.

4. Servizi pubblici e piccoli Comuni

Nell'ordinamento giuridico spagnolo spetta al livello locale e, nello specifico, ai Comuni, garantire il diritto dei residenti a ricevere l'erogazione di buona parte dei servizi di base.

¹⁹ S. DIEZ SASTRE, *Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano*, cit., p. 450.

²⁰ *Ivi*, p. 445.

In ambito locale, la portata del concetto di servizio pubblico è alquanto imprecisa, dal momento che, ai sensi dell'art. 85 della legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), «gli enti locali hanno diritto di intervenire nelle questioni che riguardano direttamente l'ambito dei loro interessi». Questi saranno, in ogni caso, gli interessi attribuiti dal legislatore settoriale, soprattutto negli ambiti elencati nell'art. 25.2 LBRL, in quelli contenuti negli artt. 26 e 27 LBRL, e in quelli che, eventualmente, gli corrispondono in virtù dell'applicazione della clausola generale di competenza contenuta nell'art. 25.1 LBRL, secondo cui, ai sensi dell'art. 25.1 LBRL, «il Comune, per la gestione dei propri interessi e nell'ambito delle sue competenze, può promuovere attività e prestare servizi pubblici che contribuiscano a soddisfare i bisogni e le aspirazioni della comunità nei termini previsti dal presente articolo», con i limiti introdotti dall'art. 7.4 LBRL.

Dall'entrata in vigore della riforma della legge sulle basi dell'ordinamento locale (LBRL), operata dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), le competenze locali possono essere classificate in: delegate – esercitabili nei termini stabiliti, a seconda dei casi, nella disposizione o nell'accordo di delega, conformemente alle regole di cui all'art. 27, nel cui ambito sono previste anche tecniche di gestione e controllo di opportunità ed efficienza – e proprie – che devono essere esercitate in regime di autonomia e sotto la propria responsabilità, pur osservando sempre il dovuto coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche nella fase di programmazione ed esecuzione –, le quali, a loro volta, saranno determinate legalmente all'interno degli ambiti materiali stabiliti nell'art. 25.2 LBRL. A livello sovracomunale, va sottolineato il ruolo della Provincia nella gestione dei servizi e delle infrastrutture. In effetti, come si legge nella relazione illustrativa, la LRSAL ha inciso sul regime giuridico della Provincia con l'intenzione di «rafforzare il ruolo delle Province, dei Consigli comunali, Consigli insulari o equivalenti». Tuttavia, le loro competenze sono ancora concentrate sull'assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica dei Comuni²¹.

²¹ Cfr. E. CARBONELL PORRAS, *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, in *Anuario del Gobier-*

Sebbene la LBRL non abbia un titolo specifico applicabile ai piccoli Comuni, in alcuni dei suoi articoli sono state introdotte delle specialità ad essi applicabili, come nel caso dell'art. 26 LBRL, che attribuisce loro la competenza in merito ai servizi ivi elencati e, contemporaneamente, l'obbligo di prestazione degli stessi, modulandola, in alcuni casi, in base alla popolazione.

Secondo l'art. 26.1, lettera a), della LBRL, tutti i Comuni sono tenuti a prestare i seguenti servizi minimi obbligatori, indipendentemente dalla loro popolazione: illuminazione pubblica, servizi cimiteriali, raccolta dei rifiuti, pulizia delle strade, fornitura di acqua potabile per uso domestico, rete fognaria, accesso ai centri abitati e pavimentazione delle strade pubbliche.

I Comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, inoltre, sono tenuti a prestare i servizi di: parchi pubblici, biblioteca pubblica e trattamento dei rifiuti (26.1 b) LBRL). Nel secondo paragrafo della suddetta disposizione si aggiunge che, nei Comuni con una popolazione inferiore a 20.000 abitanti, sarà la Provincia o un ente equivalente l'addetto a coordinare la prestazione dei seguenti servizi: a) raccolta e trattamento dei rifiuti; b) rifornimento di acqua potabile domestica e smaltimento e trattamento delle acque reflue; c) pulizia delle strade; d) accesso ai centri abitati; e) pavimentazione delle strade urbane; f) illuminazione stradale. Nonostante gli obblighi derivanti dall'art. 26 LBRL per i piccoli Comuni, è opportuno sottolineare che una parte importante del catalogo dei servizi che essi sono tenuti a prestare deriva attualmente dall'attribuzione di competenze agli stessi da parte della legislazione settoriale in diversi ambiti materiali, spesso, senza che ciò sia accompagnato da finanziamenti sufficienti e senza introdurre, in molti casi, variazioni in funzione delle caratteristiche dei Comuni²². Così, per esempio, nella Comunità autonoma

no Local 2015-2016, n. 1; G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, in L. PAREJO ALFONSO (a cura di), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 69.

²² F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, cit., p. 45, afferma che queste competenze, così come quelle attribuite loro dalle leggi settoriali statali e autonome, sono superiori a quelle che i Comuni molto piccoli possono oggettivamente esercitare o prestare.

della Galizia, il legislatore autonomico settoriale attribuisce, a volte in modo poco chiaro, competenze ai Comuni nei seguenti ambiti: ambiente, soprattutto per quanto riguarda la conservazione dei letti dei fiumi e della raccolta degli animali domestici abbandonati – la legislazione galiziana attribuisce a tutti i Comuni la raccolta degli animali domestici abbandonati all'interno dei loro confini comunali come competenza propria e servizio obbligatorio (art. 22.1 della legge del 3 ottobre 2017, n. 4, *de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia*) –; rifornimento di acqua potabile a domicilio; smaltimento, trattamento e depurazione delle acque reflue; servizi sociali; assistenza domiciliare, asili nido da 0 a 3 anni; vigili del fuoco, salvataggio, protezione civile ed emergenze; prevenzione e difesa degli incendi boschivi; salvataggio e sicurezza sulle spiagge e nei luoghi di balneazione pubblici; unità per le tossicodipendenze; o parità e violenza di genere²³.

5. Le misure adottate per migliorare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici locali

Negli ultimi anni, sono state adottate numerose iniziative per affrontare la sfida demografica e migliorare il livello di coesione economica, sociale e territoriale, sia a livello europeo che statale e autonomico, molte delle quali mirano a migliorare i livelli di erogazione dei servizi nei Comuni più piccoli e a correggere gli eventuali squilibri esistenti. Di seguito, è riportata una selezione a titolo puramente esemplificativo²⁴.

