



Rivista N°: 1/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 13/01/2020

AUTORE: Elisa Olivito\*

## (DIS)EGUAGLIANZA, CITTÀ E PERIFERIE SOCIALI: LA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE\*\*

Città s'adimanda vna ragunanza d'huomini ridotti insieme per viuere felicemente e grandezza di città si chiama non lo spatio del sito, o'l giro delle mura; ma la moltitudine de gl'habitanti, e la possanza loro.

GIOVANNI BOTERO, *Delle cause della grandezza delle città*

Paris change! mais rien dans ma mélancolie  
N'a bougé! palais neufs, échafaudages, blocs,  
Vieux faubourgs, tout pour moi devient allégorie,  
Et mes chers souvenirs sont plus lourds que des rocs.

CHARLES BAUDELAIRE, *Le cygne*

Il III e IV Granili, uno dei fenomeni più suggestivi di un mondo, come l'Italia Meridionale, morto al tempo che avanza, va quindi, più che scoperto in ingenua cifra da questo o quell'oscuro cronista, visitato accuratamente, in tutte le sue deformità e gli assurdi orrori, da gruppi di economisti, di giuristi, di medici. Apposite commissioni potrebbero recarvisi a contare il numero dei vivi e dei morti, e di quelli come di questi esaminare le ragioni che li condussero o li tennero o li portarono via di qui. Perché il III e IV Granili non è solo ciò che si può chiamare una temporanea sistemazione di senz'altro, ma piuttosto la dimostrazione, in termini clinici e giuridici, della caduta di una razza.

ANNA MARIA ORTESE, *La città involontaria*

Ignoriamo Roma, la vita degli uomini che vi abitano, il rapporto di questi con l'ambiente. Ignorano Roma i romani e ignorano quindi in definitiva se stessi come gruppo sociale. Questa ignoranza condiziona anche la posizione di ogni individuo e genera quell'esasperazione dell'individualismo che sembra essere a Roma l'unico modo di sentirsi presenti e di riconoscersi esistenti.

ITALO INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica (1870-1970)*

---

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma 'La Sapienza'.

\*\* Il testo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta al XXXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, 15-16 novembre 2019, Università degli Studi di Bergamo.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Gaetano Silvestri — Direttori: Prof. Felice Giuffrè, Prof.ssa Elisabetta Lamarque, Prof. Alberto Lucarelli, Prof. Giovanni Tarli Barbieri

*Sommario: 1. Centro, periferie, semiperiferie: di alcune nozioni prestate al diritto. - 1.1. Il rilievo costituzionale delle diseguaglianze urbane: dal diritto degli enti locali e dei livelli di governo al diritto delle città. - 2. Città, eguaglianza e diseguaglianze: la prospettiva costituzionale. - 2.1. Una vecchia, nuova questione per le città e l'eguaglianza: l'abitare tra spazi abitativi e gentrificazione. - 3. Eguaglianza costituzionale, periferie e marginalità: una questione non solo di redistribuzione. - 3.1. Strategie e percorsi dell'intervento pubblico nelle periferie. - 3.2. Sicurezza urbana e decoro: le nuove declinazioni spaziali dell'ordine pubblico e la rimozione delle diseguaglianze. - 4. Le periferie del mondo in città: migrazioni, minoranze e segregazione urbana. - 5. L'Agenda urbana europea e le visioni funzionaliste dello spazio urbano: il vestito nuovo delle diseguaglianze nelle c.d. città intelligenti. - 6. Osservazioni conclusive. Le mani sulla città e l'eguaglianza della città-comunità.*

## **1. Centro, periferie, semiperiferie: di alcune nozioni prestate al diritto**

Le riflessioni che si propongono concernono le città e le periferie sociali, poiché le diseguaglianze e le contraddizioni scaturenti dall'apertura degli spazi, dalle interconnessioni territoriali e dall'economia di mercato si riverberano sempre più su di esse. Stimolanti suggestioni arrivano, al riguardo, dal concetto di *longue durée*, messo a frutto da Fernand Braudel in luogo della storia evenemenziale<sup>1</sup>, e dalla dialettica tra *core*, *periphery* e *semiperiphery*, che ha contraddistinto gli scritti di Immanuel Wallerstein sulle economie-mondo e sui sistemi-mondo<sup>2</sup>. Tali studi offrono elementi utili per non arrestare l'analisi a una mera fotografia del reale, per andare oltre la narrazione dei singoli, isolati, fatti e per ragionare secondo diverse grandezze, temporali e spaziali.

Nella consapevolezza che su questi temi il diritto costituzionale è portatore di un autonomo punto di vista e di un'esigenza di eguaglianza orientata al pieno sviluppo della persona umana, l'incursione in altre discipline contribuisce a gettare luce sul modo in cui la dimensione spaziale del diritto si rifrange sulla realtà sociale da cui esso muove - per poi ritornarvi - e sulle diseguaglianze di cui le città e le periferie sono attraversate. È vero che gli studiosi di altre discipline hanno per lo più estromesso la prospettiva giuridica, mostrando una generale diffidenza verso il diritto<sup>3</sup>, così come specularmente i giuristi hanno non di rado sottovalutato quella dei geografi<sup>4</sup>. Rimane, tuttavia, il fatto che la dimensione spaziale ha *ab origine* una funzione

---

\* Il testo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta al XXXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, 15-16 novembre 2019, Università degli Studi di Bergamo.

\*\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma 'La Sapienza'.

<sup>1</sup> Cfr. F. BRAUDEL, *Storia e scienze sociali. La «lunga durata»* (1958), in *Scritti sulla storia*, Milano, Mondadori, 1989, 57 ss., nonché Id., *Storia, misura del mondo*, Bologna, il Mulino, 1998, 65 ss.

<sup>2</sup> Cfr. I. WALLERSTEIN, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, I, *L'agricoltura capitalistica e le origini dell'economia-mondo europea nel XVI secolo*, Bologna, il Mulino, 1978, 474 ss., ma si veda anche F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (secoli XV-XVIII)*, III, *I tempi del mondo*, Torino, Einaudi, 1982, 7 ss.

<sup>3</sup> Così, in termini più generali, P. GROSSI, *Storia sociale e dimensione giuridica*, in *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1986, 10.

<sup>4</sup> Ma sul rapporto tra diritto, spazio e geografia si vedano, tra i molti, N. BLOMLEY, D. DELANEY, R.T. FORD (a cura di), *The Legal Geographies Reader*, Oxford, Blackwell, 2001, nonché A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010, 12 ss.

coesistente al diritto, come testimoniato solo da ultimo - sebbene con qualche deriva à la page - dalla c.d. svolta spaziale degli studi giuridici<sup>5</sup>.

Centro, periferia e semiperiferia rivestono, peraltro, un rilievo costituzionalistico direttamente connesso alla (dis)eguaglianza, in virtù della relatività e della portata relazionale di tali concetti: non vi è centro, periferia o semiperiferia che sia indefinitamente tale o che lo sia di per sé; si ha centro, periferia o semiperiferia *in rapporto* a un dato spazio-temporale, a un oggetto di studio e *in relazione* a grandezze e parametri non esclusivamente geografici. Poiché, dunque, tali nozioni possono ascrivere a quei “concetti asimmetrici antitetici”, il cui «opposto è bensì contrario, ma in modo disuguale»<sup>6</sup>, l'indagine sulle diseguaglianze nelle città postula che il dato spaziale sia colto nei tempi lunghi della storia<sup>7</sup> e nel raffronto con altri elementi. Ciò contribuisce a disvelare sia le ricadute discriminatorie che la dislocazione spaziale di cose, persone e relazioni ha sull'effettiva garanzia dei diritti costituzionali sia il modo in cui il diritto concorre alla creazione ovvero al consolidamento di spazi di marginalità e di esclusione.

Nondimeno, poiché lo spazio è qualcosa di più dell'asettico e indistinto luogo in cui le relazioni sociali prendono corpo, in quanto le produce e le modella (essendo a sua volta un prodotto sociale<sup>8</sup>), il diritto non lo assume come un dato astratto - una pura forma a priori<sup>9</sup> - ovvero come un dato meramente empirico, poiché se per un verso «*il diritto positivo appartiene*

---

<sup>5</sup> Cfr. A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space*, in *Law, Culture and the Humanities*, 2/2010, 187 ss., il quale peraltro rimarca che la dottrina italiana non è caduta nell'errore di non riconoscere le implicazioni spaziali del diritto.

Sulla superficialità di molti studi nell'assunzione della prospettiva spaziale, spesso ridotta a semplicistiche metafore spaziali, si veda E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010, 14.

<sup>6</sup> R. KOSELLECK, *Per una semantica storico-politica di alcuni concetti antitetici asimmetrici*, in Id., *Futuro passato: per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1986, 182.

<sup>7</sup> Sul punto si veda anche B. SECCHI, *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, che nel crescente interesse delle politiche urbane per le questioni ambientali, intravede «il tentativo di inserire, tra un tempo sociale sempre più accelerato e il tempo più lento della città fisica, un tempo intermedio, il tempo della natura, degli alberi, delle piogge, delle stagioni, del sole, del vento e delle maree, un tempo cui si dà il compito di costruire un legame tra i ritmi della società e lo spazio abitabile cercando, ancora una volta, di legare il presente ad un futuro più distante (*ivi*, 39)».

<sup>8</sup> Sullo spazio (sociale) inteso come prodotto (sociale), in quanto spazio generato dai rapporti sociali di produzione storicamente dati, il riferimento è a H. LEFEBVRE, *La produzione dello spazio*, Milano, PGRECO, 2018, 34 ss., 87 ss.

Chiare, al riguardo, le riflessioni di F. BRAUDEL, *Introduzione all'edizione italiana*, in I. WALLERSTEIN, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, il Mulino, 1978, 9: «Ogni realtà sociale è, per prima cosa, spazio. Ma gli spazi si incastrano gli uni dentro gli altri, si saldano fra loro, sono legati da rapporti di dipendenza. Se si vuol trovare uno spazio autonomo, coerente nella sua sola estensione, si è condotti necessariamente o verso l'infinitamente piccolo, a condizione che ci sia una strada pressoché autonoma, o verso lo spazio più vasto coerente, in ragione dei suoi spazi e delle sue concordanze, ma separato da altri spazi dalla stessa vastità, che costituisce un universo a sé nel quale le economie, le società e gli spazi sono connessi gli uni con gli altri e si differenziano dal resto del mondo».

<sup>9</sup> Cfr. E. KANT, *Prolegomeni ad ogni metafisica pura che vorrà presentarsi come scienza*, Bari, Laterza, 1948: «il tempo e lo spazio [...] son quindi da considerarsi come intuizioni pure, le quali stanno *a priori* a base delle intuizioni empiriche e perciò non possono mai mancare e per questo appunto, che sono intuizioni pure *a priori*, spazio e tempo provano che sono pure forme *a priori* della nostra sensibilità, anteriori, per necessità, a qualsiasi possibile percezione di oggetti reali» (*ivi*, 67); tuttavia, il tempo e lo spazio, con tutti i fenomeni che vi son compresi, non sono [...] qualche cosa che esista di per sé, indipendentemente dalla mia rappresentazione [...] Gli oggetti dei sensi esistono dunque soltanto nell'esperienza» (*ivi*, 126).

alla realtà empirica perché è il diritto vigente in un tempo dato e in uno spazio dato»<sup>10</sup>, il diritto contribuisce altresì a plasmare il perimetro materiale, ideale e simbolico dello spazio e a tradurlo in realtà giuridica<sup>11</sup>, attraverso le sue proprie determinazioni<sup>12</sup> e alla luce dei contenuti valoriali che la Costituzione su di esso proietta.

Ciò comporta, in special modo per la scienza costituzionalistica, che allo spazio si guardi non soltanto in una prospettiva ontologica, ma anche sotto un profilo epistemologico e assiologico. Lo spazio è, infatti, «una condizione di storia possibile quanto il tempo», ma ha altresì una sua storia, essendo al contempo «qualcosa che dovrebbe essere meta-storicamente presunta per ogni storia possibile e qualcosa che è storicizzabile, perché cambia socialmente, economicamente e politicamente»<sup>13</sup>. In una prospettiva giuridica, tale “storicità” implica che il diritto costituzionale sia non il mero strumento ovvero l’automatico recettore dei cambiamenti dello spazio, bensì un fattore capace di orientarli secondo i principi, i limiti e le garanzie che gli sono propri.

### **1.1. Il rilievo costituzionale delle diseguglianze urbane: dal diritto degli enti locali e dei livelli di governo al diritto delle città**

Al fine di svolgere alcune riflessioni costituzionalmente significative sulle diseguglianze, è necessario innanzitutto delimitare l’ambito che si assume come termine di indagine e la prospettiva da cui si muove. Data la calibratura del convegno sulla dimensione contemporanea delle (dis)eguaglianze, qui si può solo accennare al fatto che *forma urbis* e *imago urbis* hanno rappresentato per il pensiero europeo il rispecchiamento di novità politiche, socio-economiche, culturali e religiose<sup>14</sup>. Le città sono state invero protagoniste delle speculazioni

---

<sup>10</sup> A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, 311 (corsivi dell’A.).

<sup>11</sup> Cfr. S. ROMANO, *Realtà giuridica*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, 210: «le creazioni *ex novo* del diritto non sono creazioni *ex nihilo*, ma hanno un sostrato materiale sul quale e col quale sorge la nuova realtà giuridica, che è ben diversa da quel sostrato, anche quando quest’ultimo è designato con lo stesso nome dell’ente cui serve di fondamento».

<sup>12</sup> Sul diritto come unità di ordinamento e di localizzazione della convivenza umana si pensi alle riflessioni di C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*, Milano, Adelphi, 2001, 19 ss.; ID., *Stato, grande spazio, nomos*, Milano, Adelphi, 2015, 105 ss. Non essendo in questa sede possibile soffermarsi sul punto, per il diverso rapporto tra spazio e diritto nel pensiero di Carl Schmitt e di Hans Kelsen si vedano, in particolare, N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 116 ss.; B. DE GIOVANNI, *Kelsen e Schmitt. Oltre il Novecento*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 112 ss. Sul pensiero di Schmitt in rapporto allo “spazio” cfr. A. CANTARO, *Il nomos “preso sul serio”*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2011, 3 ss.

