



ISLL Papers

**The Online Collection of the
Italian Society for Law and Literature**

Vol. 17 / 2024

ISLL Papers

The Online Collection of the Italian Society for Law and Literature

<http://www.lawandliterature.org/index.php?channel=PAPERS>



ISSN 2035-553X

Vol. 17 /2024

Ed. by ISLL Coordinators
C. Faralli & M.P. Mittica

ISBN - 9788854971318

DOI - 10.6092/unibo/amsacta/7982



Dalla giustizia spaziale alla “giustizia” delle città e dei territori

Marzia De Donno*

Abstract: [*From Spatial Justice to the “Justice” of Cities and Territories*] Partendo dalle teorie sulla *spatial justice* e sulla *legal geography* elaborate in altri settori delle scienze sociali, con il contributo si sviluppano alcune riflessioni in ordine ad una loro traduzione giuridica nell’ambito dei processi di riforma e di riordino territoriale attualmente in atto nel nostro Paese. Soprattutto alla luce della tendenza, sviluppatasi a livello europeo, di definire e incentivare sistemi di *governance* territoriale differenziati e improntati a forme di cooperazione di tipo policentrico (c.d. *functional regions*), in conclusione si punta a dimostrare come un simile modello, anche tramite la relativizzazione dei confini amministrativi e il superamento di disparità territoriali che si coagulano all’interno dei territori – urbani e rurali –, possa essere preso concretamente in considerazione per assicurare la “giustizia” nei e tra i territori.

Key words: Spatial Justice; Legal Geography; Territorial Agenda 2030; Just Transition; Territorial Reforms.

1. Premessa. L’“ingiustizia” dei territori e il compito del giurista

La complessità della società moderna e la condizione di *polycrisis* che la attraversa pongono ormai in evidenza un aspetto, nel passato molto spesso trascurato: il forte condizionamento delle città – e dei territori su cui esse si proiettano – sui livelli di benessere e di qualità della vita, singola e associata, delle persone.

Si tratta di un’affermazione che potrebbe apparire quasi scontata. Eppure fenomeni abbastanza recenti come la pandemia o i disastri ambientali conseguenti ai cambiamenti climatici, l’aggravamento delle condizioni di povertà e il rigido inverno demografico che stanno caratterizzando l’Italia, hanno prepotentemente posto all’attenzione dell’opinione e dei decisori pubblici anche questo aspetto.

In realtà, nell’ambito della c.d. “svolta spaziale” che ha caratterizzato diverse scienze sociali, già da tempo si avverte che lo spazio urbano non può più essere considerato come un semplice sfondo ambientale dei processi sociali ed economici. Soprattutto le teorie sulla giustizia spaziale, come noto, hanno consentito di affermare che le esi-

* Professoressa associata di Diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Ferrara (marzia.dedonno@unife.it).

stenze sono intrecciate con le geografie in cui vivono ed i territori andrebbero ormai intesi come concreti spazi e luoghi fisici che possono condizionare, in positivo o in negativo, le vicende individuali e collettive e lo stesso sviluppo della personalità umana (Soja 2010; Philippopoulos-Mihalopoulos 2010; Bret 2015; Danani 2016; Lévy, Fauchille, Póvoas 2018).

È il territorio, del resto, a rappresentare la proiezione geografica della reale distribuzione della ricchezza, e quindi di opportunità, vantaggi, risorse e servizi. Ed è nei territori, pertanto, che possono originare anche forme di disuguaglianza e disparità sociale nella stessa percezione e nel godimento effettivo dei diritti.

È, in definitiva, negli “spazi vissuti” (Fremont 1981) che possono prodursi situazioni di “giustizia” e “ingiustizia” nei confronti degli individui.

Ciò, in buona misura, può dipendere anche dal fatto che sono proprio i territori – da intendersi quale categoria giuridica del diritto pubblico – a rappresentare il terminale ultimo delle azioni delle istituzioni pubbliche che quei diritti sono chiamate a garantire, quale che sia, del resto, il livello di governo su cui esse si collocano, statale, regionale oppure locale.