Una parte importante dell'azione dell'Unione europea si articola mediante la programmazione pluriennale della politica di coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174 e seguenti del TFUE) e della Politica Agricola Comune (di seguito PAC) (artt. 38-44 del TFUE), in virtù dei regolamenti approvati ciclicamente ogni sette anni, in cui gli Stati membri sono chiamati a tenere conto, nell'utilizzo dei fondi europei, delle sfide legate al

²³ Cfr.: https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/75906/xunta-usc-presentan-estudio-que-delimita-las-competencias-las-administraciones?langId=es_ES (consultata il 21 novembre 2023).

²⁴ Queste misure sono analizzate in dettaglio da A. DE NUCCIO in D. SANTIAGO, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 220 ss.

cambiamento demografico²⁵. Su questa linea, l'Accordo di Partenariato della Spagna per il periodo 2021-2027 fissa la sfida demografica come obiettivo trasversale²⁶.

Per quanto riguarda la PAC, tra gli obiettivi principali dello sviluppo rurale, stabiliti nell'art. 4 del Regolamento (UE) 1305/2013, per il periodo 2014-2020, c'è quello di «realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro»²⁷. Per raggiungere questo obiettivo, sono state previste azioni in diversi ambiti, tra cui il finanziamento dei servizi di base nelle zone rurali (art. 20 del Regolamento (UE) 1305/2013). Nell'ambito della programmazione per il periodo 2021-2027 (Regolamenti (UE) 2021/2115-2116-2117)²⁸, l'obiettivo del contrasto allo spopolamento rurale è inserito, come sottolinea A. De Nuccio²⁹, nell'Obiettivo Generale di

²⁵ Art. 11, lettera *e*) Regolamento (UE) num. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

²⁶ Cfr. *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asoociacion_aprobado.pdf (14/11/2023), conformemente all'art. 5.1, lettera *e*), Regolamento (UE) 2021/1060.

²⁷ Art. 4, lettera *c*), Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

²⁸ Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che devono essere elaborati dagli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC), finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il Regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) n. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche per l'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

²⁹ D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas des pobladas*, cit., p. 223 ss.

rafforzamento del tessuto socio-economico delle zone rurali³⁰, da raggiungere attraverso gli Obiettivi Specifici 7 «Attrarre e sostenere i giovani agricoltori e altri nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo sostenibile delle aziende nelle zone rurali» e 8 «Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile»³¹. Tuttavia, nel caso della Spagna, come ha sottolineato F.J. Sanz Larruga, sebbene la PAC abbia contribuito alla modernizzazione e allo sviluppo del settore agricolo e zootecnico, è pur vero che, per il momento, non è riuscita a frenare il processo di spopolamento delle zone rurali³².

In ambito statale, è necessario evidenziare la recente modifica della LBRL ad opera del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. Per mezzo della normativa citata, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater*, il quale stabilisce l'obbligo degli enti locali di adottare le misure necessarie ad agevolare l'accessibilità degli abitanti ai servizi pubblici, promuovendo l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella prestazione degli stessi. A tal fine, essi sono tenuti ad elaborare piani aventi ad oggetto l'implementazione di meccanismi digitali che agevolano l'accessibilità dei cittadini e delle imprese ai servizi pubblici.

Inoltre, gli enti locali devono istituire e mantenere un portale Internet che garantisca l'informazione e l'accesso ai servizi pubblici digitalizzati a favore dei cittadini, operando come piattaforma tecnologica di comunicazione tra questi ultimi e l'amministrazione locale, tenuta a promuovere la digitalizzazione progressiva dei servizi pubblici. In questo portale, devono essere pubblicate le informazioni considerate adeguate allo scopo

³⁰ Art. 5.c), del Regolamento (UE) 2021/2115.

³¹ Art. 6.g), del Regolamento (UE) 2021/2115.

³² F.J. SANZ LARRUGA, *Cobesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho*, in F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (a cura di), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 59.

e, eventualmente, la relazione sui servizi pubblici ai quali è possibile accedere tramite il portale oppure i *link* alle informazioni sull'accesso ai servizi pubblici disponibili nel territorio, nei termini stabiliti dalla normativa autonoma. Questo obbligo è modulato nel caso dei Comuni con meno di 20.000 abitanti, rispetto ai quali è previsto che i servizi segnalati devono essere prestati con gli adattamenti e i termini attuativi corrispondenti alle proprie specialità, secondo quanto sarà stabilito dalla legislazione autonoma.

Senza pregiudizio della suddetta modifica della LBRL, per mezzo del decreto legge n. 6/2023, che sarà oggetto di analisi nell'ultimo paragrafo di questo lavoro, di seguito, si farà riferimento ad alcuni degli interventi legislativi orientati ad affrontare la sfida demografica, nei quali sono previste misure in materia di servizi pubblici.

A livello statale, bisogna ricordare che la LDSMR – normativa di base ancora in vigore – esprime l'obiettivo generale di mantenere e migliorare il livello di popolazione nelle zone rurali e di aumentare il livello di benessere dei loro cittadini, garantendo servizi pubblici basilari adeguati e sufficienti (art. 2.1, lettera c)). In particolare, nell'ambito delle politiche di sviluppo della suddetta legge, si richiede alle pubbliche amministrazioni di dotare le zone rurali delle infrastrutture e delle strutture pubbliche necessarie, soprattutto in termini di trasporti, energia, acqua e telecomunicazioni (art. 2.2.b)) e di potenziare l'accesso all'istruzione, alla sanità e alla sicurezza pubblica (art. 2.2.c)).

Nell'ambito dell'ordinamento delle comunità autonome spagnole, sono state adottate numerose misure per migliorare l'accesso e la qualità dell'erogazione di alcuni servizi pubblici a livello locale. Tra queste è doveroso citare: la legge del 2 febbraio 2021, n. 5, *de impulso demográfico* della Galizia (LIDG), che mira a delineare, in modo trasversale, le linee principali della politica demografica galiziana; la legge del 7 maggio 2021, n. 7, *de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural* della Castiglia-La Mancha; la legge del 17 marzo 2022, n. 3, *de medidas ante el reto demográfico y territorial* dell'Estremadura; o la legge del 30 giugno 2022, n. 7, *de Desarrollo Rural* dei Paesi Baschi, che fa riferimento al miglioramento delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature necessarie nelle zone rurali e alla lotta contro lo spopolamento rurale, attraverso la prestazione

di servizi specifici, in particolare nel campo dell'istruzione e della salute (art. 5.c) VII e XII)³³.