Per un raffronto tra il pensiero di Schmitt e quello di Kelsen, nell’amplessima letteratura, si vedano le riflessioni di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, *passim*; ID., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 103 ss.

<sup>13</sup> R. KOSELLECK, *Raum und Geschichte*, in *Zeitschichten. Studien zur Historik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2000, 82 (traduzione mia). Ma sulla “storia dello spazio” si veda anche M. FOUCAULT, *Spazi altri*, in ID., *Spazi altri. I Luoghi delle eteropie*, Milano, Mimesis, 2001, 20.

<sup>14</sup> Così G.C. ARGAN, M. FAGIOLO, *Premessa all’arte italiana*, in *Storia d’Italia*, vol. I, *I caratteri originali*, Torino, Einaudi, 1972, 772.

dei pensatori greci sulla giustizia e sull'unità della comunità politica<sup>15</sup>, così come dei progetti di *renovatio urbis* e delle riflessioni rinascimentali sulla città ideale<sup>16</sup>. Avendo ceduto successivamente il passo allo Stato sotto il profilo politico e giuridico<sup>17</sup> e in conseguenza della graduale affermazione del nesso tra luoghi di produzione e mercato, a partire dall'Ottocento esse sono state pensate come terreno di traduzione e al contempo di superamento del capitalismo<sup>18</sup>, luogo di dispiegamento di un'autonomia giuridica generatrice della modernità politica<sup>19</sup> e principio ideale della storia italiana<sup>20</sup>.

Negli anni più recenti, nondimeno, nel nostro ordinamento si è discusso di città soprattutto in termini di riforma delle autonomie locali, con l'introduzione in Costituzione delle città metropolitane (legge cost. n. 3/2001), la loro qualificazione come enti territoriali di area vasta e la prevista corrispondenza con il territorio delle omonime province (legge n. 56/2014)<sup>21</sup>. Tutto ciò nel dichiarato intento di adeguare l'ordinamento locale ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e di pervenire così all'individuazione della dimensione

---

<sup>15</sup> Cfr. J.-F. PRADEAU, *Platon et la cité*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 25 ss.; P. SICA, *L'immagine della città da Sparta a Las Vegas*, Bari, Laterza, 1970, 43 ss.; M. CACCIARI, *Geo-filosofia dell'Europa*, Milano, Adelphi, 1994, 29 ss.

<sup>16</sup> Cfr. G.C. ARGAN, M. FAGIOLO, *Premessa all'arte italiana*, cit., 789.

In anticipo rispetto al Rinascimento, per la celeberrima raffigurazione della città di Siena nell'affresco di Ambrogio Lorenzetti noto come *Allegoria del Buon Governo*, tra le molte interpretazioni si vedano quelle di N. RUBINSTEIN, *Political ideas in sienese art: the frescoes by Ambrogio Lorenzetti and Taddeo Bartolo in the Palazzo Pubblico*, in *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, 3-4/1958, 189 ss.; Q. SKINNER, *Ambrogio Lorenzetti: the artist as political philosopher*, in *Proceedings of the British Academy*, 72/1987, 1 ss.; ID., *Ambrogio Lorenzetti's Buon Governo Frescoes: Two Old Questions, Two New Answers*, in *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, 1999, 1 ss.; M.M. DONATO, *Il princeps, il giudice, il «sindacho» e la città. Novità su Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, in F. BOCCHI, R. SMURRA (a cura di), *'Imago urbis'. L'immagine della città nella storia d'Italia*, Roma, Viella, 2003, 392 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 13: «Quando la cultura delle città sarà travolta dal sorgere d[e] nuovo tipo di ordinamento generale che è lo Stato, i caratteri giuridici e politici dell'ordinamento giuridico delle culture cittadine scompaiono [...] non tanto perché l'ordinamento giuridico generale cittadino perda la qualità di generale, per divenire particolare, ma perché cambia la struttura giuridico-sociale della collettività».

L'emblema iconografico della cessione di spazio politico dalle città (e dai cittadini/sudditi) allo Stato e del conseguente "svuotamento" delle città in termini di potere può essere rinvenuto nel celebre frontespizio del *Leviatano* di Thomas Hobbes: cfr. H. BREDEKAMP, *Thomas Hobbes Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder · 1651–2001*, Berlin, Akademie Verlag, 2012, 110 ss., ma si vedano anche R. BRANDT, *Filosofia nella pittura. Da Giorgione a Magritte*, Milano, Mondadori, 2003, 305; P. GOODRICH, *Legal Emblems and the Art of Law: Obiter Depicta as the Vision of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 119 ss.; G. AGAMBEN, *Stasis. La guerra civile come paradigma politico (Homo sacer, II, 2)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2015, 45 ss., 57 s.

<sup>18</sup> Cfr. F. ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Roma, Editori riuniti, 1978, 56 ss.; ID., *La questione delle abitazioni*, Roma, Edizioni Rinascita, 1950, 8 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. WEBER, *La città*, in *Economia e società*, II, Milano, Edizioni di comunità, 1961, 550 ss.

<sup>20</sup> Cfr. C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane [1858]*, Firenze, Vallecchi, 1931.

<sup>21</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3/2014, 3 ss.; V. ONIDA, *La Città metropolitana fra logiche istituzionali e "peso" della storia*, in R. LODIGIANI (a cura di), *Milano 2015. La città metropolitana: sfide, contraddizioni, attese*, Milano, FrancoAngeli, 2015, 33 ss.

In merito a tale corrispondenza e con riferimento ai soli aspetti procedimentali, la Corte costituzionale ha, nondimeno, rigettato la relativa questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 50/2015).

ottimale di governo<sup>22</sup>. Preso atto dei mutamenti epocali avvenuti dopo la legge n. 142/1990 e al netto del dibattito sulla c.d. città-regione<sup>23</sup>, con tali riforme il legislatore si è prefisso l'obiettivo di assicurare la corrispondenza tra livello di governo ed estensione territoriale degli enti locali<sup>24</sup>, in considerazione delle specificità delle aree metropolitane, delle domande provenienti dai territori confinanti, nonché delle sfide lanciate dalle concentrazioni urbane alla gestione dei servizi pubblici locali e al governo del territorio<sup>25</sup>.

Il ritaglio territoriale delle istituende città metropolitane è stato, però, condotto sulla base delle vecchie circoscrizioni provinciali, in virtù di una semplificazione che contraddice il principio di aderenza dell'ente a una comunità di base<sup>26</sup> e rispecchia una «ingegneria legislativa [che] non combacia con la geografia funzionale»<sup>27</sup>. L'approccio meramente istituzionale e strutturale è così prevalso su quello funzionale<sup>28</sup>, non essendosi tenuto sufficientemente conto né dell'eterogeneità delle aree metropolitane sotto il profilo socio-economico e urbanistico<sup>29</sup> né della ridondanza di tale diversificazione sul «governo delle funzioni locali infra-regionali e

---

<sup>22</sup> Si vedano, al riguardo, le considerazioni di G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2015, 540 ss.; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, ivi, 571 ss.

<sup>23</sup> Cfr. A. CEDERNA, *Mirabilia urbis. Cronache romane 1957-1965*, Torino, Einaudi, 1965, 456 ss.; F. ARCHIBUGI (a cura di), *La città-regione in Italia. Premesse culturali e ipotesi programmatiche*, Torino, Boringhieri, 1966, 213 ss.

<sup>24</sup> Deve, in tal senso, riconoscersi che non vi è corrispondenza tra i confini degli enti locali territoriali e l'unità socio-economica delle città e che il criterio della residenza per individuarne la popolazione tiene fuori coloro che entrano stabilmente in contatto con esse: cfr. M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 975 ss.

<sup>25</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 13/2014, 1 ss.; ID., *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del Comune*, in L. SACCONI, S. OTTONE (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, il Mulino, 2015, 111 ss.

<sup>26</sup> La mancata osservanza di tale principio è, d'altronde, ricorrente: cfr. M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1971, 455 s.

<sup>27</sup> Corte cost., sentenza n. 33/2019, punto 7.5 del *Considerato in diritto*, sull'obbligo dei Comuni più piccoli di esercitare le funzioni fondamentali in forma associata. La normativa statale è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui «non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento» (corsivi miei).

<sup>28</sup> Come rilevato da G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale delle città*, Bologna, il Mulino, 1993, 62: «la cosiddetta "dominanza metropolitana", cioè l'insieme delle influenze esercitate dalle attività situate in un centro metropolitano sul territorio circostante, è concetto prevalentemente funzionale definibile soprattutto in base a variabili continue che il più delle volte non hanno soglie territoriali facilmente osservabili e per di più non sono sempre distribuite in modo biunivoco con lo spazio fisico».

In termini più ampi si veda anche F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, 48: «La verità è che il confine e quindi il territorio materiale sta perdendo di ogni significato di fronte all'emergere del valore delle funzioni esercitate. Si assiste, cioè, a una sovrapposizione di piani ordinali che vanno al di là delle legislazioni territoriali e che si intersecano fra loro a seconda delle funzioni che sono esercitate».

Sul principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, al fine della garanzia dei diritti fondamentali, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivistaic*, 3/2019, 257 ss.

<sup>29</sup> Come evidenziato da R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, 54.

sovra-comunali nelle zone ad alta intensità urbana»<sup>30</sup>. Ciò ha significato la perdita di vista dei problemi che concretamente affliggono le città e la sottovalutazione della progressiva crescita delle diseguaglianze, come è ad esempio emerso nell'ambito del c.d. Bando periferie<sup>31</sup> con l'avvio nei comuni capoluogo di progetti scollegati da quelli delle città metropolitane e poco centrati sulle reali forme di esclusione fisica e sociale<sup>32</sup>.

In ragione di ciò, posto che non vi è necessaria coincidenza fra città e Comuni - per come questi ultimi sono definiti dal diritto positivo vigente<sup>33</sup> - e che le città sono il risultato di fattori urbanistici, economici, culturali e giuridici, non si intende qui discuterne nell'ottica dei livelli ottimali di decisione, dei modelli istituzionali di governo locale e della differenziazione delle unità amministrative secondo una dimensione sovracomunale. Interessa semmai indagare il rilievo del diritto nella conformazione degli spazi urbani come spazi pubblici della comunità politica ovvero come spazi di marginalità e di esclusione sociale. Ciò implica che si guardi alle città come luoghi di inveroamento dei principi e dei diritti costituzionali e, specularmente, come luoghi di retroazione di molteplici, nuove, forme di diseguaglianza.

Per sgombrare il campo da possibili fraintendimenti, si è scelto pertanto di esaminare le diseguaglianze non nell'ottica degli enti locali e dei livelli territoriali di governo, bensì in quella delle città e delle periferie, poiché esse rappresentano oggi una rinnovata frontiera del diritto costituzionale, su cui insistono molte questioni del costituzionalismo moderno. In questa sede si ricorre, quindi, all'espressione "diritto delle città" non nel significato di un diritto autopoietico delle città, di cui la sussidiarietà orizzontale costituirebbe il fondamento<sup>34</sup>, o di un diritto alla città inteso come riappropriazione dal basso dei c.d. beni comuni urbani<sup>35</sup>, ma in quello di un diritto che guarda alle città come destinatarie, più che solitarie artefici, di un'azione pubblica costituzionalmente orientata.

---

<sup>30</sup> E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano. Milano Città metropolitana cooperativa e relazionale*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusione di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, 13, il quale peraltro ricorda la delimitazione relazionale di area metropolitana, contenuta in nuce nell'art. 17 della legge n. 142/1990: «Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali» (corsivi miei).

<sup>31</sup> Sul c.d. Bando periferie si veda *infra*, § 3.1.

<sup>32</sup> Cfr. D. DE LEO, *Comune e Città Metropolitana alla prova del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare*, in E. D'ALBERGO, D. DE LEO (a cura di), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2018, 79 s.

<sup>33</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 1/2014, 77 ss., nonché Id., *Dentro il nuovo diritto delle città*, *ivi*, 2/2016, VI.

<sup>34</sup> Cfr. C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012, 109 ss.; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017; F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2018, 6 ss.

<sup>35</sup> Si pone in questa prospettiva D. HARVEY, *The Right to the City*, in *New Left Review*, 58/2008, 23 ss. Criticamente sull'idea di un "diritto alla città" si veda, però, K.A. ATTOH, *What kind of right is the right to the city?*, in *Progress in Human Geography*, 5/2011, 669 ss. Sulla città intesa come soggetto politico e giuridico, da costruire su una partecipazione circolare e diffusa e non su un'autonomia privatistica, si veda invece G.E. FRUG, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, 6/1980, 1128 ss.

Si potrebbe, ad ogni modo, porre un problema di ordine metodologico, poiché di città si può discorrere in due sensi. Si può assumere la città come un concetto generale e avulso dalle concrete realizzazioni storico-sociali oppure si può concentrare l'attenzione sulle singole «occorrenze fenomenologiche [...] che vengono di volta in volta ad esistenza»<sup>36</sup>. In questo secondo significato, dovrebbe ad esempio prendersi atto che tra la Parigi del barone Georges-Eugène Haussmann<sup>37</sup> e il nuovo modello di città prefigurato da *Google*<sup>38</sup> e incarnato da *Googleplex* vi è sotto molti aspetti una distanza incolmabile, anche perché oggi, nei territori fortemente urbanizzati, alla dimensione della dispersione si accompagna quella della porosità: «vuoto e pieno, spazio edificato e inedificato non si contrappongono come città e campagna sino al diciannovesimo secolo, ma si compenetrano, sfumano l'uno nell'altro costruendo un unico sistema di relazioni spaziali»<sup>39</sup>.