È sui territori che le amministrazioni si organizzano, e sono, ancora, i territori a rappresentare l'unità di misura per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'erogazione dei servizi pubblici, a cominciare da quelli più strettamente rispondenti al godimento dei diritti fondamentali. E, purtroppo, sono spesso proprio i territori – siano essi, in fondo, urbani o rurali, centrali o periferici – a rivelare discontinuità e inefficienze nella gestione dei servizi, la sovrapposizione delle competenze e la stessa dispersione delle responsabilità pubbliche, manifestando problemi e complessità o, meglio, complicazioni di natura organizzativa, che impattano, in ultimo, proprio sugli interessi, sui bisogni e sui diritti di tutti (De Donno 2022).

In questo, un ruolo rilevante può essere svolto allora proprio dal diritto pubblico, che ha esattamente il potere di conformare e plasmare i territori (Dussart, Lérique 2022; Auby, De Donno 2023; De Donno 2024a).

Si potrebbe dire, anche in tal caso, che si tratta di un'affermazione scontata. Eppure il diritto non ha ancora predisposto soluzioni del tutto efficaci in tal senso. Anzi, molto spesso, proprio il diritto ha lasciato irrisolta la complessità territoriale, contribuendo, all'opposto, ad introdurre situazioni di complicazione funzionale e organizzativa ulteriori.

Ed esse possono essere ravvisate, fra l'altro, anche nella stessa costruzione giuridica (e, per questo, artificiale) dei territori stessi, tramite la creazione, attraverso i confini, di delimitazioni e suddivisioni indispensabili sì per assicurare valenza alle norme giuridiche, l'esercizio dei poteri pubblici e il riparto delle responsabilità, ma che, di frequente, non corrispondono ad una mappa amministrativa adeguata e in grado di rispondere alle concrete e mutevoli esigenze delle persone.

Nella sua tendenza “universalistica”, il diritto può rischiare, così, di creare anche dei meri “artefatti burocratici”, uniformi e avulsi dalle concrete geografie economiche e sociali (Auby 2024); *horti conclusi* tra loro non comunicanti in cui si possono addensare complicazioni, svantaggi, disparità e ingiustizie.

Sono questi, di nuovo, aspetti già messi in evidenza dalle scienze sociali.

Gli studi più avanzati sulla *legal geography*, per esempio, hanno consentito di individuare alcuni bias della pratica giuridica legata al territorio, che rivelano una storica tensione anche tra i principi di uniformità e differenziazione, tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale.

Così, com'è stato condivisibilmente affermato, una delle cause di fondo può essere rinvenuta anche nell'assenza di una reale prospettiva spaziale e di tipo critico nel diritto, con la conseguenza che «le *disuguaglianze spaziali* vengono date per scontate e normalizzate». Anzi, molto spesso, queste ultime non verrebbero 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 sul concetto di 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» (Nitrato Izzo 2023 : 19, 28).

Prendendo allora sul serio la “spazialità del diritto”, queste teorie hanno dimostrato che proprio il diritto, nel suo rapporto con il territorio, non deve essere forza libera e oggettiva, avulsa rispetto allo spazio vissuto in cui si cala, né esso può ignorare le geografie umane e fisiche e le differenziate realtà locali in cui deve essere applicato. Al contrario, il diritto dovrebbe essere *«first and foremost a performative practice creating spaces whose meaning is pragmatically enriched by socio-geographical contexts»*: non dunque un *«closed, formal, and acontextual system»* ma *«an assemblage of heterogeneous elements»* (Nicolini 2022 : 14).

Se così è, dinanzi a questo stato di cose, lo scienziato sociale – e in particolare, il giurista – non può più limitarsi a descrivere la realtà dei fenomeni, ma deve spingersi oltre, ricercando nuove soluzioni e raccomandando, se ci riesce, dei modelli.

E nel volgere il nostro intento precisamente in questa direzione, sembra utile soffermarsi, facendo tesoro degli apporti della giustizia spaziale e della geografia legale, innanzitutto sulle politiche urbane e di coesione territoriale europee, che delle differenze territoriali e del superamento delle disparità sociali hanno fatto il proprio *ubi consistam* (§ 2). La descrizione di un nuovo modello di governance territoriale a carattere differenziato, cooperativo e policentrico, che relativizza gli stessi confini amministrativi, promosso di recente con l'Agenda Territoriale 2030 e che rinviene significativi punti di contatto con queste teorie (§ 2.1), ci consentirà di riflettere sulla sua possibile replicabilità nel contesto italiano (§ 3), per quali territori e con quali strumenti, che spetta al legislatore definire e normare, per assicurare, in ultimo, una reale giustizia nei e tra i territori (§ 4).