6. Alcune azioni utili per il miglioramento dell'accesso e della qualità dei servizi pubblici locali

In questo paragrafo finale, sono identificate alcune formule potenzialmente in grado di aiutare a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici locali nelle aree spopolate o a rischio di spopolamento³⁴.

6.1. Il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

In primo luogo, è opportuno evidenziare che la pianificazione amministrativa e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) possono svolgere un ruolo rilevante nel miglioramento dei livelli di accesso e della qualità dei servizi pubblici locali nelle aree meno popolate, soprattutto per mezzo di un'adeguata progettazione delle *smart communities*³⁵.

In questo contesto, l'espressione *smart communities* o comunità intelligenti è utilizzata per indicare, in modo generico, le iniziative che, fino ad oggi, sono state chiamate territori intelligenti. I primi progetti di *smart city* si limitavano all'ambiente urbano e al territorio di una città. Tuttavia, a seguito dei risultati ottenuti, questo tipo di iniziative è stato esteso oltre i confini delle città e si è iniziato a utilizzare un

³³ Oltre agli interventi normativi, nei piani adottati per combattere lo spopolamento si trovano diverse misure volte a garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità agli abitanti dei piccoli Comuni. Vd. M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación*, in C. NAVARRO GÓMEZ, Á. R. RUIZ PULPÓN, F. VELASCO CABALLERO, J. CASTILLO ABELLA (a cura di), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, 2023, p. 507 ss.

³⁴ Queste proposte sono state elaborate sulla base dei risultati del lavoro: D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas*, cit., p. 243 ss.

³⁵ Il contenuto di questa sezione prende spunto dai seguenti lavori, nel cui ambito il concetto di *smart community* è stato analizzato nel dettaglio: D. SANTIAGO IGLESIAS, *Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación*, in D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (a cura di), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDA, *Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población*, in *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.

termine più ampio: quello di territorio intelligente. Come nel caso del termine *smart city*, non esiste un concetto univoco di territorio intelligente. Secondo alcuni Autori, questo nasce dalla confluenza di varie discipline, legate soprattutto alla pianificazione urbanistica, all'architettura, al patrimonio culturale, all'ambiente e all'economia, dove la sostenibilità costituisce un elemento centrale³⁶. In tal senso, come sostengono A. Calderero, J. Pérez e I. Ugalde, il concetto di territorio intelligente integra diverse prospettive. Se, finora, dal punto di vista economico, lo sviluppo è stato legato all'innovazione tecnologica, altre discipline, come l'architettura o l'urbanistica, hanno posto la progettazione di nuove infrastrutture alla base della progettazione territoriale. Secondo gli Autori citati, il fattore ambientale riunisce i concetti di sviluppo economico e di territorio, finora spesso sconnessi, dando vita ad una nuova visione dello sviluppo sostenibile. Il territorio, inoltre, assume una nuova dimensione derivante dalla necessità di competere in un ambiente globale³⁷.

All'interno del genere delle *smart communities*, si potrebbero distinguere due tipologie, in base alle caratteristiche specifiche del territorio in cui vengono progettate e implementate: le città intelligenti o *smart cities* e i territori intelligenti o *smart territories*. Mentre l'ambito spaziale di una *smart city*, fondamentalmente, sarebbe costituito da grandi agglomerati urbani (comunità urbane intelligenti), nel caso di uno *smart territory*, il territorio sarebbe molto più eterogeneo e potrebbe comprendere sia centri urbani di piccole e medie dimensioni che le zone rurali, tanto che

³⁶ In questo contesto, è stato approvato il *Plan Nacional de Territorios Inteligentes* (PNCD), il quale descrive le azioni che saranno realizzate partendo dalle esperienze e dai risultati derivanti dall'implementazione del *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes* (2015-2017) e dalle consultazioni condotte con i diversi agenti del settore. Questo documento si concentra su tre campi d'azione: «azioni territoriali», «azioni di supporto» e «azioni complementari». Cfr. *Plan Nacional de Territorios Inteligentes 2017*, la cui versione integrale può essere consultata su https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf (consultata il 21 novembre 2023).

³⁷ A. CALDERERO GUTIÉRREZ, J. PÉREZ SAINZ DE ROZAS, I. UGALDE SÁNCHEZ, *Territorio inteligente y espacio de economía creativa: una primera aproximación conceptual y práctica de investigación*, in *Actas del XVI Congreso de Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. El futuro = Développement Durable-IT. Le future*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2006, p. 615 ss.

si potrebbe parlare, in funzione dei limiti territoriali, di *smart villages* o villaggi rurali intelligenti, regioni intelligenti, Province intelligenti, ecc³⁸. Sia il contrasto dello spopolamento che, in generale, il miglioramento della qualità della vita mediante comunità intelligenti richiedono un'adeguata pianificazione preventiva. In ogni caso, è necessario garantire la compatibilità e la complementarità tra le strategie elaborate a livello statale, regionale e locale e con quelle concepite per altri scopi, in particolare quelle elaborate per combattere lo spopolamento. Come ha osservato J.M. Rodriguez De Santiago, nel caso dei piani autonomici contro lo spopolamento, può essere individuato un modello di pianificazione scaglionata di azioni di governo o direzione politica: con l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 29 marzo 2019, sono state approvate le *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, di carattere puramente indicativo, che svolgono una funzione direttiva mediante la raccolta e la somministrazione di informazioni. In questo quadro, sono stati approvati alcuni piani autonomici, all'interno dei quali non è raro che vengano elaborati piani contro i fenomeni di declino demografico a livello provinciale, regionale o comunale³⁹.