Nell'opinione di chi scrive, tuttavia, non vi è la necessità di una scelta netta tra il concetto di città e le sue concretizzazioni, potendo al contrario ritenersi che l'insistenza sul profilo delle disequaglianze e la sottesa aspirazione all'eguaglianza costituzionale costituiscano un valido *trait d'union* euristico tra l'idea generale di città, che «coglie a suo modo la realtà giuridica che l'azione presenta»<sup>40</sup>, e le esperienze (giuridiche) concrete<sup>41</sup>. Ciò permette di resistere a quel bizantinismo epistemologico consistente nel trattare le questioni teoriche come aventi di per sé stesse valore, sulla scorta della convinzione che la prova dell'universalità di una verità teorica scoperta in corrispondenza di una determinata pratica consiste «in ciò che essa diventa: 1) stimolo a conoscere meglio la realtà effettuale in un ambiente diverso da quello in cui fu scoperta, e in ciò è il suo primo grado di fecondità; 2) avendo stimolato e aiutato questa migliore comprensione della realtà effettuale, si incorpora a questa realtà stessa come se ne fosse espressione originaria»<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> V. NISTRATO IZZO, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2016, 510.

<sup>37</sup> Sul c.d. piano Haussmann si veda M. RAGON, *Storia dell'architettura e dell'urbanistica moderne*, I, Roma, Editori riuniti, 1974, 111 ss. In una diversa prospettiva, sulla *haussmannisation* di Parigi cfr. W. BENJAMIN, *Paris, Capitale du XIX<sup>e</sup> siècle*, in *Opere complete*, IX, I «passages» di Parigi, Torino, Einaudi, 2000, 31 ss.; M. CACCIARI, *Metropolis. Saggi sulla grande città di Sombart, Endell, Scheffler e Simmel*, Roma, Officina, 1973, 27 s.

<sup>38</sup> Cfr. S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, PublicAffairs, 2019, 221 ss.

<sup>39</sup> B. SECCHI, *La città del ventesimo secolo*, cit., 38.

<sup>40</sup> G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto* (1937), ora in *Opere*, II, Milano, Giuffrè, 1959, 551 (corsi dell'A.), il quale magistralmente evidenzia che «"abstrahentium non est mendacium", perché in definitiva il fatto dimostra che i concetti della scienza riescono a mordere nella vita, ad organizzare l'esperienza giuridica» (*ivi*, 553).

<sup>41</sup> Nella consapevolezza, peraltro, che anche ciò che si denomina "esperienza giuridica" è un'astrazione, una produzione del pensiero giuridico: cfr. R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, il Mulino, 1987, 356. Ma sul punto si vedano le riflessioni di F. CERRONE, *Sull'esperienza giuridica: Capograssi, Orestano, Giuliani*, in *Diritto pubblico*, 3/2016, 978 ss.

<sup>42</sup> Entrambi i passi sono di A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Q. 9 (XIV) § 63, Torino, Einaudi, 1975, 1133-1134, il quale continua osservando che «[u]guaglianza di realtà effettuale determina identità di pensiero e non viceversa. Se ne deduce ancora che ogni verità, pur essendo universale, e pur potendo essere espressa con una formula astratta, di tipo matematico (per la tribù dei teorici), deve la sua efficacia all'essere espressa nei linguaggi delle situazioni concrete particolari: se non è esprimibile in lingue particolari è un'astrazione bizantina e scolastica, buona per i trastulli dei rimasticatori di frasi» (*ivi*, 1134).

Nella consapevolezza, dunque, che non avrebbe senso cristallizzare una qualsiasi forma o idea di città, per via della stretta correlazione fra cambiamenti socio-economici e organizzazione dello spazio urbano, il diritto costituzionale deve guardare alle città non con lo sguardo statico e nostalgico verso la città che non c'è più, ma nella prospettiva di una città pensata e costruita come luogo dell'interazione sociale e dello sviluppo della persona umana<sup>43</sup>. L'indagine sulle diseguaglianze nelle città è, pertanto, il primo passo non già per «stendere geremiadi sulla condizione alienante della civiltà tecnologica»<sup>44</sup>, bensì per recuperare in esse le persone «tanto invocat[e] dalla cultura apocalittica»<sup>45</sup> e per risignificare un'idea di eguaglianza intesa come modo di fare società e «di produrre e di far vivere la comunità»<sup>46</sup>.

## 2. Città, eguaglianza e diseguaglianze: la prospettiva costituzionale

Il diritto spazialmente connotato è, ancor più oggi, il diritto praticato e sperimentato nelle città e nelle sue periferie. Esso, tuttavia, risentendo delle innumerevoli trasformazioni delle società contemporanee e delle differenze topografiche, culturali e funzionali tra le città, sembra talvolta dimenticare che le città non sono soltanto un luogo geografico<sup>47</sup>, ma «un'organizzazione economica, uno sviluppo di istituzioni, un teatro di azioni sociali ed un simbolo estetico di unità collettiva»<sup>48</sup>. Il passaggio dalla città fordista della produzione a quella keynesiana del consumo e le successive intersecate evoluzioni verso la città informazionale, la città globale, la metropoli<sup>49</sup> e la megalopoli<sup>50</sup> hanno, d'altro canto, disorientato molta parte della scienza giuridica e hanno colto impreparati i legislatori<sup>51</sup>. È, infatti, venuta a mancare quella corrispondenza biunivoca tra la dimensione territoriale del governo locale e la delimitazione spaziale delle città, su cui si era fatto affidamento nella regolazione dello spazio urbano. La simmetria è stata messa in discussione anche dal fatto che attorno ad alcune città si sono formate conurbazioni di comuni minori i quali, sebbene restino da esse topograficamente e/o

---

<sup>43</sup> Cfr. F. INDOVINA, *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, in Id., *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano, Franco Angeli, 2009, 18 s.

<sup>44</sup> M. TAFURI, *Teorie e storia dell'architettura*, Roma-Bari, Laterza, 1986, 103.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> P. ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, Roma, Castelvecchi, 2013, 25.

<sup>47</sup> Sulle città come creazioni del commercio e della politica, che hanno accompagnato i primi sviluppi delle grandi civiltà, cfr. P. VIDAL DE LA BLACHE, *Principes de géographie humaine*, Colin, Paris, 1955, 291.

<sup>48</sup> L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Milano, Edizioni di comunità, 1954, 481, ma si veda anche Id., *La città nella storia*, Milano, Edizioni di comunità, 1963, *passim*.

<sup>49</sup> Cfr. F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003, 176 ss.

<sup>50</sup> Sul punto il riferimento è naturalmente a J. GOTTMANN, *Megalopoli. Funzioni e relazioni di una pluri-città*, I, Torino, Einaudi, 1970, 5 ss.

<sup>51</sup> È, del resto, un disorientamento che, come si vedrà più avanti, è corollario di quella «tragica antinomia del nostro tempo, che vede, da un lato, le sovranità chiuse in definiti àmbiti territoriali, in luoghi circoscritti da confini, e, dall'altro, le interminate distese della tecno-economia. Antinomia tra territorialità della regola e spazialità del regolato, cioè *rottura dell'antica coesistenza di politica diritto economia*»: N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 163 (corsivi dell'A.).

amministrativamente distinti, «gli sono in realtà congiunti - sia pure con diverso rigore - in termini funzionali»<sup>52</sup>.

I conflitti che si manifestano nello spazio urbano e le diseguaglianze che si alimentano della sua conformazione economica, sociale e funzionale ne hanno inevitabilmente risentito, mutando veste. Alle diseguaglianze prodotte dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione del XX secolo e della prima metà del XXI secolo si sono sommate le diseguaglianze legate al carattere immateriale dei servizi convogliati sulle città, in conseguenza della portata globale delle innovazioni tecnologiche e degli interessi di cui alcune di esse sono il centro nevralgico. E se il rinnovato protagonismo delle città è tale che da più parti si va proponendo di strutturare intorno a esse - più che alle regioni - le politiche territoriali e i servizi pubblici locali, l'eguaglianza deve oggi essere indagata e declinata anche in termini di (dis)eguaglianze urbane. Queste sono l'espressione di una città che, concepita e amministrata per il suo solo valore di scambio<sup>53</sup> e come luogo in cui le forze produttive si costituiscono e operano, reclama interventi giuridici di segno diverso, che siano in grado di restituirla al suo valore d'uso politico<sup>54</sup>, di valorizzarne il significato di spazio pubblico e di soddisfare quel «bisogno altrettanto importante [che] è la partecipazione ai beni collettivi»<sup>55</sup>.

Ciò rileva soprattutto se si pensa alle conseguenze sociali del declino delle politiche del benessere e alle speculari reazioni che, come un Giano bifronte, stanno trasformando le cittadine e i cittadini in intimoriti e indebitati ἰδιῶται, ricacciandoli in una dimensione privata eteronoma e spogliandoli della capacità di azione politica. Razzismo e xenofobia da un lato e filantropia del welfare privato dall'altro costituiscono, invero, le due facce di un sistema che, attirando le persone nelle maglie di pratiche speculative finanziarie (concernenti in primo luogo l'abitazione e la sanità), le rende individui isolati<sup>56</sup>, capaci di prendersi cura soltanto delle proprie questioni individuali<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> L. GAMBI, *Da città ad area metropolitana*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I documenti*, I, Torino, Einaudi, 1973, 416.

<sup>53</sup> Sul carattere totalizzante e pervadente della logica dello scambio, capace di contestare la pretesa statale di perimetrarne gli ambiti e di mettere in crisi la statualità stessa, quando la sua tutela sia assunta a «funzione essenziale della sovrastruttura giuridica», si veda M. LUCIANI, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, I, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 257.

<sup>54</sup> Cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970, sulla contraddizione «tra il valore d'uso (la città e la vita urbana, il tempo urbano) e il valore di scambio (gli spazi acquistati e venduti, il consumo dei prodotti, dei beni, dei luoghi e dei segni)» (*ivi*, 47, corsivi dell'A.).

<sup>55</sup> S. WEIL, *La prima radice*, Milano, SE, 1990, 41.

<sup>56</sup> A questo proposito, ritorna alla mente il monito di A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino, Utet, 1968, 812: «Immaginiamo sotto quali nuovi aspetti il dispotismo potrebbe prodursi nel mondo: vedo una folla innumerevole di uomini simili ed uguali che non fanno che ruotare su sé stessi, per procurarsi piccoli e volgari piaceri con cui saziano il loro animo. *Ciascuno di questi uomini vive per conto suo ed è come estraneo al destino di tutti gli altri: i figli e gli amici costituiscono per lui tutta la razza umana; quanto al resto dei concittadini, egli vive al loro fianco ma non li vede; li tocca ma non li sente; non esiste che in sé stesso e per sé stesso*, e se ancora possiede una famiglia, si può dire per lo meno che non ha più patria».

<sup>57</sup> Cfr. M. KAIKA, *Between compassion and racism: how the biopolitics of neoliberal welfare turns citizens into affective 'idiots'*, in *European Planning Studies*, 8/2017, 1275 ss.

Per una critica all'uso dell'argomento filantropico in funzione di mantenimento delle diseguaglianze cfr. M. FRANZINI, E. GRANAGLIA, M. RAITANO, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo*

In una prospettiva di diritto costituzionale si pone, quindi, una duplice esigenza: interrogarsi sulle ricadute che le diseguaglianze all'interno delle città e tra città hanno in termini di effettivo godimento dei diritti costituzionali<sup>58</sup>; al contempo, rimarcare che anche un'indifferenziata equiparazione può essere motivo di diseguaglianze, quando il mancato apprezzamento delle diverse condizioni socio-economiche, geografiche e strutturali dello spazio urbano ha implicazioni negative per le persone che lo abitano e determina per esse un'inammissibile differenza nei gradi di rispetto<sup>59</sup>. Riemergono, in sostanza, gli interrogativi di fondo dell'eguaglianza costituzionale, legati anche al fatto che l'individuazione dell'omogeneità ovvero della diversità di una situazione nel confronto con un'altra non è mai il risultato di un riscontro meccanico o meramente fattuale, ma dipende dal punto di vista prescelto, ossia dall'identificazione degli elementi di raffronto e, specularmente, dalle finalità perseguite con la parificazione ovvero con la diversificazione del relativo trattamento<sup>60</sup>.

A tal proposito, sono tre le coordinate costituzionali, da cui muovono le riflessioni che qui si propongono: *i.* è, in primo luogo, avvertita la necessità che la critica costituzionalistica alle diseguaglianze negli spazi urbani parta dalla considerazione di quei bisogni essenziali allo sviluppo della persona umana, la cui soddisfazione non può essere lasciata alle sole leggi del mercato<sup>61</sup> (artt. 32, 34, 36, 37, 47 Cost.); *ii.* la prospettiva costituzionale sui modi di soddisfazione di tali bisogni e sulla rimozione delle connesse diseguaglianze postula che alle persone cui quei bisogni fanno capo si guardi, nel momento storico dato, non come solitari individui, ma nella concretezza delle relazioni sociali di cui esse si nutrono (art. 2 Cost.)<sup>62</sup>; *iii.* la tensione verso la pari dignità sociale, l'eguaglianza sostanziale e il superamento delle diseguaglianze che lo spazio urbano alimenta implica una spinta trasformativa del reale e non la sua mera ratifica, in virtù del «ruolo propulsivo»<sup>63</sup> del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

---

*contemporaneo*, Bologna, il Mulino, 2014, 140 ss. Ma si vedano anche le osservazioni di L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, 222 s.

<sup>58</sup> Cfr. G.M. LABRIOLA, *Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull'esperienza di Parigi*, in EAD. (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 8, la quale rimarca che la città è «l'*habitat* dei diritti di un numero sempre crescente di individui, nel mondo. Il modo in cui tale spazio è strutturato e governato definisce la condizione di esercizio e spesso la stessa possibilità di godimento di tali diritti, oltre a favorire la nascita e la definizione di nuove *pratiche* generative dei diritti» (corsivi dell'A.).

<sup>59</sup> Cfr. S. WEIL, *La prima radice*, cit., 24: «le differenze inevitabili fra gli uomini non debbono mai significare una differenza nei gradi di rispetto. Perché ad esse non venga attribuito questo significato, occorre un certo equilibrio fra l'uguaglianza e l'ineguaglianza».

<sup>60</sup> Sul punto si vedano M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 110 e, in termini più generali, A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, Japadre, 1984, 16.

<sup>61</sup> Cfr. A. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *La Costituzione economica*, Annuario Aic 1991, Padova, Cedam, 1997, 19.

<sup>62</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, 16 s.; ID., *Diritti sociali*, ivi, 10.