2. L'“Europa giusta” e i territori

Da ormai diverso tempo, com'è noto, l'Unione europea ma anche altre organizzazioni internazionali hanno posto l'accento sul ruolo delle città e sulla necessità di avviare specifiche politiche di sviluppo locale di tipo *place-based*, che considerino, in un'ottica integrata, relazionale e al contempo differenziata, tanto le città quanto le realtà periferiche poste ai loro margini, col fine specifico di rimuovere divari e disparità sociali che possono radicarsi nei territori.

Non è questa la sede per ripercorrere compiutamente le fasi e le tappe delle politiche di coesione territoriale e delle stesse politiche urbane dell'UE. Qui potremmo limitarci ad osservare, tramite un riferimento ad alcuni dei momenti salienti di questo percorso, che già da tempo le istituzioni europee hanno declinato complessivamente tali politiche secondo un approccio funzionale e cooperativo, che, anche attraverso la promozione di nuove forme di *governance* di tipo collaborativo tra tutti i livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale), il coinvolgimento immediato e diretto delle stes-

se comunità locali e la sperimentazione di innovative soluzioni di partenariato pubblico-privato, punti allo sviluppo economico e sociale e al superamento delle disuguaglianze tra luoghi e persone.

Si tratta, invero, di una strategia maturata dall'Unione già trent'anni e più or sono. Essa, infatti, può essere fatta risalire, dopo l'Atto Unico europeo, alla Comunicazione della Commissione Verso una agenda urbana nell'Unione europea del 1997, e, prima ancora, al Libro Verde sull'Ambiente urbano del 1990, ove già si affermava che *«solving the problems of the city would make a major contribution to solving the most pressing global [...] problems [...]. It is in the cities that we find the greatest concentration of population and economic activity [...]. And it is the cities which make the crucial, long-term and often irreversible decisions»* (COM (90) 2018 def. : 2).

Di qui, l'intenzione espressa di avviare sempre più pregnanti politiche comunitarie direttamente rivolte ai contesti urbani, preordinate alla stessa riprogettazione delle città europee e, in particolare, delle periferie, col fine ultimo di assicurare la qualità della vita degli abitanti e promuovere lo sviluppo economico delle città.

Ulteriore impulso al ben noto superamento della "cecità" dell'UE rispetto alle articolazioni territoriali degli Stati membri fu dato, poi, dalle note Carte urbane europee. Tra di esse devono annoverarsi la Dichiarazione di Lille del 2000, la Strategia per lo sviluppo sostenibile del Consiglio europeo di Göteborg del 2001 e quindi, soprattutto, l'Acquis Urbano di Rotterdam del 2004, i cui principi – lo sviluppo economico e il rafforzamento della competitività urbana, la tutela dell'ambiente e la riqualificazione delle città, il contrasto all'emarginazione sociale e l'integrazione degli immigrati – furono ulteriormente irrobustiti con l'Accordo informale di Bristol del 2005 e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007. Ad essi fecero seguito la Dichiarazione di Marsiglia del 2008 e la Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana del 2010.

Nel frattempo, la Terza relazione sulla coesione economica e sociale della Commissione europea del 2004 avrebbe posto il tassello definitivo per la stessa declinazione territoriale delle politiche di coesione, recepite poi nel Libro verde sulla coesione territoriale del 2008 e nel Trattato di Lisbona (art. 3 TUE). Fu così che, per la prima volta, gli obiettivi di coesione vennero declinati in una dimensione ricomprendente, tra gli altri, proprio il miglioramento dell'integrazione territoriale e la riduzione delle disparità e degli squilibri in Europa.

Più precisamente simili disparità venivano colte su un piano pluridimensionale: non solo a livello europeo, alla luce dell'alta concentrazione di attività economiche e di popolazione nella zona del pentagono centrale europeo, ma anche a livello statale, regionale e infraregionale, proprio in considerazione della persistenza di pronunciati squilibri economici tra le maggiori aree urbane e le aree rurali degli Stati membri, e quindi all'interno delle stesse città, a fronte dell'esistenza di sacche di povertà e di esclusione sociale specialmente in corrispondenza di zone a scarsa disponibilità di servizi.