Per garantire la compatibilità e la complementarità tra le azioni svolte ai diversi livelli, sarà necessario stabilire meccanismi di coordinamento, cooperazione e collaborazione, nonché procedimenti che permettano la partecipazione delle altre amministrazioni pubbliche, incaricate di fornire informazioni e di motivare le loro proposte allo scopo di raggiungere un

³⁸ Alcune iniziative inerenti le comunità intelligenti si possono vedere in: *Smart Rural 21. Supporting Smart villages in Europe*, https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/SR21-Project-Letter_EN.pdf (consultata il 22 novembre 2023); *Smart Village Strategy of Anso*, https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Anso_Smart-Village-Strategy.pdf (consultata il 22 novembre 2023); *Smart Rural, entornos rurales inteligentes y competitivos* (Mendinet, Campezo, Kuartango e Elvillar ad Álava, Enkarterri e Muxica a Vizcaya, e Beizama e Oresa a Guipúzcoa), <https://www.idluam.org/blog/son-los-pueblos-inteligentes-soluciones-para-revitalizar-las-zonas-rurales-analisis-de-experiencias-del-programa-smart-rural-en-el-pais-vasco/> (consultata il 22 novembre 2023). Un'analisi delle esperienze citate si può consultare in: A. ESCRIBANO LÓPEZ, *¿Son los Pueblos Inteligentes soluciones para revitalizar las zonas rurales? Análisis de experiencias del Programa SMART RURAL en el País Vasco*, in Blog del Instituto de Derecho Local, UAM, 2023, <https://www.idluam.org/blog/son-los-pueblos-inteligentes-soluciones-para-revitalizar-las-zonas-rurales-analisis-de-experiencias-del-programa-smart-rural-en-el-pais-vasco/> (consultato il 22 novembre 2023).

³⁹ J. M. RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación*, in *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, p. 41.

accordo, seguendo uno schema ispirato alla «concentrazione» proposta da M. Zafra, in modo che vi sia un forte consenso sulle principali linee di azione⁴⁰. In questa fase, è molto importante realizzare studi preliminari sulle caratteristiche socio-economiche e demografiche delle aree in cui si intende pianificare, sulla base dei quali sarà possibile, se necessario, stabilire le priorità di intervento rispetto alle aree che, per le loro caratteristiche, risultino essere le più adatte.

Alla luce di questa breve esposizione sulla pianificazione amministrativa relativa alle aree spopolate o a rischio di spopolamento, risulta evidente che la trasformazione di un territorio in territorio intelligente è un processo lungo e complesso, soprattutto quando l'obiettivo da raggiungere è il massimo livello di sviluppo. Ogni territorio desideroso di convertirsi in una *smart community*, tenendo conto delle proprie caratteristiche, deve contare su una pianificazione specifica per raggiungere tale obiettivo; tuttavia, questa pianificazione non deve essere concepita in modo isolato, bensì nell'ambito di altri progetti di portata più ampia, anche all'interno dell'Unione europea. L'implementazione di questo tipo di progetti, spesso di portata sovracomunale, richiede un maggiore coordinamento/cooperazione tra le diverse amministrazioni coinvolte e un'adeguata pianificazione, indubbiamente più complessa rispetto a quella delle *smart cities*, che interessano invece un unico centro urbano, seppure di grandi dimensioni.

Recentemente, sono state adottate delle misure orientate ad applicare i benefici delle nuove tecnologie nella prestazione dei servizi pubblici. Per esempio, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater* nella legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), per mezzo del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. La sua regolazione è stata trattata nel dettaglio nei paragrafi precedenti di questo lavoro.

⁴⁰ M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, p. 139.

6.2. *L'elaborazione di un regime speciale per i piccoli Comuni*

In secondo luogo, occorrerebbe pensare alla possibilità di elaborare un regime speciale per i piccoli comuni. Nel *Plan Normativo 2020*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre 2020, è stata inclusa la modifica della legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL), con l'obiettivo, da una parte, di recuperare l'autonomia locale per l'elaborazione delle politiche pubbliche e la riforma di questioni puntuali relative alla procedura di elaborazione dei regolamenti locali e all'esercizio della funzione rappresentativa delle cariche elettive, allo scopo di adattare alle esigenze della realtà attuale, e dall'altra parte, di istituire uno Statuto di Base per i Piccoli Comuni (*Estatuto Básico de Pequeños Municipios*) al fine di fissare la popolazione sul territorio, mantenere la qualità democratica del Comune e garantire le condizioni di vita dei cittadini indipendentemente dal territorio in cui risiedono, mediante l'erogazione di servizi pubblici di qualità⁴¹.

Come è stato già detto, non tutti i piccoli Comuni hanno difficoltà ad erogare i servizi pubblici di loro competenza in adeguate condizioni di qualità. Questa capacità dipende da molteplici fattori, come l'ubicazione dei Comuni nell'immediato territorio di influenza delle città o nelle aree metropolitane di queste ultime, la capacità finanziaria dei medesimi, le loro caratteristiche sociodemografiche, ecc. A questo punto, la domanda da porsi è se l'eventuale approvazione di uno speciale regime giuridico di base per i piccoli Comuni sia necessaria e, di conseguenza, se può rappresentare un rimedio contro lo spopolamento. La verità è che, sebbene tutti i Comuni spopolati o a rischio di spopolamento siano di piccole dimensioni, come si è accennato quando si è fatto riferimento alla diversità dell'assetto locale spagnolo, non tutti i piccoli Comuni si trovano in questa situazione.

Ad ogni modo, proprio come segnala la dottrina, sembra evidente che il contrasto dello spopolamento richieda governi locali forti e sostenibili e, dunque, che ogni azione in questa direzione possa incidere positivamente anche sul successo della strategia di riequilibrio territoriale even-

⁴¹ Cfr. *Plan Anual Normativo 2020*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre, <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7df7e523-7a89-47b2-8428-71e6fa878f8f/PAN-2020.pdf> (consultato nel gennaio del 2023).

tualmente progettata⁴². Inoltre, come è stato già indicato in precedenza, lo spopolamento ha origine in un compendio di cause di natura diversa tra le quali, indubbiamente, sono rinvenibili le difficoltà di accesso ai servizi e alle infrastrutture pubbliche.