<sup>63</sup> G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, Giappichelli, 2016, 89.

## 2.1. Una vecchia, nuova questione per le città e l'eguaglianza: l'abitare tra spazi abitativi e gentrificazione

Le diseguaglianze che allignano nelle città attengono massimamente alla delimitazione e alla distribuzione qualitativa e quantitativa degli spazi abitativi. Negli studi sui cambiamenti delle città e sui rapporti fra centro e periferie è ricorrente la constatazione che, seppur con caratteristiche e modalità differenti, le città continuano a fare i conti con la realizzazione di insediamenti urbani caotici e irrelati, che sono motivo di accelerazione delle diseguaglianze socio-economiche.

Si tratta di una questione nota, che affonda le sue radici nella conflittualità dei processi di industrializzazione e di urbanizzazione, di cui le città europee sono state investite a partire soprattutto dalla seconda metà del XIX secolo. Diversi sono stati i tempi, il grado e gli esiti dello sviluppo industriale e demografico dei territori urbani<sup>64</sup>, così come diversi sono stati gli strumenti con cui le città sono state progettate e organizzate in modo funzionale alle esigenze dell'industria e del mercato<sup>65</sup> e, successivamente, nell'ottica della deindustrializzazione<sup>66</sup>. Tali differenze possono osservarsi innanzitutto con riferimento alle città italiane, sia se messe a confronto con altre città europee sia se raffrontate tra di loro, in considerazione dell'eterogeneità socio-economica del centro e delle zone peri-centrali. Ne è emerso un quadro dai tratti molto irregolari, in cui nondimeno ricorre e permane una questione comune, quella dell'abitazione. Lo spostamento di grandi masse dalle campagne alle città ha, difatti, prodotto un mutamento socio-economico di portata epocale, di cui il risanamento urbanistico e la penuria di abitazioni nei centri urbani sono stati i sintomi più tangibili<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. G. DE SANTIS, *Due secoli di storia della popolazione italiana*, in *Storia economica d'Italia*, III/1, *Le strutture dell'economia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 56 ss.

<sup>65</sup> Basti ricordare le lucide osservazioni di Antonio Gramsci: «I rapporti tra popolazione urbana e popolazione rurale non sono di un solo tipo schematico, specialmente in Italia. Occorre pertanto stabilire cosa si intende per "urbano" e per "rurale" nella civiltà moderna e quali combinazioni possono risultare dalla permanenza di forme antiche e retriive nella composizione generale della popolazione, studiata dal punto di vista del suo maggiore o minore agglomerarsi. Talvolta si verifica il paradosso che un tipo rurale sia più progressivo di un tipo sedicente urbano. Una città "industriale" è sempre più progressiva della campagna che ne dipende organicamente. Ma in Italia non tutte le città sono "industriali" e ancor più poche sono le città tipicamente industriali. Le "cento" città italiane sono città industriali, l'agglomerato della popolazione in centri non rurali, che è quasi doppio di quello francese, dimostra che esiste in Italia una industrializzazione doppia che in Francia? In Italia l'urbanesimo non è solo, e neppure "specialmente", un fenomeno di sviluppo capitalistico e della grande industria. Quella che fu per molto tempo la più grande città italiana e continua ad essere delle più grandi, Napoli, non è una città industriale: neppure Roma, l'attuale maggiore città italiana, è industriale. *Tuttavia anche in queste città, di un tipo medioevale, esistono forti nuclei di popolazione del tipo urbano moderno; ma qual è la loro posizione relativa? Essi sono sommersi, premuti, schiacciati dall'altra parte, che non è di tipo moderno ed è la grandissima maggioranza. Paradosso delle "città del silenzio"*»: A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Q. 19 (X) § 26, Torino, Einaudi, 1975, III, 2035 s. (corsivi miei).

<sup>66</sup> Cfr. P. SICA, *L'immagine della città da Sparta a Las Vegas*, cit., 162 ss.; H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., 26 ss.

<sup>67</sup> Cfr. F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Napoli, Cooperativa editrice Economia e commercio, 1976, 29 ss.

La trasformazione urbana ha rappresentato una sfida anche per il legislatore che, nell'applicare il principio di eguaglianza al regime della proprietà<sup>68</sup>, talvolta si è limitato ad assecondare i cambiamenti delle città, talaltra si è sforzato di indirizzarli verso fini costituzionalmente orientati. L'attività legislativa ha, da un lato, fornito gli strumenti giuridici necessari a ridisegnare le città conformemente all'espansione industriale; dall'altra, ha utilizzato quegli stessi strumenti per guidare alcuni processi ovvero soltanto per contenerne gli esiti più dirompenti. È così accaduto che le leggi sul regime dei suoli, sull'espropriazione e sull'attività edificatoria siano divenute elementi centrali del modello di sviluppo delle città, poiché contribuiscono ad aumentare il valore di mercato dell'area di sedime e ad accrescere il prezzo delle abitazioni edificate su di essa. Si è conseguentemente prodotta e consolidata una rendita urbana, alla cui formazione tuttora sovrintendono anche decisioni pubbliche<sup>69</sup> - quali ad esempio la legislazione urbanistica e il sistema fiscale - e dinanzi alla quale il diritto può e deve frapporre strumenti idonei a restituire alla collettività una parte degli incrementi di valore derivanti dall'intervento pubblico (come ad esempio le opere di urbanizzazione).

Ma se gli sventramenti e le espulsioni sociali, di cui i centri urbani sono stati e continuano a essere oggetto<sup>70</sup>, sono stati resi possibili dalla descrizione fittizia della terra come merce - al pari del lavoro e della moneta - e dalla correlata attrazione dell'alloggio nel valore di scambio, ciò ha finito per far velo al fatto che «permettere al meccanismo di mercato di essere l'unico elemento direttivo del destino degli esseri umani e del loro ambiente naturale e perfino della quantità e dell'impiego del potere d'acquisto port[a] alla demolizione della società»<sup>71</sup>.

È esattamente su questo terreno che il diritto - e massimamente il diritto costituzionale - deve misurare il proprio ruolo, pena la convalida dei meccanismi di esclusione e di marginalizzazione abitativa, che insistono sulle città e si traducono in fattori di diseguaglianza socio-spaziale<sup>72</sup>. La questione abitativa e i problemi a essa correlati sono, invero, presidiati da principi e da diritti costituzionali, per la cui attuazione si richiedono provvedimenti complessi, che interessano le funzioni degli enti locali, il regime dei beni, i doveri tributari, i poteri di conformazione della proprietà e del territorio, nonché i limiti alla libertà di iniziativa economica e allo sfruttamento del suolo e dell'ambiente. In tal senso, il diritto all'abitare delimita un ambito di azione, in cui la visione costituzionale dell'economia e del rapporto tra politica ed economia

---

<sup>68</sup> Sul punto A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, Editori riuniti, 1983, 81 ss.

<sup>69</sup> Come rileva E. GRANAGLIA, *L'uguaglianza di opportunità: un problema anche di struttura dei mercati*, in C. GIORGI (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma, Ediesse, 2014, 80.

<sup>70</sup> Cfr. A. CEDERNA, *Brandelli d'Italia: come distruggere il bel paese. Sventramento di centri storici, lottizzazioni di foreste, cementificazione di litorali, manomissione del paesaggio*, Roma, Newton Compton, 1991, *passim*; in una diversa prospettiva, attenta altresì alla finanziarizzazione del mercato immobiliare, cfr. S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2015, 19 ss.

<sup>71</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974, 94.

Sui costi sociali e sulle contraddizioni di un progresso, che arriva al punto di costituire una minaccia per la sopravvivenza della specie umana, si veda anche A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1997, 72.

<sup>72</sup> Per una ricostruzione del "diritto alla città" incentrata sui dispositivi giuridici, attraverso i quali è possibile incidere sulle svariate forme di segregazione urbana, si veda J.-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Paris, LexisNexis, 2013, 273 ss.

assume contorni immediatamente evidenti, per la concretezza delle ricadute sulla vita di tutti e, quindi, sulla convivenza sociale.

Le diseguaglianze che insistono sugli spazi urbani postulano, dunque, interventi sull'accesso all'abitazione e sulla qualità dell'abitare, che rispondano all'eguaglianza costituzionale. Ciò comporta che, nell'ottica trasformativa cui poc'anzi si accennava, i poteri pubblici non si attivino soltanto nella direzione del contrasto alla speculazione immobiliare e in quella della mera fornitura di alloggi a basso costo nel più breve tempo possibile<sup>73</sup>. Le iniziative pubbliche per le città e per l'abitare devono essere guidate dalla realizzazione di progetti a lungo termine, che sappiano tenere insieme e soddisfare bisogni bio-genici, legati al benessere psico-fisico e alla tutela della sfera privata, e bisogni socio-genici, consistenti nella concreta possibilità di intrattenere relazioni sociali e di coltivare interessi culturali, politici e religiosi<sup>74</sup>.

Sotto entrambi i profili deve considerarsi, in primo luogo, l'incidenza dei fenomeni di gentrificazione<sup>75</sup>, per i modi in cui il diritto ne riflette ovvero ne orienta gli esiti e per le ricadute costituzionalmente rilevanti in termini di diseguaglianza. Se i processi di riqualificazione urbana hanno determinato, a partire dalla fine dell'Ottocento, l'aumento dei canoni di locazione e del prezzo degli immobili residenziali e la conseguente espulsione di molte persone dai quartieri "riqualificati" verso zone periferiche e marginalizzate<sup>76</sup>, deve oggi constatarsi che tali processi non si sono arrestati, avendo semmai assunto nuove forme<sup>77</sup>.

Ma le speculazioni edilizie e l'emarginazione abitativa, che hanno radicalmente cambiato il volto delle città dal punto di vista sociale e urbanistico, non sono il mero e spontaneo prodotto dell'economia di mercato. Esse sono altresì il frutto dell'opera *lato sensu* codificatoria del diritto<sup>78</sup>. È vero, infatti, che anche la mercificazione del suolo e delle città è prodotta dall'uomo. Tale trasformazione non avviene, tuttavia, solo per effetto di una produzione fisica,

---

<sup>73</sup> A questo proposito, «[i]l fatto che lo stato assuma iniziative edilizie non trasforma gli orientamenti e le concezioni adottate dalla economia di mercato»: H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., 38.

<sup>74</sup> Sulla necessità di tenere insieme i due aspetti si vedano, in particolare, G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, 407 ss.; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, ivi, 392 ss.; D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, 1185 ss.

<sup>75</sup> Il termine *gentrification* fu coniato da R. GLASS, *Introduction: aspects of change*, in CENTRE FOR URBAN STUDIES (a cura di), *London: Aspects of Change*, London, MacGibbon and Kee, 1964: «Once this process of 'gentrification' starts in a district, it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced, and the whole social character of the district is changed» (ivi, XVIII-XIX).

<sup>76</sup> Come emerge dal toccante affresco di M. SERAO, *Il ventre di Napoli [1884-1906]*, Milano, Rizzoli, 2012, 112 ss.

<sup>77</sup> Sulle peculiarità e sulla diversificazione dei processi di gentrificazione, di cui sono state investite le città dell'Europa meridionale, cfr. P. PETSIMERIS, *Out of squalor and towards another urban renaissance? Gentrification and neighbourhood transformations in southern Europe*, in R. ATKINSON, G. BRIDGE (a cura di), *Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism*, London, Routledge, 2005, 245 ss.; G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, il Mulino, 2015, *passim*.

<sup>78</sup> È vero, peraltro, anche il contrario, quando il diritto si traduca in misure di contrasto alla gentrificazione, ad esempio attraverso la disciplina delle locazioni: cfr. S. ANNUNZIATA, C. RIVAS-ALONSO, *Resisting gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2018, 397 ss.

ma è l'esito anche di una conversione giuridica<sup>79</sup>, che non è né neutra né puramente tecnica. Essa è orientata da premesse valoriali e dal perseguimento di obiettivi politici e socio-economici, la cui trasposizione in dispositivi normativi deve fare i conti con i limiti che la Costituzione vi oppone.

Relativamente all'accesso all'abitazione, tale profilo ha immediate implicazioni costituzionali, non solo e non tanto per il cenno all'abitazione contenuto nel secondo comma dell'art. 47 Cost., ma soprattutto in considerazione dei molteplici diritti costituzionali, per il cui effettivo godimento la disponibilità di tale bene, in termini qualitativi e spaziali, costituisce una condizione essenziale. Non è il caso di ripercorrere in questa sede le diverse - e talora asistematiche - letture che la dottrina ha dato del *favor* per «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»<sup>80</sup>. Basti qui ricordare adesivamente che, sebbene l'art. 47, comma 2, Cost. non abbia significati univocamente precettivi in ordine alle risposte da dare al disagio abitativo, non va sottovalutata l'importanza del riferimento in Costituzione non alla proprietà di immobili o di case, ma significativamente alla proprietà dell'*abitazione*. Ciò esprime l'idea di un *favor* costituzionale, che va alla «proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad *una* abitazione ma *alla* abitazione»<sup>81</sup>. Il bene materiale o la sua proprietà rilevano non di per sé, ma per la funzione che il bene è chiamato ad assolvere, così che l'acquisto della proprietà dell'immobile è da intendersi come strumentale alla funzione costituzionalmente indicata (l'abitazione) e rappresenta solo uno dei possibili mezzi per il soddisfacimento delle esigenze abitative<sup>82</sup>. Può, dunque, sostenersi che, lungi dal concepirlo come un "falso bisogno repressivo", la Costituzione include l'abitazione tra quei bisogni vitali, che hanno diritto a essere soddisfatti, poiché «[l]a soddisfazione di [essi] è un requisito necessario per poter soddisfare tutti gli altri bisogni, sia quelli sublimati sia quelli non sublimati»<sup>83</sup>.

Gli ostacoli nell'accedere a un'abitazione adeguata, per la penuria di immobili residenziali sul mercato ovvero per l'insostenibilità dei costi, costituiscono pertanto un fattore di disuguaglianza sociale, la cui rimozione è stata perseguita dal legislatore italiano attraverso tre differenti strade: *i.* l'avvio di piani di edilizia residenziale pubblica; *ii.* l'agevolazione dell'acquisto della casa di abitazione; *iii.* la regolazione del mercato locatizio.