Il dato territoriale rappresentò, così, il tratto caratterizzante del successivo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013 e, soprattutto, 2014-2020, ove, per la prima volta, venne dato impulso a strategie di sviluppo urbano 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» (art. 7, comma 1 Reg. (UE) n. 1301/2013).

Fu anche grazie a questo mutato quadro di riferimento che, in Italia, parallelamente all'istituzione delle Città metropolitane ad opera della l. n. 56/2014, quale soluzione necessitata per riconoscere e valorizzare le specificità urbane di alcune realtà maggior-

mente avanzate e traino dell'economia del nostro Paese, si avviò, al contempo, un processo di sensibilizzazione verso le c.d. aree interne, tramite precise politiche di sostegno economico a favore dei territori marginali e in via di spopolamento (il riferimento è alla SNAI).

Lo Stato italiano dava così dimostrazione di una maturata consapevolezza circa le differenze insite nei propri territori, alle quali occorreva rispondere tramite soluzioni altrettanto differenziate; le une e le altre, comunque, basandosi essenzialmente su forme strutturate o flessibili di cooperazione interistituzionale, da collocare su territori che trascendono i singoli confini comunali.

Di lì a poco, dopo l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e l'Accordo di Parigi del 2015, la Conferenza delle Nazioni Unite Habitat III, svoltasi a Quito nel 2016, avrebbe dato nuovo impulso alle questioni urbane secondo vicende ormai note. Ne sarebbe scaturita la New Urban Agenda e, nello stesso anno, con il Patto di Amsterdam i ministri dell'UE responsabili delle questioni urbane avrebbero stabilito le dodici priorità tematiche da perseguire, ancora una volta, attraverso un approccio integrato e coordinato tra tutti i livelli di governo, per una più efficace predisposizione delle politiche e della stessa legislazione con un potenziale impatto sulle aree urbane.

All'Agenda urbana per l'UE, così istituita, cui si deve affiancare, nello stesso anno, la Dichiarazione di Cork 2.0 su una vita migliore nelle aree rurali, avrebbe quindi fatto seguito la Nuova Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2020, e il movimento sul nuovo Bauhaus europeo, collegato strategicamente allo stesso Green Deal. Parallelamente, veniva approvata a fine dicembre 2020, dai ministri responsabili delle politiche di coesione territoriale, la nuova Agenda Territoriale 2030, denominata significativamente «Un futuro per tutti i luoghi».

Sullo scenario drammatico nel frattempo stagliatosi in tutta Europa a causa della pandemia, giungeva così al suo culmine il processo di sensibilizzazione delle istituzioni europee verso le questioni urbane e territoriali. Ne rappresentano un'ulteriore testimonianza, del resto, proprio l'attenzione che l'Unione stessa ha riservato ai territori e agli stessi enti territoriali nell'ambito della predisposizione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, e, quindi, la stessa forte attenzione per una transizione giusta (“che non lasci indietro nessuno e nessun luogo”), collegata già dal Green Deal ai costi economici, ambientali e sociali del percorso di conversione verso un'economia climaticamente neutra.

Le priorità per un'“Europa giusta” e “verde” sono divenute, così, la cifra stilistica anche del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2021-2027, cui si salda lo stesso piano d'azione per le aree rurali promosso con la recente Comunicazione della Commissione, Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040.

E proprio in questo contesto, tornando a volgere di nuovo lo sguardo al nostro Paese, merita di essere segnalato proprio il nuovo Accordo di partenariato, che ha puntato sulla predisposizione di strategie di sviluppo locale fortemente differenziate per tipologie di aree territoriali e rivolte prioritariamente all'inclusione sociale. Così, per esempio, nell'ambito delle Strategie di sviluppo urbano definite dai programmi regionali cofinanziati dal Fondo FESR risultano individuate, quali aree target, le aree urbane metropolitane, le aree urbane medie, le aree urbane funzionali, e, infine, altri sistemi territoriali (Falcone 2023).

Già solo questo esempio starebbe a testimoniare un significativo avanzamento e, forse, la definitiva presa di contezza, da parte dello Stato e delle Regioni italiane, non solo delle diversità territoriali che connotano il nostro Paese, ma ormai anche della presen-

za di aree o sistemi urbani funzionali differenziati, che non trovano ancora corrispondenza sul piano normativo.