In relazione a quest'ultimo punto, è certo che, oltre all'erogazione dei servizi minimi stabiliti dall'art. 26.1 della LBRL, il quale attribuisce ai Comuni la competenza rispetto all'elenco dei servizi ivi contenuto e l'obbligo di erogare gli stessi, il legislatore settoriale, statale e autonomico conferisce ai Comuni competenze in molteplici ambiti materiali. Nella prestazione dei primi, solitamente, le difficoltà dei Comuni vengono in parte superate grazie all'appoggio ricevuto a livello provinciale, secondo quanto stabilito dall'art. 36.1 della LBRL. Tuttavia, in molti casi, questi Comuni incontrano serie difficoltà rispetto alle numerose competenze loro attribuite dalla legislazione settoriale, il cui ambito è spesso difficile da definire, in quanto coincide con quello di altri livelli territoriali.

Pertanto, anche se l'approvazione di un eventuale statuto di base per i piccoli Comuni potrebbe fornire l'occasione per rivedere il contenuto dell'art. 26.1 LBRL e, eventualmente, il ruolo della Provincia e di altri enti sovracomunali rispetto all'erogazione dei servizi pubblici di competenza comunale, resta il fatto che la risoluzione dei problemi cui si è fatto cenno richiederà spesso l'intervento del legislatore autonomico.

Di seguito si esaminerà se, alla luce del quadro normativo esistente, sia possibile regolare con carattere basico un regime speciale per i piccoli Comuni.

Ai sensi dell'art. 30 della LBRL: «le leggi sul regime locale delle Comunità autonome, nel quadro di quanto stabilito in questa legge, possono stabilire regimi speciali per i Comuni piccoli o di carattere rurale e per quelli dotati di altre caratteristiche, come il carattere storico-artistico o la predominanza di attività turistiche, industriali, minerarie o altre attività simili nei loro territori, che lo rendano opportuno». Tuttavia, secondo il *Tribunal Constitucional* (STC) nella sentenza 214/1989, FJ 7, quanto disposto da questo precetto non impedisce al legislatore statale di disciplinare un re-

⁴² F. VELASCO CABALLERO, *Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 7.

gime speciale di base per i piccoli Comuni, ferma restando la competenza delle Comunità autonome nella fissazione della disciplina di dettaglio.

In virtù delle disposizioni della STC 31/2010, l'estensione della normativa di base in materia, in teoria, potrebbe essere ampia tanto quanto il legislatore statale dovesse decidere. Ciononostante, l'introduzione di uno statuto di base per i piccoli Comuni troverebbe un limite nel principio di proporzionalità, poiché comporterebbe una riduzione della capacità normativa delle Comunità autonome in questa materia. Come ha sottolineato F. Velasco Caballero, l'estensione della regolazione statale di base in quest'ambito, limitando l'esercizio di una competenza autonoma enunciata come esclusiva negli statuti di autonomia, dovrebbe trovare sufficienti motivi nel resto della Costituzione e adempiere quanto stabilito nel resto del "blocco della costituzionalità", giacché la competenza autonoma sul regime locale, sebbene non possa impedire allo Stato di emanare una normativa di base (art. 149.1.18 CE), obbliga che l'ampiezza di quest'ultima si basi su ragioni costituzionali sufficienti e limiti il meno possibile l'esercizio delle competenze autonome⁴³.

Nonostante le disposizioni dell'art. 30 della LBRL, la diversità comunale caratteristica del sistema spagnolo si è configurata nel tempo attraverso la normativa di base statale sul regime locale, la cui estensione e intensità, come ha sottolineato Velasco, tuttavia, ha impedito l'esistenza di regimi locali adattati alle singolarità geografiche, demografiche ed economiche di ciascuna Comunità autonoma⁴⁴.

Qualora si optasse per un regime speciale di base per i piccoli Comuni, bisognerebbe puntare su una strategia globale di riforma della LBRL, tenendo presente che il protagonismo nella progettazione di un regime

⁴³ Come esempio di giustificazione per una regolazione di base estesa ed intensa, l'Autore cita la regolazione statale di base introdotta dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), sul controllo economico e finanziario comunale, che fa appello al principio della stabilità di bilancio e della sostenibilità finanziaria dell'art. 135 della Costituzione spagnola (STC 41/2016). Per questo motivo, per quanto riguarda l'argomento in questione, l'Autore propone una duplice regolazione di base statale, composta da precetti di applicazione necessaria e da altri sostituibili dalle leggi autonome. Cfr. F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 37.

⁴⁴ F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 25.

speciale applicabile ai piccoli Comuni sarebbe condiviso tra il legislatore statale di base – non solo relativo al regime locale –, la cui azione dovrebbe limitarsi alla fissazione della regolazione indispensabile, e il legislatore autonomico, al quale dovrebbe essere lasciato ampio spazio per lo sviluppo della normativa di base, in quanto solo così facendo è possibile tener conto delle specifiche caratteristiche dei piccoli Comuni di ciascun territorio. Su questa linea, alcuni Autori, come M. Almeida, segnalano l'interessante possibilità che i legislatori statali e autonomici lascino un campo d'intervento ai piccoli Comuni, permettendo loro di scegliere tra le diverse alternative giuridiche offerte dai primi, al fine di configurare il proprio regime giuridico⁴⁵. Come già ribadito da Almeida e Font, partendo dalla diversità ed eterogeneità degli enti locali, il principio di differenziazione deve essere specificato dal legislatore mediante parametri quantitativi e qualitativi, in relazione a ciascuna materia e a ciascuna funzione: il regime locale deve passare dall'essere uniforme, rigido e statico all'essere diversificato, flessibile e dinamico⁴⁶.

Partendo da queste premesse, l'avvio di un processo di riforma della legislazione di base del regime locale, dieci anni dopo la sua ultima riforma di cui alla LRSAL, dovrebbe essere utilizzato per introdurre cambiamenti di portata generale e non limitati solo ai Comuni più piccoli, più spopolati o a rischio di spopolamento. Ad ogni modo, di seguito, considerato l'oggetto del presente lavoro, si focalizzerà l'attenzione su questi ultimi e, in particolar modo, sui servizi pubblici locali.

La regolazione del regime speciale per i piccoli Comuni proposta in questa sede ruoterebbe intorno a tre assi: l'ambito di applicazione; la riformulazione del livello sovracomunale; e la prestazione di servizi pubblici da parte degli enti locali⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, p. 66 ss.

⁴⁶ M. ALMEIDA CERREDA, T. FONT I LLOVET, *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, p. 27.