---

<sup>79</sup> Cfr. K. PISTOR, *The code of capital: how the law creates wealth and inequality*, Princeton, Princeton University Press, 2019, 11, la quale evidenzia che «[c]apitalism's changing face, including its most recent turn to "financialization," can be explained by the fact that old coding techniques have migrated from real assets, such as land, to what economists like to call legal fictions: assets that are protected by corporate or trust veils, and intangibles that are created in law» (*ivi*, 13).

<sup>80</sup> Sulla necessità di leggere l'art. 47, comma 2, Cost. in correlazione con altre disposizioni costituzionali, quali innanzitutto gli artt. 2, 3, 41 e 42 Cost., si veda U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980, 24 ss.; ID., *Itinerari del diritto all'abitazione*, in A. BUCCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, Padova, Cedam, 2013, 128.

<sup>81</sup> D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione»*, cit., 1179 (corsivi dell'A.).

<sup>82</sup> G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 415.

<sup>83</sup> H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1999, 19, secondo il quale i bisogni "falsi" «sono quelli che vengono sovrapposti all'individuo da parte di interessi sociali particolari cui preme la sua repressione» (*ibidem*).

Tuttavia, sebbene la soddisfazione delle esigenze sottese alla disponibilità di un'abitazione non richieda affatto la proprietà dell'immobile, nell'intreccio tra misure volte a promuovere la proprietà dell'abitazione (anche di quella di edilizia pubblica) e misure dirette ad apporre vincoli alla locazione di immobili urbani, l'ago della bilancia si è gradualmente spostato verso un'opzione proprietaria pervasiva, perché sganciata da meccanismi di regolazione espressivi di solidarietà e di partecipazione<sup>84</sup>. Ciò è avvenuto non tanto - come vorrebbe la *vulgata* - per una connaturale preferenza degli italiani per la proprietà dell'abitazione, quanto piuttosto per la calcolata scelta del legislatore di incoraggiare e sostenere una proprietà dell'abitazione purchessia<sup>85</sup>.

Alla predilezione per tale opzione si è, peraltro, accompagnata la diseguale parificazione sia del trattamento dei proprietari di immobili sia di quello dei conduttori, in conseguenza del disconoscimento normativo della «frammentazione degli status»<sup>86</sup> e con il risultato di rafforzare alcune diseguaglianze.

Nel caso dei proprietari di abitazione, in particolare in zone urbane interessate da fenomeni di gentrificazione, si consideri che, a causa degli aumenti della tassazione immobiliare e del costo della vita, anche essi risentono delle dinamiche di espulsione dalle zone gentrificate e della connessa terziarizzazione delle aree centrali delle città<sup>87</sup>. Pertanto, «l'applicazione a tutti i proprietari di casa, in ragione del solo possesso dell'abitazione, di aliquote crescenti non discrimina a sufficienza tra coloro i quali risiedono in un'area soggetta a gentrification ma che non intendono andarsene, capitalizzando la plusvalenza che è dunque solo potenziale, e coloro i quali, viceversa, giocano al "monopoli immobiliare" spostando investimenti a seconda dei cicli economici urbani»<sup>88</sup>. Per la sua diretta connessione con la garanzia dell'eguaglianza sostanziale<sup>89</sup> e con i doveri (anche tributari) di solidarietà<sup>90</sup>, la progressività fiscale dovrebbe, quindi, essere realizzata in modo da tener conto sia del valore potenziale dell'immobile, in virtù delle trasformazioni urbanistiche nell'area su cui insiste, sia delle manovre speculative effetti-

---

<sup>84</sup> Seppur elaborate in un diverso contesto socio-economico e giuridico, per una politica abitativa costruita non sull'eliminazione, bensì sulla limitazione solidaristica dei diritti proprietari si vedano le proposte di DU. KENNEDY, *Neither the Market Nor the State: Housing Privatization Issues*, in G. S. ALEXANDER, G. SKAPSKA (a cura di), *A Fourth way? Privatization, Property, and the Emergence of New Market Economies*, New York-London, Routledge, 1994, 255 ss.

<sup>85</sup> Per alcune osservazioni critiche sul modo in cui la preferenza per l'opzione proprietaria si è tradotta in provvedimenti legislativi sia consentito rinviare a E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene, 2017, 144 ss.

<sup>86</sup> L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, il Mulino, 1978, 166.

<sup>87</sup> Cfr. C. SUMIRASCHI, *Catturare il valore. Politiche innovative per finanziare le infrastrutture*, Milano, Egea, 2013, 54.

<sup>88</sup> G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, cit., 191.

<sup>89</sup> In tal senso P. BORIA, Art. 53, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 1070; F. GALLO, *Diseguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in *Rassegna tributaria*, 2/2012, 287 ss., il quale peraltro rimarca che, «pur nella perdurante crisi dell'imposta personale, la progressività andrebbe non accantonata e sostituita sistematicamente da imposte cedolari, ma recuperata e ricercata con maggiore sofisticatezza e attenzione tecnica in associazione con misure selettive fondate anche sulla spesa sociale» (*ivi*, 296, corsivi miei).

<sup>90</sup> Cfr. R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli, 2018, 17.

vamente compiute su di esso. A tale scopo, uno strumento importante potrebbe essere rinvenuto in un'articolata riforma dei valori catastali degli immobili urbani, attesa da molto tempo, ma più volte procrastinata<sup>91</sup>.

Nel caso dei conduttori, invece, l'indifferenziata parificazione delle posizioni è stata inizialmente il risultato del protrarsi della legislazione vincolistica, con il blocco per lo più indiscriminato dei canoni e la proroga dei contratti di locazione. Tale legislazione ha sottratto immobili alla disponibilità dei conduttori meno abbienti, perché ha favorito anche chi non versava (o non versava più) in condizioni economiche disagiate e ne ha facilitato il risparmio in funzione dell'acquisto dell'abitazione<sup>92</sup>. Successivamente, la liberalizzazione del mercato delle locazioni abitative ha finito per nuocere a quei conduttori che, pur non avendo i requisiti per accedere a un'edilizia pubblica sempre più selettiva per mancanza di risorse e di investimenti, versano in situazioni di disagio lavorativo e/o reddituale tali da precludergli l'accesso al mercato locatizio privato.

Trova in questo modo conferma l'osservazione secondo cui non è sufficiente «trasformare la casa da bene di consumo in oggetto di un servizio sociale se, contemporaneamente, non si agisce in profondità sull'assetto dei rapporti di produzione al fine di impedire la rivincita che il capitale è in grado di prendersi facendo della gestione di un servizio sociale l'occasione di nuove diseguaglianze sociali»<sup>93</sup>. In maniera speculare, è illusorio pensare che la questione abitativa possa essere risolta soltanto con la costruzione di nuovi alloggi, avvalendosi di quella «teoria quantitativa della produzione e del mercato edilizio»<sup>94</sup>, che fa astrazione dalle variabili demografiche ed economiche e, più in generale, dai mutamenti sociali.

Il secondo ambito di riflessione, che disvela il modo in cui gli interventi normativi sulle città e sulla questione abitativa possano essere tramite di diseguaglianze, attiene alla qualità dell'abitare. Se si muove dall'idea che l'abitare non si riduce alla "casa", che il bene "casa" è strumentale al soddisfacimento di bisogni personali e sociali e che, dunque, la disponibilità materiale di una qualsivoglia abitazione non è di per sé sufficiente (né la sua proprietà è necessaria) a garantire l'effettività del diritto all'abitare nella sua accezione socio-genica, diviene essenziale considerare, più che il titolo giuridico sul bene, il contesto socio-urbanistico in cui l'abitazione si trova e i servizi fruibili nello spazio urbano in cui è collocata.

Proiettandosi su persone spazialmente e socialmente situate, il diritto delle città deve infatti essere messo all'opera nella direzione della conformazione dello sviluppo urbano secondo linee costituzionalmente orientate. Nella consapevolezza che l'espansione urbana e le connesse rendite di posizione sono il frutto non solo delle leggi del mercato, bensì anche di

---

<sup>91</sup> I termini di attuazione della delega fiscale sono, peraltro, scaduti nel 2015 (artt. 1-2, legge n. 23/2014).

<sup>92</sup> Cfr. B. SECCHI, *Intervento pubblico e settore edilizio*, in *Economia pubblica*, 1971, 20; F. MERLONI, P. URBANI, *La casa di carta. Il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali, tra Regioni e capitalismo avanzato*, Roma, Officina, 1974, 22.

<sup>93</sup> U. ROMAGNOLI, *Art. 3 (Il principio d'uguaglianza sostanziale)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, I, Bologna-Roma, Zanichelli–Il Foro italiano, 1975, 184.

<sup>94</sup> B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi, 1984, 136 ss.

«decisioni urbanistiche adottate in sede pubblica»<sup>95</sup>, tale diritto esige la redistribuzione delle quote di ricchezza e dell'incremento di valore di cui il proprietario di suoli e il locatore di immobili godono. Essi ne godono, invero, anche grazie all'intervento pubblico e alle garanzie giuridiche che le istituzioni assicurano alla proprietà privata e alla rendita urbana<sup>96</sup>.

Per tutta conseguenza, un elemento centrale del diritto delle città, anche al fine di prevenire o contrastare la creazione di periferie sociali, è costituito dalle modalità con cui si distribuiscono gli oneri di costruzione e gli oneri di urbanizzazione. Il pagamento dei primi rappresenta quella parte di rendita urbana che il legislatore ritiene di acquisire alla collettività, sulla base della «giusta convinzione che il plusvalore attribuito dal mercato alle aree edificabili sia frutto non di un'attività o di scelte produttive del *dominus*, ma del progredire complessivo della città e dei suoi servizi, onde la opportunità di restituire quel plusvalore agli enti cui è affidata la tutela dello sviluppo urbano»<sup>97</sup>; i secondi, invece, sono strumenti attraverso cui il diritto si prefigge l'obiettivo di contenere l'espansione della rendita urbana e di sostenere le finalità perequative sottese alle politiche abitative e del territorio<sup>98</sup>.

A tale riguardo, è evidente che, se l'edilizia residenziale privata in aree periferiche o semiperiferiche beneficia delle opere di urbanizzazione realizzate dagli enti pubblici nelle aree limitrofe (come, ad esempio, quelle rientranti nei piani di edilizia residenziale pubblica), ricavandone per ciò stesso un *surplus* di valore<sup>99</sup>, la caotica espansione delle città verso aree sprovviste sia dei collegamenti alle infrastrutture urbane (trasporti pubblici e viabilità) sia dei più elementari servizi (strade, acquedotti, rete fognaria, illuminazione, scuole e spazi di socializzazione) si traduce in forme di disagio abitativo e di marginalità sociale incidenti sulla qualità dell'abitare e, in definitiva, sull'effettivo godimento di molteplici diritti costituzionali<sup>100</sup>.

Sul punto deve registrarsi che la rimozione del vincolo di destinazione delle somme riscosse dai Comuni per il rilascio dei permessi di costruire<sup>101</sup> e, al contempo, la previsione di forme di scomputo totale o parziale del contributo di urbanizzazione<sup>102</sup> hanno avuto il perverso

---

<sup>95</sup> G. AMATO, *Fondamenti e coperture istituzionali della rendita parassitaria*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 509.

<sup>96</sup> Cfr. M. PREITE, *Edilizia in Italia: dalla ricostruzione al piano decennale*, Firenze, Vallecchi, 1979, 50 ss.; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2018, 129 ss.

<sup>97</sup> A. GAMBARO, P. SCHLESINGER, *Commento all'art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Norme sulla edificabilità dei suoli*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, 21.

<sup>98</sup> Cfr. G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967, 40 ss.

<sup>99</sup> È, peraltro, un *surplus* di valore su cui facilmente si innestano spirali speculative e forme di speculazione invertita, come dimostrato dalle vicende attinenti alla rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili in regime di edilizia agevolata, ex art. 35, legge n. 865/1971: cfr. Cassazione, SS. UU. Civili, sentenza n. 18135/2015; Cassazione, Sez. II Civile, sentenza n. 13345/2018; Trib. Roma, X Sez. Civile, ordinanza del 17 aprile 2018, R.G. 63857/2016.

<sup>100</sup> Sulla correlazione tra diseguaglianze socio-economiche - in particolare in termini di livelli occupazionali, reddituali e di istruzione - e distanza dal centro della città, nelle tre aree metropolitane più popolose (Roma, Milano e Napoli) cfr. K. LELO, S. MONNI, F. TOMASSI, *Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli*, in E. D'ALBERGO, D. DE LEO (a cura di), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, cit., 17 ss. In termini più generali, anche con riferimento all'accesso ai servizi sanitari e socio-assistenziali, cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2017*, 5, *Gruppi sociali e aspetti distributivi*, 229 ss., nonché ISTAT, *Rapporto annuale 2018*, 5, *Reti di servizi: offerte e diseguaglianze territoriali*, 297 ss.

<sup>101</sup> Il vincolo è venuto meno con l'approvazione del testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001).

<sup>102</sup> Ciò è, peraltro, avvenuto in assenza di adeguati controlli sulla realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte del titolare del permesso di costruire.

effetto di incentivare uno sviluppo urbano incontrollato e di incoraggiare l'attività edificatoria privata, al fine di rimpinguare gli introiti comunali<sup>103</sup>. Venuta meno l'esigenza di una lungimirante regolazione dello sviluppo del territorio<sup>104</sup>, per alcune città ciò ha significato la creazione di quartieri-satellite e di quartieri-dormitorio isolati dai centri urbani<sup>105</sup>, in cui la dispersione delle cellule sociali delle città e la mancanza di opere di urbanizzazione sono divenute motivo sia di stridenti diseguaglianze nel concreto esercizio dei diritti costituzionali sia di una segregazione che, come si dirà, favorisce il controllo sociale sulle persone<sup>106</sup>.

### 3. Eguaglianza costituzionale, periferie e marginalità: una questione non solo di redistribuzione

---

Sulla realizzazione diretta di tali opere a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione edilizia, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 10/1977, si veda nondimeno CGUE, sentenza del 12 luglio 2001, C-399/98.