Ciò detto, va però pure ricordato che con la recente revisione del PNRR voluta dall'attuale Governo, sono invece pregiudizievolemente venute meno proprio alcune azioni che più da vicino afferiscono al benessere collettivo nei territori. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla rimodulazione dei fondi destinati a finanziare la resilienza e la valorizzazione del territorio, o, ancora, l'inclusione e la coesione sociale, i progetti di rigenerazione urbana, i Piani urbani integrati, e, infine, gli interventi per le stesse aree interne.

Ferme dunque tali tendenze altalenanti e, per vero, un po' contraddittorie, sul fronte delle riforme territoriali, nell'estate del 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato anche un nuovo schema di legge delega per la riforma del TUEL, orientato, di nuovo, alla coesione sociale e territoriale, di cui si dirà meglio nei paragrafi successivi.

2.1 Il modello delle “*functional regions*” nell'Agenda Territoriale 2030

Non si può concludere questo breve *excursus* senza uno specifico approfondimento dei più recenti approdi delle politiche di coesione territoriale dell'UE. L'Agenda Territoriale 2030 già richiamata sopra si autoproclama, infatti, come il manifesto per un'“Europa giusta” dei territori. E, del resto, ad una sua analisi, non può che rinvenirsi una forte assonanza con gli stessi risultati raggiunti dalle teorie sulla giustizia spaziale e sulla *legal geography*, cui si è fatto cenno in premessa.

Adottata nel 2020, essa rappresenta la sintesi delle conclusioni cui sono pervenute diverse istituzioni europee e internazionali in distinti atti e rapporti. Fra di essi, oltre a quelli richiamati sia pur fugacemente nel paragrafo precedente, vanno ancora menzionati: lo *State of the European Territory Report* e l'*European Territorial Reference Framework* di ESPON, entrambi del 2019, i principi dell'OCSE sulla politica urbana e sulla politica rurale dello stesso anno e la Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale del 2017.

In linea di continuità con la stessa Carta di Lipsia, l'Agenda Territoriale punta tutto, e ancora una volta, su politiche *place-based* fondate sulla promozione della cooperazione interistituzionale tra enti e aree territoriali differenti, nella convinzione che solo questo approccio consenta di raggiungere significativi livelli di integrazione funzionale e lo sviluppo economico e sociale nei territori.

Come si legge: «*the place-based approach to policy making contributes to territorial cohesion. It is based on horizontal and vertical coordination, evidence-informed policy making and integrated territorial development. It addresses different levels of governance (multilevel governance approach) contributing to subsidiarity. It ensures cooperation and coordination involving citizens, civil society, businesses, research and scientific institutions and knowledge centres*».

Nella convinzione, dunque, che «*the quality of government and governance processes is an important cross-cutting principle for local, regional, national and European developments*» e che «*it matters for the wellbeing of society and is a prerequisite for long-term sustainable increases in living standards*», l'Agenda richiama, quindi, l'importanza di costruire modelli di sviluppo e di governance territoriale – si noti – di tipo policentrico.

Definiti *functional regions*, essi si caratterizzano per il fatto di tenere insieme aree metropolitane, città medie e piccole, zone rurali e altre aree con proprie specificità.

Si tratta di un mutamento di prospettiva notevole, che sposta la stessa governance territoriale dal modello classico in cui aree più o meno periferiche ruotano attorno ad un unico centro urbano aggregatore di servizi, opportunità e ricchezza, verso un disegno nuovo, basato su una sorta di coalizione urbana tra una pluralità di enti e poli urbani, tutti promotori dello sviluppo nell'area "regionale" di riferimento.

Il dato significativo e certamente da registrare è quindi, anzitutto, la valorizzazione del ruolo delle città medie accanto alle stesse aree metropolitane. Ed anzi, è proprio ad esse che l'Agenda affida non solo il compito di attenuare le forze centripete esercitate normalmente dalle città di maggiori dimensioni, ma anche la stessa buona riuscita del modello.

In secondo luogo, risulta particolarmente interessante la relativizzazione degli stessi confini amministrativi che emerge con nettezza dalle dichiarazioni raccolte nell'Agenda.