⁴⁷ Negli ultimi mesi, il Ministero delle Politiche Territoriali e il Ministero per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica hanno lavorato su diverse bozze del progetto preliminare di legge sul regime organizzativo dei Comuni con popolazione ridotta o a rischio di spopolamen-

Come anticipato, il primo passo da compiere nell'introduzione di questo regime speciale dovrebbe essere quello di delimitarne l'ambito di applicazione e di definire chiaramente cosa si intende per piccolo Comune e, eventualmente, per piccolo Comune rurale, qualora si decidesse di stabilire particolarità per questo sottotipo di Comune. Non bisogna dimenticare che le piccole dimensioni di un Comune non si identificano necessariamente con il fatto che sia spopolato o a rischio di spopolamento e, ancor meno, con l'esistenza di difficoltà nell'esercizio delle sue competenze o nell'erogazione di servizi pubblici con determinati standard di qualità. Pertanto, i piccoli Comuni potrebbero essere classificati in diverse tipologie e il regime giuridico applicabile a ciascuno di essi potrebbe essere modulato. Una volta individuato l'ambito di applicazione di questo regime speciale, bisognerebbe stabilire i principi generali di applicazione al medesimo. Tra quelli possibili, Almeida propone i seguenti: singolarizzazione, democrazia, dispositivo e di primazia della volontà comunale, semplificazione e celerità⁴⁸.

Rispetto al secondo asse – la riforma del livello sovracomunale –, Velasco Caballero segnala che l'eventuale regime speciale di base applicabile ai piccoli Comuni dovrebbe essere orientato a facilitare per i Comuni, le Province e le Comarche la creazione di strutture cooperative per l'esercizio delle loro competenze, lasciando la definizione delle strutture

to, relativo alle misure per la modernizzazione amministrativa e il miglioramento dei rapporti di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche.

⁴⁸ M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., p. 66 ss. Secondo l'Autore, il principio di singolarizzazione ha una duplice connotazione: da un lato, è caratterizzato dalla differenziazione; dall'altro, dall'adeguatezza. Nella componente della differenziazione, il principio di singolarizzazione richiede che tanto il legislatore di base quanto quello di sviluppo, nell'elaborazione delle norme che compongono lo statuto dei piccoli Comuni, tenga conto delle caratteristiche specifiche di questi ultimi: struttura organizzativa, mezzi personali, risorse finanziarie ecc. Nella componente dell'adeguatezza, invece, il principio di singolarizzazione impone che ai piccoli Comuni si attribuiscono le competenze esclusive per il cui esercizio essi dispongono di sufficiente capacità economica ed amministrativa, in forma individuale o associata, e che si tenga conto, a tal fine, anche dei principi di sussidiarietà e prossimità. Infine, il principio dispositivo concerne essenzialmente l'ambito competenziale, richiedendo l'assenso dei Comuni per l'affidamento di nuovi compiti e il principio di primazia della volontà comunale, e soprattutto la sfera organizzativa, imponendo di privilegiare le scelte organizzative e operative delle amministrazioni comunali, nell'ambito delle norme applicabili.

sovracomunali nelle mani delle Comunità autonome, data la diversità delle realtà locali⁴⁹.

Inoltre, bisognerebbe puntare sul rafforzamento del ruolo della Provincia – e, eventualmente, di enti equivalenti, come la Comarca –, sulla scia dei timidi progressi compiuti in tal senso grazie alla riforma introdotta dalla legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), tra le cui finalità figura quella di garantire i principi di solidarietà e di equilibrio intercomunale in Spagna⁵⁰. Ad esempio, per migliorare la qualità dell'erogazione dei servizi pubblici nei Comuni in questione, si potrebbe affidare alla Provincia il costante monitoraggio dell'accesso e delle condizioni di erogazione di questi servizi nel territorio e, alla luce dei risultati, pianificare le azioni nell'ambito delle proprie competenze, incoraggiando, ad esempio, la cooperazione interamministrativa.

In terzo luogo, nell'ambito competenziale, una serie di azioni realizzabili dal legislatore di base potrebbe essere valorizzata, fermo restando che, come già osservato in precedenza, una parte importante degli obblighi dei piccoli Comuni in tale ambito deriva dalle attribuzioni di competenze disposte dal legislatore autonomico a loro favore le quali, a volte, non sono accompagnate da un finanziamento sufficiente⁵¹. Per esempio, si potrebbe pensare di introdurre la possibilità che i Comuni più piccoli possano richiedere un'esenzione dall'obbligo di erogare i servizi minimi previsti dall'art. 26.1 della LBRL, modulando detto obbligo rispetto a determinate categorie di Comuni. Tuttavia, questa possibilità, che è già stata menzionata in alcune occasioni, non sembra essere l'unica soluzione per l'erogazione dei servizi pubblici in questione con adeguati livelli di qualità. Probabilmente, la linea d'azione più consona sarebbe

⁴⁹ Opzione proposta come possibile linea di riforma da F. VELASCO CABALLERO, *Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*, cit., p. 25.

⁵⁰ D. SANTIAGO IGLESIAS, *Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales*, in L. MELLADO RUIZ, Á. FORNIELES GIL, (a cura di), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 103 e D. SANTIAGO IGLESIAS, *Provincia, comarca y área metropolitana*, in F. VELASCO CABALLERO (a cura di), *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 287-316.

⁵¹ Non sembra che, dal punto di vista del loro finanziamento, esista un modello unico generalizzabile a tutti i Comuni. V.F. VELASCO CABALLERO, *Financiación de los municipios pequeños y despoblación*, in *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 2022, p. 249.

quella di riformare il ruolo delle Province o di altri enti sovracomunali nella prestazione dei servizi pubblici e, naturalmente, dotare i Comuni dei mezzi necessari per esercitare le proprie competenze.

Bisogna tenere presente che non si tratta tanto di garantire l'erogazione dei servizi minimi obbligatori – pochi nel caso dei Comuni più piccoli – bensì, come ha sottolineato E. Carbonell, di garantire alla popolazione l'accesso a servizi di qualità che spesso sono di competenza dell'amministrazione statale e autonoma, come nel caso di trasporti, telecomunicazioni, istruzione, sanità, ecc.⁵².