<sup>103</sup> Specularmente, ma in un'analoga ottica di squalificazione delle politiche abitative e del territorio, si pensi all'utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica non al fine del risanamento del patrimonio esistente ovvero per la costruzione di nuovi alloggi, bensì nell'ottica dei vincoli dell'equilibrio di bilancio.

A tale riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore statale, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle suddette alienazioni al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ha inteso stabilire un principio fondamentale del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3, Cost.), che esclude la possibilità di impiegare le dismissioni patrimoniali per spese di natura corrente, come il pagamento di oneri tributari. Il giudice costituzionale ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c) della legge della Regione Puglia n. 48/2014, nella misura in cui tale norma consentiva agli enti gestori di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), che non versassero in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni dei suddetti alloggi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio (sentenza n. 38/2016). Analoga dichiarazione di incostituzionalità ha colpito una disposizione della Regione Abruzzo (art. 5, legge n. 10/2015), che prevedeva la possibilità di destinare i proventi delle alienazioni degli alloggi ERP, nella misura del venti per cento, al ripiano dei disavanzi finanziari delle ATER (Aziende territoriali per l'edilizia residenziale): Corte cost., sentenza n. 273/2016.

<sup>104</sup> A questo proposito deve, invece, tuttora constatarsi che le esigenze della rendita fondiaria e della speculazione edilizia sono molto forti, soprattutto a livello dell'amministrazione locale e, in particolare, di quella comunale, al punto che «gli interessi privati che si avvantaggiano attraverso gli interventi possibili alla scala comunale sono in genere quelli legati più alla semplice destinazione d'uso dei suoli che all'organizzazione del territorio in termini globali, quelli, in altre parole, più conservatori»: M. DELLE DONNE, *La questione edilizia. Industria delle costruzioni e rendita urbana nello sviluppo economico italiano*, Bari, De Donato, 1974, 76.

<sup>105</sup> Cfr. L. GAMBI, *Da città ad area metropolitana*, cit., 414 ss.

<sup>106</sup> Efficaci, al riguardo, le parole di L. MUMFORD, *La città nella storia*, cit., 634 ss.: «Ai margini dei sobborghi di massa scompaiono persino i vantaggi del gruppo rionale primario. Il costo del loro distacco spaziale dagli altri uomini è sproporzionato ai suoi presunti benefici. Ne risulta una vita buia incapsulata, vissuta sempre di più su un'automobile o in una stanza buia davanti a un televisore. [...] Ogni abitante dei sobborghi risulta prigioniero di quello stesso isolamento che egli tanto apprezza. [...] Suburbia [...] offre poche possibilità di riunione, di conversazione, di dibattito, di azione comune, e favorisce il tacito conformismo anziché il contrattacco o la rivolta. È insomma diventata la sede privilegiata di un nuovo assolutismo, invisibile ma onnipotente» (*ivi*, 635-636).

Per una diversa prospettiva, in polemica con le posizioni di Lewis Mumford, si veda però J. JACOBS, *The death and life of American Cities*, New York, Vintage Books, 1961, 20 ss. Per una critica alla loro comune visione binaria dei rapporti urbano/rurale e centro/periferia cfr. E. WILSON, *The Rhetoric of Urban Space*, in *New Left Review*, 1995, 151.

Critico sulle posizioni di Lewis Mumford anche P. SICA, *L'immagine della città da Sparta a Las Vegas*, cit., 195 ss.

Si diceva poc'anzi delle potenzialità del diritto costituzionale nel porsi in sintonia con un'idea di città concepita non solo come un luogo topograficamente delimitato, abitato o consumato<sup>107</sup> e neppure semplicemente come l'ente locale che ne assume le funzioni amministrative, ma come un luogo vissuto, che prende forma nell'intreccio tra spazio geografico, spazio sociale e spazio politico<sup>108</sup>.

A questo proposito, può osservarsi che la convergenza sulle città di un numero crescente di persone, servizi e capitali, la strutturazione degli spazi urbani in conseguenza della divisione sociale del lavoro, nonché la dilatazione dell'area di influenza di molte città verso territori sempre più estesi - seppur concepiti in funzione servente rispetto alle esigenze delle città stesse - hanno evidenti ripercussioni sulla distinzione tra centro e periferie. Se è riferita allo spazio urbano<sup>109</sup>, tale distinzione non può essere intesa nei termini di una mera dislocazione geografica (qui il centro urbano, lì le periferie<sup>110</sup>), ma deve essere articolata secondo direttrici socio-economiche e culturali. Pertanto, così come il binomio oppositivo centro/periferia costituisce un'allegoria al tempo stesso spaziale e politica<sup>111</sup>, l'espressione "periferia urbana" non designa soltanto un luogo periferico rispetto al centro della città, ma indica ancor prima uno spazio che catalizza diseguaglianze, marginalizzazioni e, specularmente, pratiche di resistenza e di dissenso.

Le periferie urbane sono invero la plastica rappresentazione, per un verso, dell'espansione patologica delle aree metropolitane e, per l'altro verso, di un problema sociale di grande rilievo, quale «la mancata o solo parziale *integrazione nella comunità urbana* della grande maggioranza della popolazione della città»<sup>112</sup>. I sobborghi delle periferie soggiacciono, difatti, a un doppio parametro: «[s]e si definisce la realtà urbana usando come parametro *la dipendenza* nei confronti del centro, i sobborghi sono urbani. Se si definisce l'ordine urbano attraverso *un rapporto percepibile (leggibile)* tra il centro e la periferia, i sobborghi sono disurbanizzati»<sup>113</sup>.

---

<sup>107</sup> Come è, d'altronde, segnalato dai due termini con cui originariamente la lingua francese indicava il luogo fisico (*ville*) e il modo in cui esso è vissuto da chi lo abita (*cit *): cfr. R. SENNETT, *Costruire e abitare. Etica per la citt *, Milano, Feltrinelli, 2018, 11 s.

<sup>108</sup> Si vedano al riguardo le riflessioni di A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivistaic.it*, 3/2019, 21 s.

<sup>109</sup> Deve tralasciarsi in questa sede la prospettiva *lato sensu* "geo-politica" della distinzione tra centro e periferie, per come essa   impiegata in relazione agli ordinamenti statali e sovranazionali, salvo quanto si dir  *infra*,    4 ss., limitatamente agli aspetti ivi discussi.

Per una critica alla c.d. geopolitica e all'errore teoretico e concettuale, che consiste nel trasformare le determinanti socio-economiche, politiche e geografiche delle possibili azioni umane in leggi naturalistiche o ontologicamente fisse, capaci di guidare o dominare la storia, si veda R. KOSELLECK, *Raum und Geschichte*, cit., 88 s.

<sup>110</sup> «Un centro storico abbandonato rimane periferico nel cuore della citt »: CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle citt  e delle loro periferie*, Missione a Bari, Audizione dell'assessore alla pianificazione territoriale-urbanistica e politiche abitative della Regione Puglia, Annamaria Curcuruto (XVII legislatura, 13 giugno 2017).

<sup>111</sup> Cos  Y. LACOSTE, *Géographie du sous-développement: g opolitique d'une crise*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, 27.

<sup>112</sup> U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, in R. MAINARDI (a cura di), *Le grandi citt  italiane. Saggi geografici e urbanistici*, Milano, Franco Angeli, 1971, 160 (corsivi miei).

<sup>113</sup> H. LEFEBVRE, *Il diritto alla citt *, cit., 39 (corsivi miei).

Di periferie deve, quindi, ragionarsi non sulla base della distanza fisica da un centro né tantomeno per l'idoneità a segnare il confine tra lo spazio urbano e le aree rurali, bensì per come esse sono concepite e vissute in termini di insediamenti funzionali alle logiche di produzione, di crescita e di esclusione delle città. Ciò è reso evidente anche dal fatto che, sotto il profilo socio-economico e culturale, le aree periferiche di molte città europee presentano caratteri sensibilmente diversi, ad esempio, da alcuni *suburbs* nordamericani.

Mentre il termine "periferia" è utilizzato in Europa con una connotazione negativa, con cui si vuole alludere alla ghettizzazione delle persone che abitano i quartieri periferici e alle carenze dell'edilizia residenziale e dei servizi ivi situati, nel Nord America le aree periferiche delle città sono spesso interessate da insediamenti di *gated communities*, costituite da abitazioni di buon livello per le famiglie del ceto medio-alto e volutamente separate dall'ambiente circostante<sup>114</sup>. Pertanto, così come in Europa, dissoltasi la varietà delle *formae urbis* tradizionali e completata la museizzazione dei centri storici<sup>115</sup>, il termine "periferia" è divenuto sinonimo per lo più di povertà e di marginalità sociale, altrove (e, in particolare, negli Stati Uniti<sup>116</sup>) lo spazio urbano periferico esprime benessere, distinzione e auto-isolamento, in accordo con quelle «*geografie della centralità* che collegano i centri di potere del mondo e attraversano il vecchio divario Nord-Sud»<sup>117</sup>.

Ma se nel contesto europeo le periferie sono ormai l'espressione di una «città classista»<sup>118</sup>, che dopo gli sventramenti del XIX secolo è ricorsa alla costruzione di insediamenti periferici come strumento di divisione sociale, in entrambi i casi, a ben vedere, la periferia incarna uno spazio di esclusione e gli aspetti giuridico-istituzionali sono importanti quanto quelli fisico-spaziali<sup>119</sup>. Nel primo caso, la perifericità è segno di una separazione sociale imposta dall'esterno su coloro che vivono o sono ricacciati nelle periferie; nel secondo caso, la perifericità è tramite di un'esclusione capovolta, perché perseguita e agita da parte di comunità che si chiudono in sé stesse, confidando nell'arretramento delle città nelle forme contrattuali del diritto privato.

---

<sup>114</sup> Cfr. G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel Welfare statunitense*, Bologna, il Mulino, 1983, 14.

Si tratta, peraltro, di forme di insediamento urbano che, sebbene meno usuali, si vanno diffondendo anche in Europa: cfr. P. MARCUSE, R. VAN KEMPEN, *Conclusion: A Changed Spatial Order*, in P. MARCUSE, R. VAN KEMPEN (a cura di), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, Malden-Oxford-Carlton, Blackwell, 2000, 254 s. e, per una prospettiva giuridica, L. RON, *Gated Communities in Law's Gaze: Material Forms and the Production of a Social Body in Legal Adjudication*, in *Law and Social Inquiry*, 2009, 635 ss.

<sup>115</sup> Cfr. M. CACCIARI, *La città*, Roma, Pazzini, 2009, 29 ss.

<sup>116</sup> Negli Stati Uniti non mancano, ad ogni modo, segnali di una controtendenza: cfr. C. BARRINGTON-LEIGH, A. MILLARD-BALL, *A century of sprawl in the United States*, in *Proc Natl Acad Sci USA*, 27/2015, 8244.

<sup>117</sup> S. SASSEN, *Urban Gating: One Instance of a Larger Development?*, in S. BAGAEEN, O. UDUKU (a cura di), *Gated Communities. Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*, London-Washington, Earthscan, 2010, XI (traduzione e corsivi miei). Ma si veda anche EAD., *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2003, 78, che in particolare per l'Europa sottolinea la presenza di una molteplicità di geografie della centralità e della molteplicità: «Le città relegate alla periferia del sistema risentiranno dell'ampliarsi del divario fra le loro posizioni e i nuovi assi geografici della centralità» (*ivi*, 73, corsivi miei).

Con riferimento alle dinamiche europee e alle gerarchie tra centro e periferie cfr. D. KUKOVEC, *Law and the Periphery*, in *European Law Journal*, 3/2015, 406 ss.

<sup>118</sup> I. INSOLERA, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I documenti*, I, cit., 485.

<sup>119</sup> Cfr. B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 37 ss.

Sotto il profilo giuridico, in considerazione del degrado e degli svantaggi socio-economici che pesano sulle periferie nostrane, può ritenersi che a esse corrisponda «una vera e propria clausola generale di legittimazione dell'intervento pubblico»<sup>120</sup>, direttamente ancorata al principio di eguaglianza sostanziale e finalisticamente orientata alla rimozione delle condizioni di sfavore, che ostacolano il pieno godimento dei diritti costituzionali.

Deve, nondimeno, segnalarsi che negli ultimi anni gli interventi normativi - nazionali ed europei - predisposti in favore delle periferie sono stati più l'esito, talvolta estemporaneo, di alcune distorsioni socio-economiche, che non il prodotto di una riflessione sulla misura in cui la legislazione contribuisce a conformare tali spazi in termini di disagio e di esclusione sociale. Ciononostante, non sarebbe proficuo andare alla ricerca di una nozione giuridica di periferia: i provvedimenti normativi e amministrativi possono assumere le periferie come presupposto ovvero come oggetto dell'intervento pubblico, attribuendo al termine una valenza meramente spaziale, urbanistico-edilizia oppure socio-economica. Il legislatore dovrebbe propendere per un concetto di periferia, di cui non predetermina puntualmente il perimetro, per lasciare all'apprezzamento della pubblica amministrazione e degli enti locali la valutazione delle specificità e della complessità di ciascuna fattispecie<sup>121</sup>.

Accanto ovvero in aggiunta alle periferie spazialmente definite vi sono, difatti, periferie socialmente connotate, intendendosi con tale espressione quelle zone della città che «mostrano i segni della degradazione edilizia e urbanistica e di una scarsa integrazione sociale»<sup>122</sup>. Forme di «periferizzazione» e di «perifericità» possono svilupparsi anche nel cuore delle principali città dei paesi sviluppati<sup>123</sup>, poiché le condizioni di disagio sociale e di isolamento economico non sono «una prerogativa esclusiva delle zone topograficamente più decentrate, ma si ritrovano anche in taluni quartieri abbastanza centrali che si possono pertanto definire di «periferia sociale»»<sup>124</sup>.

L'intervento pubblico *nelle* periferie e *per le* periferie, in funzione della promozione e della garanzia di un abitare socialmente qualificato (art. 2 Cost.), esige pertanto contezza di una doppia complessità: *i.* la perifericità di un'area non è data solo dalla sua collocazione spaziale; *ii.* un'area tanto più può dirsi periferica quanto più in essa si sommino perifericità relative alle diverse attività (sociali, culturali, commerciali, ecc.), che definiscono la qualità della vita.