Nell'ottica dell'inclusività e della coesione tra territori, essi, infatti, costituiscono propriamente un ostacolo (giuridico) da superare e persino da rompere se si vogliono assicurare benessere a luoghi e persone.

Così, quindi, le *functional regions* sarebbero il frutto di una «*cooperation in polycentric networks*», ossia di «*cooperation and networking within and between cities, towns and their surrounding areas*», necessarie per creare «*development perspectives for all places taking into account the need to promote urban-rural linkages*».

Ed è proprio per questo che le *functional regions* «*often break with existing administrative delineations. They differ according to functional character and interconnection, are highly dynamic and can shift over time*». E conseguentemente, «*decision makers in cities and towns [have to look] beyond their administrative borders to cooperate with their surrounding areas [...]. [Only] together cities, towns and their surrounding areas can ensure a healthy and affordable living environment, avoiding further urban sprawl and reducing land take*».

3. La cooperation in polycentric networks: un nuovo modello cui guardare anche in Italia?

Quello delle *functional regions*, a ben guardare, è un modello che sembra richiamare le *functional urban areas* (FUA) identificate già da tempo dall'OECD e dall'EUROSTAT (OECD 2013). Si tratta di ambiti urbani di tipo economico definiti sulla base di criteri geografici e statistici, che ricordano il metodo impiegato dalla stessa ISTAT per individuare i Sistemi Locali del Lavoro (SLL); questi ultimi, a loro volta, coincidenti con aree composte da più Comuni contigui, e definite sulla base dei flussi del pendolarismo per ragioni di lavoro (Adobati, Ferri e Pavesi 2015; Dini e D'Orazio 2022).

Le FUA si basano però essenzialmente sul modello urbanistico classico delle agglomerazioni urbane, in cui attorno ad un *core* ruota un *hinterland* (o *ring* o *commuting zone*) funzionalmente dipendente dal primo. Mentre, come detto, il modello promosso dalla *Territorial Agenda* si riferisce in maniera differente a sistemi urbani "a rete", in cui sono presenti più poli urbani, caratterizzati da strette interconnessioni sociali, economiche e istituzionali, di cui possono beneficiare anche le realtà minori e periferiche.

Già diffusa in alcuni Paesi del Nord Europa, la *functional region* si presenta, quindi, come «*a spatial organisation of cities characterised by a functional division of labour, economic and institutional integration, and political co-operation*» (ESPON 2003 : 3). Ed essa si basa esattamente sull'idea secondo la quale proprio la presenza di una pluralità di città, messe "a siste-

ma” in un’area sorretta da relazioni istituzionali di cooperazione, può stimolare lo sviluppo e la crescita economica, supportando al contempo la coesione territoriale.

Come, infatti, è stato osservato: «*a fundamental idea of polycentricity is to counteract a core-periphery relation, where the core is the prosperous strong and dominant area and the periphery is weak, marginalised and dependent on the core. According to this perspective, fostering a polycentric development means improving the situation for the weaker territory, i.e. favouring spatial justice*». Al tempo stesso, però, va pure evidenziato che «*the idea of polycentric development is that you are not to strengthen “the whole periphery” (resulting in sprawl); instead selected urban nodes are to be developed, which in turn can bring about a positive development in the ultra-periphery*» (Connelly, Bradley 2004 : 9-10).

In definitiva, quindi, il modello di governance policentrico della *functional region* – ispirato dalle politiche urbane e di coesione territoriale e cui guardano gli stessi teorici della giustizia spaziale – è possibile solo considerando vaste aree territoriali a forte conurbazione e concentrazione di attività economiche e sociali, attraversate da flussi di popolazione, e caratterizzate da specifiche condizioni infrastrutturali, geografiche e persino climatiche. Di qui l’importanza di correlare a questo “spazio urbano esteso” una capacità istituzionale di governo di tipo flessibile, affidata a più città di medie e grandi dimensioni, preordinata alla messa in rete di infrastrutture e servizi comuni, e, per tale via, funzionale all’integrazione, alla coesione e alla solidarietà tra grandi realtà urbane, centri medi e insediamenti minori e periferici.

Pur quindi nella presenza di più poli urbani attrattivi all’interno dello “spazio regionale” considerato, questo modello viene identificato anche con il nome di *city-region* (Messina 2020).