Ad ogni modo, il punto nodale della questione risiede, più che nell'attribuzione di competenze a favore dei Comuni da parte della legislazione di base del regime locale, nell'attribuzione di competenze effettuata dal legislatore settoriale – statale e autonomo – a favore di questo tipo di Comuni, la quale dovrebbe tener conto delle loro diverse caratteristiche ed introdurre le necessarie modulazioni in funzione delle stesse, applicando i principi di adattamento e differenziazione⁵³.

Seguendo questa linea di differenziazione del regime applicabile ai piccoli Comuni e di fissazione di misure di garanzia dell'accesso ai servizi pubblici di qualità, di recente, come si è già segnalato, per mezzo del decreto legge del 19 dicembre 2023, n. 6, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, è stato introdotto un nuovo art. 70-*quater* nella LBRL. La regolazione è stata trattata nel dettaglio in precedenti paragrafi di questo lavoro. Il principio di differenziazione viene introdotto espressamente anche per quanto riguarda l'attribuzione di competenze ai Comuni, indicando che prima dell'attribuzione di competenze ai Comuni, in conformità con il principio di differenziazione, deve essere effettuata una specifica ponderazione della capacità gestionale dell'ente locale, lasciando traccia di tale ponderazione nella motivazione dello

⁵² E. CARBONELL PORRAS, *De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022*, in *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.

⁵³ F. VELASCO CABALLERO, *Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 20 ss.

strumento giuridico che effettua l'attribuzione di competenze, sia nella sua parte esplicativa che nella corrispondente relazione giustificativa (art. 25.6 LBRL).

Inoltre, come già ribadito, sarebbe opportuno rivedere il sistema di finanziamento per i Comuni più piccoli al fine di poter esercitare tali competenze ed erogare, di conseguenza, servizi di qualità. In tal senso, potrebbe essere interessante introdurre sistemi di perequazione intercomunale, creando uno o più fondi da distribuire in base a formule che tengono conto dei diversi indicatori di possibile disuguaglianza o debolezza finanziaria⁵⁴.

Ancora, bisognerebbe puntare su sistemi di gestione congiunta dei servizi pubblici, con l'obiettivo di ottenere un'erogazione dei servizi di qualità e che sia sostenibile dal punto di vista finanziario. In tal senso, si dovrebbe rivedere la regolazione dei diversi strumenti di collaborazione necessari per canalizzarla, come consorzi, accordi, società pubbliche, ecc., in modo tale da offrire un quadro normativo chiaro che ne semplifichi l'uso⁵⁵.

6.3. *Il rural proofing*

Da ultimo, potrebbe essere di interesse il ricorso al c.d. *rural proofing*. Sebbene uno studio dettagliato di questo meccanismo esuli dagli scopi del presente lavoro, non si può fare a meno di menzionare l'utilità di questo strumento ai fini dell'ottenimento di una maggiore giustizia territoriale⁵⁶. Il *rural proofing* può essere definito, come ha segnalato Sanz Larruga, uno strumento atto a migliorare e garantire la cooperazione delle comunità rurali con le amministrazioni e le istituzioni pubbliche, nonché migliorare il coordinamento tra le politiche promosse nelle zone rura-

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Potrebbe essere presa in considerazione, altresì, la figura del raggruppamento o comunità di Comuni, una novità nella legislazione di base sul regime locale che, tuttavia, vanta precedenti nelle normative autonome. Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., p. 74.

⁵⁶ Cfr. il Report del Comitato Europeo delle Regioni del 2022 «*Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities*», https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf, consultato il 15 novembre 2023.

li⁵⁷. Si tratta, in definitiva, di garantire che le esigenze del mondo rurale siano prese in considerazione nell'elaborazione delle normative e nella progettazione delle politiche pubbliche. Secondo A. Picón Arranz, il suo obiettivo è garantire, in ultima analisi, «che la legislazione degli Stati – non solo quella direttamente rivolta al mondo rurale – contribuisca in modo sinergico a garantire l'uguaglianza tra popolazione urbana e quella rurale»⁵⁸. Precisamente, un riferimento alla necessità di implementare questo meccanismo è già contenuto nella Dichiarazione di Cork 2.0, *Una vita migliore nelle zone rurali*, dove si insiste sulla sua adeguatezza per assicurare che tale aspetto si rifletta nelle politiche e nelle strategie dell'Unione, dato che le politiche agricole e rurali devono fondarsi sull'identità e sul dinamismo delle zone rurali attraverso l'attuazione di strategie integrate e di approcci multisettoriali⁵⁹.

In realtà, questo meccanismo è fortemente legato proprio alla proposta di cui sopra, che insiste sulla necessità di differenziare il regime giuridico applicabile ai piccoli Comuni e di adattare il loro regime giuridico alle caratteristiche specifiche degli stessi. I legislatori statali e autonomici tendono ad approvare norme di uniforme applicazione alle diverse amministrazioni pubbliche, imponendo obblighi molto onerosi ai piccoli Comuni⁶⁰. Pertanto, l'implementazione di un meccanismo di *rural proofing* permetterebbe di tenere conto, tra l'altro, delle peculiarità di questi ultimi nelle procedure di elaborazione delle normative. A questo proposito,

⁵⁷ F. J. SANZ LARRUGA, *Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho*, in F. J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (a cura di), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 156 ss.

⁵⁸ A. PICÓN ARRANZ, *Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía»*. *Una propuesta para Castilla y León*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 2023, p. 125. Secondo S.A. BELLO PAREDES, si tratterebbe di «una trasposizione del principio di sussidiarietà applicato al fenomeno dell'azione pubblica nelle zone rurali e nelle città intermedie, associato al principio costituzionale dell'autonomia locale, art. 137 CE, già in vigore in Inghilterra, Scozia, Canada e Australia» (*La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, p. 145).

⁵⁹ Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0, «Dichiarazione Cork 2.0. *Una vida mejor en el mundo rural*», 5 e 6 settembre 2016, https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf, consultata il 15 novembre 2023.

⁶⁰ Cfr. M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit. p. 72.

di seguito sono riportati alcuni esempi di come il *rural proofing* è stato accolto nel sistema giuridico spagnolo, sia nella legislazione nazionale che in quella regionale⁶¹. La DA 6^a della legge del 20 dicembre 2022, n. 27, *de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*, stabilisce: «1. Il Governo promuoverà un Meccanismo Rurale di Garanzia, garantendo la partecipazione delle parti interessate alla sua progettazione e attuazione.