Poiché, dunque, non vi è corrispondenza tra periferie geografiche e periferie sociali, è necessario che il diritto delle città sia costruito nella consapevolezza di tale distinzione e sia fondato su un modello non meramente redistributivo. Ciò implica che esso sia improntato alla rimozione delle diseguaglianze che le periferie urbane latamente intese favoriscono, senza che ciò si risolva nel disconoscimento delle differenze<sup>125</sup> e in velate forme di omologazione

---

<sup>120</sup> M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in *Nuove autonomie*, 1/2016, 10.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, cit., 164 n3.

<sup>123</sup> Così S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 201; EAD., *Cities in a world economy*, London, Sage, 2019, 320 ss.

<sup>124</sup> *Ivi*, 163.

<sup>125</sup> Cfr. I.M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 239.

sociale. Sebbene le condizioni di svantaggio socio-economico si sovrappongano spesso a molteplici forme di discriminazione sessuale, culturale, religiosa e di nazionalità, l'eguaglianza sostanziale declinata in termini redistributivi deve fare il paio con il riconoscimento delle differenze meritevoli di considerazione. Al contempo, in un'ottica di lungo termine, i connessi interventi normativi devono avere come premessa una meditata idea di sviluppo urbano, che gli attori pubblici sono chiamati a perseguire rifuggendo da modalità di intervento emergenziali e di corto respiro<sup>126</sup>.

### 3.1. Strategie e percorsi dell'intervento pubblico nelle periferie

Se alle periferie urbane può guardarsi anche, sia pure non soltanto, nei termini di una "geografia" delle diseguaglianze, della povertà e delle marginalità, è indispensabile interrogarsi sulla direzione delle iniziative adottate in tale ambito e sul grado in cui esse producono, rafforzano ovvero contrastano i processi di gentrificazione e di dispersione urbana, così come le connesse forme di svantaggio sociale. Non essendo qui possibile soffermarsi né sulle ragioni per cui la città moderna ha generato le periferie, né sui diversi caratteri che esse hanno assunto (ad esempio, secondo un modello di espansione monocentrica o policentrica), deve ricordarsi che la legislazione urbanistica e le correlate politiche abitative hanno avuto un peso innanzitutto nella formazione delle periferie. In particolar modo a partire dalla ricostruzione del secondo dopoguerra, ciò è avvenuto dapprima a seguito dei ritardi e delle reticenze nell'approvazione dei piani regolatori generali previsti dalla legge n. 1150/1942 e, contestualmente, a causa degli incentivi a un'attività edilizia privata concepita «a misura della rendita urbana»<sup>127</sup>. In seguito, ripercussioni importanti sulla conformazione delle città si sono avute con la realizzazione dei piani di edilizia residenziale pubblica, poiché essi, nonostante il potenziale cambio di passo segnato dalla legge n. 167/1962, si sono caratterizzati per una pianificazione territoriale e urbanistica sganciata da quella economica e, in definitiva, per la creazione di quartieri socialmente omogenei e monofunzionali, perché privi di attività non residenziali<sup>128</sup>. La diffusione di insediamenti urbani periferici è, peraltro, andata di pari passo con una concezione dell'abitazione come bene d'investimento - più che come bene d'uso - e con un artificiale sostegno pubblico alla proprietà privata della casa<sup>129</sup>.

A ciò si è, inoltre, accompagnata la formazione di nuclei abitativi abusivi, sorti ai margini delle città all'infuori della pianificazione urbanistica e, dunque, su terreni meno costosi, perché

---

<sup>126</sup> Sul punto si veda S. FAINSTEIN, *Planning and the Just City*, in P. MARCUSE, J. CONNOLLY, J. NOVY, I. OLIVO, C. POTTER, J. STEIL (a cura di), *Searching for the Just City. Debates in Urban Theory and Practice*, New York, Routledge, 2009, 30.

<sup>127</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, 16.

<sup>128</sup> Sui gravi inconvenienti della c.d. mono-funzionalità residenziale, quali in particolare i quartieri dormitorio, l'isolamento socio-spaziale e il pendolarismo, cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2018, 19 ss.

<sup>129</sup> Cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, cit., 23.

privi delle indispensabili opere di urbanizzazione. Rispetto a tali insediamenti, tuttavia, soprattutto in passato si è registrata la corsa delle istituzioni pubbliche alla regolarizzazione, in funzione di mero e acquiescente contenimento del fenomeno e nella perdurante disattenzione verso le questioni attinenti alla proprietà fondiaria e al regime dei suoli<sup>130</sup>. La scelta della sanatoria è stata compiuta da parte dello Stato attraverso i condoni edilizi<sup>131</sup>, da parte delle Regioni mediante varianti urbanistiche *ad hoc* per il recupero dei nuclei abusivi, da parte dei Comuni con la realizzazione *ex post* dei servizi pubblici e delle infrastrutture. In questo modo si è affermata una modalità di intervento pubblico, che è stata pensata con e per gli investitori privati - più che con e per le comunità coinvolte - e che, essendo votata all'emergenzialità e al mero riconoscimento del fatto compiuto, si è rivelata del tutto sprovvista di progettualità.

Nella sostanziale rinuncia al governo degli assetti urbani e in assenza di un ragionato riequilibrio socio-economico delle periferie, accanto a tale modalità di intervento si è fatta altresì strada, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, una strategia di sotterraneo smantellamento dei piani urbanistici e di deregolamentazione edilizia, di cui innanzitutto le periferie continuano a pagare lo scotto maggiore in termini di marginalità sociale, di disagio economico e di svantaggio nell'accesso ai servizi e ai trasporti pubblici<sup>132</sup>.

Tale strategia, che ha potuto contare anche su alcune controverse pronunce della Corte costituzionale aventi a oggetto la legge n. 10/1977 (c.d. legge Bucalossi)<sup>133</sup>, si è tradotta nella graduale preferenza per la c.d. urbanistica per programmi e per progetti, ritenuta meno rigida e di più rapida realizzazione rispetto al più impegnativo piano urbanistico<sup>134</sup>. La città e le sue periferie hanno, quindi, cominciato a essere oggetto di azioni settoriali, attraverso programmi e progetti che, rispondendo maggiormente alle esigenze di trasformazione del grande

---

<sup>130</sup> Cfr. I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica (1870-1970)*, Torino, Einaudi, 1993, 309 ss.

<sup>131</sup> Si pensi alla legge n. 47/1985, alla legge n. 724/1994 e alla legge n. 326/2003, di conversione del decreto-legge n. 269/2003 e, solo da ultimo, alla legge n. 130/2018, di conversione del decreto-legge n. 109/2018.

Iniziativa in tal senso non sono mancate neppure a livello regionale: si pensi alla legge della Regione Lazio n. 28/1980 ("Norme concernenti l'abusivismo edilizio e il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente") e, più di recente, alla legge della Regione Campania n. 19/2017, di cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le disposizioni sulla conservazione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio dei comuni, là dove consentivano ai comuni di non demolire tali immobili - in particolare locandoli o alienandoli anche ai responsabili degli abusi - senza attenersi al principio fondamentale del Testo Unico sull'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) in tema di demolizione degli immobili abusivi (sentenza n. 140/2018).

<sup>132</sup> Cfr. F. OLIVA, *Le città e i piani*, in G. CAMPOS VENUTI, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, cit., 71 ss.; V. DE LUCIA, *Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza*, ivi, 100 ss. Per gli anni più recenti, cfr. P. URBANI, *L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Democrazia e diritto*, 1/2009, 103 s.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, ivi, 106 ss.

<sup>133</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 5/1980 e n. 92/1982. Al riguardo si veda, in particolare, G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, cit., 37, che nella sentenza n. 5/1980 e nella conseguente inerzia del legislatore ha rintracciato il punto di partenza giuridica della c.d. *deregulation* urbanistica.

<sup>134</sup> Ci si riferisce ai piani urbanistici generali o particolareggiati, come ad esempio i piani per l'edilizia economica e popolare o i piani di recupero.

Per una lettura critica del piano urbanistico e del potere di piano come strumenti strettamente connessi alla proprietà (e da essa dipendenti) si vedano, però, L. BARSOTTI, F. SPANTIGATI, *Potere di piano e proprietà*, Torino, Einaudi, 1971, 117 ss. Cfr. anche G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1988, 117 ss., il quale invece dà criticamente conto dell'alternativa posta tra "piano" e "progetti", anche sul piano culturale e disciplinare.

capitale finanziario, sono stati impiegati come atti preparatori delle successive varianti al piano regolatore generale, non di rado mediante il ricorso a leggi speciali o a norme in deroga<sup>135</sup>. In particolar modo per le periferie, ciò si è tradotto nel passaggio dai piani di recupero<sup>136</sup>, impiegati nelle zone ove vi siano condizioni di degrado, ai programmi di riqualificazione urbana<sup>137</sup> e, da ultimo, ai progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e di degrado sociale<sup>138</sup>. Lo scarto tra gli uni e gli altri può leggersi nel fatto che, «[s]e con i piani di recupero era ancora il pubblico a dover prefigurare la possibilità di vantaggi per il privato, così da attrarne l'investimento, successivamente sarebbero stati gli interessi dei privati a orientare l'interesse pubblico, finendo per incidere sulle scelte discrezionali dell'amministrazione»<sup>139</sup>.

Il risultato è stato duplice: l'accantonamento dei tentativi di regolare mediante i piani un'espansione delle città ormai incontrollata, perché caratterizzata da un preoccupante aumento del consumo di suolo e dalla dispersione degli insediamenti urbani (c.d. *urban sprawl*)<sup>140</sup>; il sopravvento di un'urbanistica consensuale e contrattata, cui è corrisposto non il contenimento, bensì l'aggravamento delle diseguaglianze correlate al governo del territorio, a causa dell'insufficiente contemperamento dei divergenti interessi gravanti su di esso<sup>141</sup>.

Il cambio di direzione è stato, del resto, agevolato anche dall'incapacità e dalle difficoltà delle amministrazioni locali di indirizzare le iniziative di trasformazione urbana degli attori economici verso obiettivi sociali<sup>142</sup>, come di recente è apparso chiaro nel caso dei progetti di costruzione dei nuovi stadi di Roma e di Milano. Ciò ha determinato l'affievolimento del nesso

---

<sup>135</sup> Cfr. F. OLIVA, *Le città e i piani*, cit., 71.

<sup>136</sup> Legge n. 457/1978.

<sup>137</sup> Art. 16, legge n. 179/1992.

<sup>138</sup> Art. 1, commi 431-434, legge n. 190/2014.

Su tali aspetti cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2017, 179 ss.

<sup>139</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 32.

<sup>140</sup> Sull'idoneità della pianificazione generale e delle pianificazioni di settore a soddisfare le esigenze di contenimento del consumo di suolo, in quanto espressione di un interesse pubblico, insiste condivisibilmente V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2015, 35, secondo il quale «il potere di piano è l'indispensabile luogo nel quale gli interessi pubblici connessi ai modi d'uso delle cose immobili (la loro funzione sociale) si concretizzano nelle diverse comunità e nei diversi territori» (ivi, 36).

<sup>141</sup> Sullo svuotamento della pianificazione urbanistica e sull'impiego della perequazione urbanistica e dei c.d. piani casa in funzione di deroga alle previsioni del piano si veda P. STELLA RICHTER, *Relazione generale*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Quaderni della Rivista giuridica dell'edilizia, 2/2014, 146: «Nello scontro tra le due opposte esigenze - quella astratta alla ordinata pianificazione e quella concreta dell'interesse specifico emergente in fase attuativa - sembra prevalere ancora una volta la seconda».

Per un'efficace critica all'abbandono della pianificazione come sede per il contemperamento di molteplici e differenziati interessi, in favore della «prassi deregolata del caso per caso» e di un'urbanistica contrattata, «in cui l'unica forma di contrattazione efficace sembra essere troppo spesso il cedimento agli interessi privati e il sacrificio di quelli pubblici», S. BELLOMIA, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, ivi, 205.

<sup>142</sup> Come rileva S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Territorio e politiche locali*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, 543.

tra pianificazione e funzione sociale della proprietà<sup>143</sup> e lo snaturamento delle finalità perequative degli strumenti urbanistici contrattati (ovvero co-determinati) dai privati<sup>144</sup>. Esaurita, dunque, l'attitudine dei piani a conformare la proprietà privata al perseguimento di fini sociali<sup>145</sup>, le periferie sono divenute il terreno privilegiato di progetti urbanistici di massimizzazione della rendita urbana<sup>146</sup>, seppur sotto le mentite spoglie degli obiettivi della "riconversione" e della "riqualificazione". In tal modo, a fronte della progressiva riduzione degli interventi anche di solo recupero dell'edilizia residenziale pubblica, la c.d. riqualificazione urbana<sup>147</sup> e il sotteso partenariato pubblico-privato hanno contribuito a porre in essere nuove forme di gentrificazione, nei centri urbani così come nelle periferie<sup>148</sup>, che hanno innescato un'alienante frammentazione sociale e accresciuto le forme di marginalizzazione legate al lavoro e alla finanziarizzazione dell'economia.

Anche per la scienza giuridica si pone, pertanto, la necessità di superare l'ottica della sola progettazione edilizia, immaginando provvedimenti di ampio respiro socio-culturale e rimedi non meramente correttivi<sup>149</sup>.

La deregolamentazione degli assetti urbani e l'intervento dei privati sulle città hanno poi assunto altre vesti, che occorre qui ricordare, poiché il modo in cui il diritto disciplina la proprietà edilizia ovvero deregolamenta lo spazio urbano è, al contempo, un modo per (dis)porre le persone in una condizione di perifericità e per promuovere un'espansione del tessuto urbano socialmente segregante.