Così intesa, allora, la *city-region* è anzitutto qualcosa di diverso, evidentemente, tanto dall’istituzione comunale quanto dalla stessa Città metropolitana. Ed essa non andrebbe concepita, pertanto, come un ente in senso stretto, dotato di un territorio e di una popolazione da amministrare e rappresentare, ma piuttosto come una conurbazione di area vasta che trascende gli stessi confini amministrativi, un nuovo “spazio giuridico locale” policentrico da gestire e governare, in cui può assumere particolare rilievo anche una dimensione abitativa della persona svincolata dallo stesso concetto di cittadinanza (De Donno 2024b).

4. Alcune considerazioni conclusive

Se, allora, si volesse ritenere praticabile anche nel nostro Paese un sistema di governance urbana come quello sin qui descritto, da collocare su aree vaste distinte da quelle metropolitane e persino provinciali, che fa perno sulle città medie ed esteso su più territori contermini, su scala regionale o addirittura infraregionale, occorre allora considerare che il diritto amministrativo italiano offre già tutti gli attrezzi per supportare e rendere possibile una cooperazione in reti policentriche di questo tipo.

Si pensi, in questo senso, a tutti gli strumenti del coordinamento amministrativo, dalle intese alle convenzioni agli accordi, sino alle conferenze di servizi; ma poi, ancora, si pensi a ipotesi di avvalimento e di delegazione di funzioni amministrative, agli strumenti della programmazione negoziata e alla stessa pianificazione territoriale e strategica, fino a soluzioni dotate di un minimo grado di istituzionalizzazione come uffici comuni, tavoli tecnico-politici e organi collegiali di coordinamento, senza dimenticare gli stessi enti di gestione dei servizi pubblici in forma societaria.

Del resto, con riferimento a questi ultimi, il recente riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica esprime un particolare *favor* proprio per l'aggregazione tra più enti locali nella gestione dei servizi pubblici a rete (d.lgs. n. 201/2022, art. 5). E sempre sul piano dei principi, vanno pure richiamati gli stessi principi di solidarietà e di auto-organizzazione amministrativa previsti ora nel nuovo Codice dei contratti pubblici (artt. 6 e 7, d.lgs. n. 36/2023).

Sono già, solo queste, norme di non poca importanza, che possono fornire uno slancio ulteriore verso un'alleanza tra territori proprio al fine di garantire «centralità» alle «esigenze delle comunità di riferimento [nel]la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti» (art. 3, d.lgs. n. 201/2022). Un'alleanza – v'è comunque da dire – che deve essere assicurata anche da concreti meccanismi di incentivazione, in mancanza dei quali essa rischierà di essere ancora in larga parte sorretta solo dalla lungimiranza degli amministratori (Delsignore 2023 : 318).

Ciò precisato, un avanzamento ulteriore nella costruzione giuridica del modello della *functional region* potrebbe giungere anche dalla stessa progettualità legata al nuovo ciclo dei fondi strutturali 2021-2027, di cui si è già detto. Non è da sottovalutare infatti questa occasione, che potrebbe consentire di identificare e sviluppare ulteriormente le stesse specificità territoriali e le potenziali connessioni tra più poli.

Da ultimo, ulteriori prospettive potrebbero dischiudersi anche alla luce del recente schema di disegno di legge delega per la revisione del TUEL.

Espressamente orientato, sin dal suo art. 1, a «garantire la coesione sociale, territoriale e ordinamentale» e «il benessere delle comunità di riferimento», il d.d.l. individua tra i principi e i criteri direttivi della delega, tra l'altro, proprio la «valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali [...] con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale» (art. 2, comma 1, lett. g).

Si tratta di una norma di estremo interesse, che richiama in qualche modo i commi 11 e 89 della l. n. 56/2014, i quali, come noto, hanno già reso possibile nel recente passato lo sviluppo di soluzioni di governance di tipo flessibile e su base infraterritoriale.

Proprio quella previsione, perciò, qualora la legge delega dovesse entrare in vigore, andrebbe esplorata in tutte le sue potenzialità, potendo consentire esattamente la creazione di forme di cooperazione tra più enti territoriali, secondo logiche distinte da quelle propriamente metropolitane. Del resto, già la stessa attuazione della Legge Delrio ha messo in evidenza, in questi dieci anni, l'insufficienza dei tradizionali strumenti di aggregazione e cooperazione locale previsti dal nostro ordinamento (unioni e fusioni), pensati quasi esclusivamente, e solo con qualche rara eccezione applicativa, per i Comuni di minori dimensioni.