2. Tale Meccanismo dovrà includere, in ogni caso:

a) l'inclusione della valutazione degli effetti territoriali e degli effetti sull'ambiente e sulla società rurale delle politiche pubbliche, in conformità con le disposizioni dell'articolo 2.1 della presente legge.

b) l'elaborazione di una metodologia di valutazione specifica che tenga conto dei principi, delle raccomandazioni e degli strumenti proposti dall'Unione Europea in questo ambito»⁶².

Tra i vari esempi di livello regionale, si può menzionare la citata legge n. 5/2021 sull'impulso demografico della Galizia che, oltre a definire i concetti di "prospettive demografiche" e "impatto demografico", stabilisce come la prospettiva demografica debba essere incorporata nell'ambito della azione politica e persino nella sua attività di bilancio (artt. 3-9); o l'art. 5 della citata legge n. 13/2023 sulla rivitalizzazione dell'ambiente rurale dell'Aragona, nel quale viene espressamente disciplinato il Meccanismo rurale di garanzia: «si configura come il principio guida dell'azione in virtù del quale l'Amministrazione della Comunità autonoma promuoverà e riesaminerà tutte le politiche settoriali e di sviluppo socio-economico, tenendo conto della prospettiva del cambiamento demografico e sociale e di contrasto dello spopolamento, l'analisi dei loro impatti reali e potenziali e degli effetti sull'ambiente rurale, e promuoverà misure di discriminazione positiva nelle aree rurali da determinare in base ai criteri di delimitazione stabiliti nel Titolo II della presente legge».

⁶¹ V. F.J. SANZ LARRUGA, S. SORIANO MORENO; J. HERRERO LORENTE; S. PAZOS VIDAL, *El «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales*, in Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (COORD.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, p. 127 ss.

⁶² V., tra gli altri esempi di livello regionale, quello contenuto nell'art. 5 della legge 13/2023, del 30 marzo 2023, n. 13, *de dinamización del medio rural* dell'Aragona.

7. Conclusioni

La giustizia spaziale, come ricorda Lericque, comporta che il principio di uguaglianza ceda a favore di una differenziazione generalizzata che orienti la risposta delle autorità pubbliche verso soluzioni adeguate alle specifiche circostanze locali⁶³.

Nell'ambito locale spagnolo, definito dalla sua diversità, è essenziale identificare i meccanismi che possono essere più utili a tenere conto delle sue peculiarità e, in ultima analisi, raggiungere una maggiore giustizia spaziale. In particolare, nelle zone rurali, dove si concentra buona parte dei piccoli Comuni, spesso spopolati o a rischio di spopolamento, in alcuni casi, non è possibile garantire l'accesso della popolazione ai servizi pubblici essenziali; in altri, è garantito l'accesso ma non è possibile raggiungere standard elevati nella qualità del servizio o, comunque, paragonabili a quelli delle aree urbane.

Il presente lavoro, quindi, propone tre meccanismi volti ad ottenere una maggiore giustizia in termini di coesione territoriale. Si tratta di strumenti già esistenti o di misure, in qualche modo, già previste dall'ordinamento giuridico spagnolo ma che dovrebbero essere rafforzate e migliorate a questo scopo. Le proposte per ottenere una maggiore giustizia spaziale espone nel presente lavoro si articolano intorno a tre assi principali: un regime speciale per i piccoli Comuni, una pianificazione *smart* che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e la progettazione e implementazione del meccanismo di *rural proofing*.

Spatial Justice and the Provision of Local Public Services by Small Municipalities: Some Reflections on the Spanish Case

Diana Santiago Iglesias

Abstract: L'assetto del sistema territoriale spagnolo si articola intorno ad un modello di piccoli Comuni. Le loro caratteristiche, considerando popolazione, attività economica predominante e ubicazione – rurale o urbana – sono notevolmente diverse. Nel caso dei piccoli Comuni spopo-

⁶³ F. LERIQUE, *Panorama de la justice spatiale en France*, cit.

lati o a rischio di spopolamento, negli ultimi anni, si è assistito ad una progressiva riduzione delle loro opportunità rispetto alle zone urbane, in termini di accesso e qualità dell'erogazione dei servizi pubblici e privati. In questo contesto, il presente lavoro analizza diverse proposte per la realizzazione di una maggiore giustizia spaziale dal punto di vista dell'accesso ai servizi pubblici di qualità nei Comuni spopolati o a rischio di spopolamento. Esse si articolano intorno a tre assi principali: il principio di differenziazione, una pianificazione che si adegui alle diverse azioni necessarie in tal senso, sfruttando le risorse offerte dalle TIC, e l'implementazione del meccanismo di *rural proofing*.

Abstract: The Spanish territorial system is structured around a model of small municipalities. Their characteristics, taking into account population, predominant economic activity or location – rural or urban – differ considerably. In the case of small Municipalities that are depopulated or at risk of depopulation, recent years have seen a progressive reduction in their opportunities compared to urban areas, in terms of access and quality of public and private service provision. In this context, this paper will analyse several proposals for achieving greater spatial justice in terms of access to quality public services in municipalities depopulated or at risk of depopulation. They are structured around three main axes: the principle of differentiation, planning that adapts to the various actions required to this end, taking advantage of the resources offered by ICTs, and the implementation of the rural proofing mechanism.

Parole chiave: Spopolamento, Comuni rurali, Giustizia spaziale, Servizi pubblici locali, Statuto di base dei comuni meno popolosi, Pianificazione intelligente, Rural proofing

Key words: Depopulation, Rural Municipalities, Spatial Justice, Local Public Services, Basic Status of Less Populous Municipalities, Intelligent Planning, Rural Proofing

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

Per un dibattito sulla *giustizia spaziale* dal punto di vista del diritto pubblico
Jean-Bernard Auby, Marzia De Donno

SAGGI E ARTICOLI

Dimensioni giuridiche della giustizia spaziale: problemi teorici e opportunità applicative
Valerio Nitrato Izzo

Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande
Jacques Lévy

La justice spatiale dans la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale
Francette Fines

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

Panorama de la justice spatiale en France
Florence Lericque

Péréquations et justice spatiale: l'exemple des intercommunalités
Vincent Dussart

Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli Comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo
Diana Santiago Iglesias