Ciò, peraltro, rende anche doveroso ricordare che ormai diversi anni fa la stessa Corte costituzionale, giudicando della legittimità degli obblighi di cooperazione intercomunale di cui al d.l. n. 78/2010, riconobbe nell'eccessiva rigidità della disciplina proprio uno di quei casi in cui «l'ingegneria legislativa non combacia con la *geografia funzionale*» (C. Cost. n. 33/2019). E d'altronde, sempre la Corte costituzionale, sia pure riferendosi a Province e Città metropolitane, ha già esortato il legislatore a differenziare la disciplina sull'organizzazione pubblica dei territori «secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità» (C. Cost. n. 240/2021).

Sono allora questi, moniti, cui oggi, proprio alla luce delle strategie europee sin qui descritte, occorrerebbe a maggior ragione dare seguito, per far sì che, come ancora ha sottolineato la Corte nel 2021, tutti gli enti costitutivi della Repubblica «siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori».

Il che, in fondo, altro non farebbe che incrementare, secondo un preciso ideale di giustizia, il grado di benessere e di qualità della vita delle comunità che, nei territori, hanno deciso di vivere e risiedere.

Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Ferri V., Pavesi F.C., 2015. «Dentro e fuori le Città metropolitane: un’analisi della domanda di governo urbano», in *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Venezia, 11-13 giugno 2015*, 33–46. Roma-Milano: Planum Publisher.
- Alietti A., 2021. «Giustizia spaziale, periferie e vulnerabilità sociale: un nesso problematico?», in M.G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica dei rapporti tra giustizia e spazi urbani*, Pisa: Pacini Giuridica, pp. 17–32.
- Auby J.-B., 2024. «Les territoires comme lieux d’inscription du bien commun: l’approche du droit», *Transversalités*, 168, pp. 19–32.
- Auby J.-B., De Donno M., 2023. «Per un dibattito sulla giustizia spaziale dal punto di vista del diritto pubblico», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2023, pp. 7–16.
- Bret B., 2015. «Notion à la une: justice spatiale», *Géoconfluences*, pp. 1–3.
- Connelly S., Bradley K., 2004. «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, pp. 1–14.
- Danani C., 2016. «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*, pp. 127–156.
- Delsignore M., 2023. «Le aggregazioni nella nova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, pp. 308–318.
- De Donno M., 2022. «Imperfect Polycentrism and ‘Loyal’ Coordination: from Complication to the Organisation of Complexity», in M. De Donno, F. Di Lascio (eds.), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli: ESI, pp. 101–124.
- De Donno M., 2024a. «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, pp. 251–278.

- De Donno M., 2024b. «Oltre i confini e i territori: lo spazio delle autonomie locali», *Diritto pubblico*, 1, pp. 163–189.
- Dini F., D’Orazio A., 2022. «Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili». *Federalismi.it*, 20, pp. 315–339.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network), 2003. *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development. Third interim report.*
- Falcone M., 2023. «Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale», *Istituzioni del federalismo*, Numero Speciale 2023, pp. 71–100.
- Fremont A., 1981. *La regione. Uno spazio per vivere*, Milano: FrancoAngeli.
- Lévy J., Fauchille J.-N, Póvoas A., 2018. *Théorie de la justice spatiale*, Paris: Odile Jacob.
- Messina P., 2020. «Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto», *Regional Studies and Local Development*, dec., pp. 19–53.
- Nicolini M., 2022. *Legal Geography: Comparative Law and the Production of Space*, Cham: Springer.
- Nitrato Izzo V., 2023. «Dimensioni giuridiche della giustizia spaziale: problemi teorici e opportunità applicative», *Istituzioni del federalismo*, Numero Speciale 2023, pp. 19–38.
- Nitrato Izzo V., 2017. *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2013. «Defining regions and functional urban areas», in *Regions at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- Philippopoulos-Mihalopoulos A., 2010. «Spatial justice: law and the geography of withdrawal», *International Journal of Law in Context*, 6, 3, pp. 201–216.
- Soja E., 2010. *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis: University of Minnesota press.