La dislocazione delle persone "ai margini" delle città può, ad esempio, essere l'esito sia dei c.d. piani casa sia delle correlate forme di premialità edilizia, in conseguenza dell'elusione delle finalità di rilievo sociale, che il legislatore in astratto vorrebbe perseguire. Entrambi gli strumenti sono inquadrabili nel contesto di un endemico disinvestimento - non solo economico - nell'edilizia residenziale pubblica e fanno parte di una strategia di coinvolgimento dei privati nell'offerta di edilizia residenziale sociale, in linea con una più generalizzata tendenza

---

<sup>143</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2019, pt. II, 3.

<sup>144</sup> Sull'urbanistica consensuale si vedano le riflessioni di P. URBANI, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, 74 ss.

<sup>145</sup> Tali potenzialità sono state, peraltro, intaccate anche dalla liberalizzazione delle attività commerciali e dalle ricadute sui poteri di pianificazione urbanistica concernenti l'individuazione delle aree idonee all'insediamento di strutture commerciali: cfr. G. MORBIDELLI, *Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1990, 159 ss.; D.M. TRAINA, *Disciplina del commercio, programmazione e urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2-3/2011, pt. 2, 119 ss.; A. TRAVI, *Attività commerciali e strumenti urbanistici: ovvero, "il diritto preso sul serio"*, in *Urbanistica e appalti*, 1/2014, 101 ss. Tra le molte pronunce si vedano Corte cost., sentenze n. 104/2014 e n. 239/2016; Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza n. 3419/2019.

<sup>146</sup> Cfr. R. PERTICARARI, *I guasti della "finanziarizzazione" dell'urbanistica*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, cit., 225 s.

<sup>147</sup> Sull'effetto "anestetizzante" della formula della rigenerazione urbana cfr. N. BLOMLEY, *Unsettling the City. Urban Land and the Politics of Property*, New York-London, Routledge, 2004, 31.

<sup>148</sup> Cfr. M.R. MARELLA, *La difesa dell'urban commons*, in EAD. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre corte, 2012, 197 ss.

<sup>149</sup> Sul punto, con particolare riferimento alle normative regionali, cfr. R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 961 ss.

al soddisfacimento di interessi pubblici attraverso l'intervento di soggetti privati<sup>150</sup>. In risposta alla crisi della finanza pubblica, lo Stato mostra ormai di preferire - soprattutto con i "piani casa"<sup>151</sup> - modalità di intervento differenti rispetto al piano decennale di edilizia residenziale pubblica<sup>152</sup>. L'obiettivo sotteso è duplice: reperire le risorse necessarie a soddisfare i bisogni abitativi mediante strumenti di finanza creativa e, al contempo, ridurre gli oneri derivanti dalla gestione di un patrimonio pubblico in stato di cronico deterioramento. Ma se al finanziamento dei "piani casa" si è cercato di provvedere sia mediante la vendita degli alloggi pubblici sia attraverso la costituzione di sistemi integrati di fondi immobiliari e un più ampio ricorso alla c.d. finanza di progetto, all'utilizzo di tali congegni ha corrisposto la previsione di significative deroghe ai piani urbanistici o alle destinazioni d'uso dei terreni e degli immobili interessati, «anche in termini di ampliamento delle cubature giustificati (in un primo tempo) dal carattere emergenziale e temporaneo degli interventi»<sup>153</sup>.

Così è accaduto, ad esempio, in occasione della predisposizione del "piano casa" del 2008, per il quale è stato stabilito che gli interventi di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana siano attuati mediante: *i.* il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; *ii.* incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana; *iii.* provvedimenti miranti alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; *iv.* la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione *anche* di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato<sup>154</sup>, ovvero da destinare all'alienazione in favore di categorie sociali svantaggiate.

Tali piani, peraltro, si sono finora caratterizzati per un elevato grado di complessità e per un «"gigantismo" pianificatorio e costruttivo»<sup>155</sup>, che anziché essere una ponderata risposta ai problemi non solo abitativi delle periferie, sembra piuttosto tradurre le pressioni degli

---

<sup>150</sup> Sull'impiego dei "piani casa" come ulteriore strumento per una "pianificata depianificazione" cfr. P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, cit., 162 s.

<sup>151</sup> Si ricordino innanzitutto alcuni "piani casa" nazionali: *i.* il Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, predisposto dalla legge n. 9/2007 e poi finanziato dalla legge n. 222/2007, di conversione del decreto-legge n. 159/2007; *ii.* il c.d. Piano Casa di cui alla legge n. 133/2008, di conversione del decreto-legge n. 112/2008, che ha previsto l'adozione di un piano nazionale di edilizia abitativa, finalizzato a «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana» e genericamente rivolto a incrementare il patrimonio immobiliare a uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale «destinate prioritariamente a prima casa»; *iii.* il c.d. Piano casa Lupi, previsto nella legge n. 80/2014, di conversione del decreto-legge n. 47/2014, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

<sup>152</sup> Legge n. 167/1962.

<sup>153</sup> F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Wolters Kluwer, 2017, 160, i quali peraltro evidenziano il rischio che tali strumenti producano per lo più imponenti operazioni immobiliari.

<sup>154</sup> La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lett. e) della legge n. 133/2008, limitatamente alla parola «anche». Avendo il legislatore statale incluso tra gli interventi del piano la «realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale *anche* sociale», la potestà legislativa statale avrebbe potuto essere altrimenti indirizzata «in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi» (sentenza n. 121/2010, punto 8 del *Considerato in diritto*).

<sup>155</sup> P. MANTINI, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, 24.

attori economici. Essi favoriscono, invero, la costruzione «di vere e proprie *new towns* di anglosassone memoria, da realizzare fuori dei centri abitati ma anche all'interno di grandi aree urbane da riqualificare»<sup>156</sup>, in un'ottica di mera provvista di case spesso invendute o inutilizzate e non, come si auspicherebbe, con l'obiettivo di creare città «pubbliche» fruibili anche nelle (e dalle) periferie.

A ciò si aggiungano le perplessità concernenti le c.d. premialità edilizie, le quali, al fine di incentivare l'iniziativa privata nell'offerta di edilizia sociale e nelle opere di riqualificazione urbana<sup>157</sup>, comportano la concessione di un beneficio a soggetti privati nella forma di un «incremento volumetrico proporzionale alla rilevanza dei vantaggi collettivi prodotti dall'intervento stesso»<sup>158</sup>. Tuttavia, in disparte gli interrogativi circa «le modalità con cui vengono generati i diritti edificatori da trasferire [e] le forme della traslazione»<sup>159</sup>, la conversione del valore della trasformazione urbanistica in diritti edificatori può in definitiva determinare - e ha, invero, determinato<sup>160</sup> - un maggiore consumo di suolo<sup>161</sup>, con l'aumento sproporzionato e incontrollato delle costruzioni e spesso in assenza dei necessari controlli sia sull'effettiva realizzazione delle

---

<sup>156</sup> P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012, 120.

<sup>157</sup> Si pensi innanzitutto agli incrementi premiali di diritti edificatori, alla cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di alcune tipologie di unità abitative e al riconoscimento di volumetrie aggiuntive. Ciascuno di tali strumenti è il segno della finanziarizzazione della rendita urbana, la quale, «prescindendo dalla produzione del bene (l'edificato) che, se realizzato, rimane largamente invenduto, prefer[isce] piuttosto concentrarsi sul mercato (che si potrebbe dire virtuale) dei diritti edificatori»: S. BELLOMIA, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, cit., 207.

In senso analogo, sulla finanziarizzazione della trasformazione urbanistica e sul conseguente sganciamento di tale trasformazione dai reali interessi locali e da un corretto rapporto tra economia e territorio cfr. R. PERTICARARI, *I guasti della "finanziarizzazione" dell'urbanistica*, ivi, 225; in senso diverso si veda, invece, P. URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, ivi, 265 ss.

In quest'ultima direzione il legislatore si è mosso altresì con il c.d. piano per la città, di cui all'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011. Anche tale piano è stato congegnato secondo una prospettiva emergenziale e in deroga agli strumenti urbanistici, essendosi previsto che «[a]l fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti» (corsivi miei).

<sup>158</sup> B. MASTROPIETRO, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, Napoli, ESI, 2013, 64.

<sup>159</sup> A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/2008, 438.

<sup>160</sup> Sul punto si vedano, ad esempio, con particolare riferimento alla città di Roma, le osservazioni di H. NESSI, A. DELPIROU, *La "compensazione" urbanistica a Roma*, in *Democrazia e diritto*, 1/2009, 83 ss.

<sup>161</sup> Cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, 104 s.

Per un'analisi di alcuni recenti progetti di legge concernenti il consumo di suolo cfr. C. DIMITRIO, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, in *Federalismi.it*, 14/2019, 8 ss. Sulle leggi regionali aventi a oggetto il contenimento del consumo di suolo cfr. C. PAGLIAROLI, *Alla Corte costituzionale la legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4/2018, 945 ss.

trasformazioni contrattate in forma di compensazione sia sulla rispondenza di tali strumenti alla funzione sociale della proprietà.

Il rilievo delle periferie urbane e delle molteplici diseguaglianze sperimentate da chi le abita è, altresì, testimoniato dal c.d. Bando periferie e dai lavori della “Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie”, istituita dalla Camera dei Deputati il 27 luglio 2016<sup>162</sup> nel corso della XVII legislatura<sup>163</sup>.

Il c.d. Bando periferie è stato promosso dalla legge di stabilità 2016<sup>164</sup>, che ha istituito il “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia”<sup>165</sup>, e dal successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2016, che nel darvi attuazione ha stabilito le modalità e la procedura di presentazione dei relativi progetti. Il programma è stato predisposto per il perseguimento di obiettivi vasti, quali ad esempio la rigenerazione delle aree urbane, la sicurezza territoriale, il potenziamento delle prestazioni urbane, l’inclusione sociale, la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano.

Tuttavia, sebbene sia stata impiegata una nozione sufficientemente ampia di periferia, essendo considerate tali «le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi»<sup>166</sup>, anche il suddetto programma è stato concepito nell’ottica dell’intervento urgente, straordinario ed episodico. Esso non è stato inserito in un progetto di città pensato per i destinatari reali degli interventi<sup>167</sup> e rispondente a una

---

<sup>162</sup> Alla Commissione era stato assegnato il compito di verificare lo stato del degrado e del disagio delle città e delle periferie, con particolare riguardo alle implicazioni sociali e alla sicurezza, attraverso l’esame di alcuni fattori, quali la struttura urbanistica e la composizione sociale dei quartieri periferici, le realtà produttive presenti nelle periferie urbane e i fenomeni a esse collegate (tassi di occupazione, disoccupazione, lavoro sommerso, lavoro precario, situazione dei giovani che non studiano, non lavorano, non seguono corsi di formazione professionale), le forme di marginalità e di esclusione sociale, anche considerando l’incidenza della povertà; l’istruzione e l’offerta formativa, la distribuzione delle risorse infrastrutturali e dei servizi collettivi (scuole, strutture formative, sanitarie, religiose, culturali e sportive), la presenza di migranti, di loro associazioni e di organizzazioni finalizzate alla mediazione culturale e all’inclusione.

A essa era stato, inoltre, assegnato il compito di: *i.* accertare il ruolo delle istituzioni territoriali nella gestione delle politiche rivolte alle periferie e le forme di partecipazione attiva della cittadinanza; *ii.* acquisire le proposte di miglioramento sociale delle periferie da parte delle istituzioni territoriali e delle associazioni locali; *iii.* riferire alla Camera dei deputati proponendo interventi, anche di carattere normativo, al fine di rimuovere le situazioni di degrado delle città e, qualora necessario, attuare interventi per promuovere l’effettivo diritto di culto di tutte le religioni, per l’inclusione e per la sicurezza, al fine di prevenire fenomeni di reclutamento di terroristi e di radicalizzazione.

<sup>163</sup> Nella XVIII legislatura la proposta di legge per l’istituzione di un’analogha commissione parlamentare di inchiesta sullo stato della sicurezza e sul degrado delle città è stato, invece, respinto: cfr. A.C. 696.

<sup>164</sup> Articolo 1, commi 974-978, legge n. 108/2015.

<sup>165</sup> Ma prim’ancora, in un’analogha ottica di predisposizione di interventi *ad hoc*, si veda il “Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”, previsto dalla legge n. 190/2014, commi 431-434 (legge di stabilità 2015).

<sup>166</sup> Art. 1, comma 2, DPCM del 25 maggio 2016.

<sup>167</sup> Per quanto attiene alle modalità di finanziamento dei relativi progetti, si vedano le sentenze n. 74/2018 e n. 56/2019, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale rispettivamente della legge di bilancio 2017 e della legge di bilancio 2018, nella parte in cui, nel finanziare e rifinanziare il fondo di investimenti per i settori di spesa relativi, tra l’altro, alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie, non hanno previsto un’intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale ovvero con la Conferenza unificata.

visione di insieme e di lungo termine dei problemi degli spazi urbani<sup>168</sup>. Il bando per la presentazione dei progetti, inoltre, ha indicato nel cofinanziamento privato il criterio preferenziale per la valutazione degli stessi, senza fissare le condizioni affinché il coinvolgimento degli investitori privati non si risolva nella subordinazione dell'intervento pubblico ai loro interessi. È, peraltro, mancata sia la differenziazione dei finanziamenti sulla base delle dimensioni delle città sia l'indicazione di priorità di intervento mirate e chiare<sup>169</sup>.

Quanto alla Commissione parlamentare, le proposte indicate nella relazione conclusiva sottendono l'idea di un progetto nazionale in grado di coniugare le esigenze di miglioramento delle condizioni sociali e ambientali delle periferie con quelle dello sviluppo economico e occupazionale<sup>170</sup>. Essendovi la consapevolezza che, per la realizzazione della città pubblica, non è sufficiente muoversi sul piano dell'edilizia residenziale (la quale pure necessita di significativi investimenti), si è in primo luogo proposto di riformare i principi che orientano la legislazione urbanistica nazionale e di elaborare un "Piano strategico per le città italiane". Ciò al fine di porre l'azione pubblica in una logica di sistema, di affrancarla da interventi episodici e di superare i limiti dei c.d. bandi per le periferie, «tipici di ogni iniziativa che raccoglie una progettualità diffusa non sempre capace di realizzare la massa critica indispensabile a invertire tendenze regressive»<sup>171</sup>.

Preme ad ogni modo sottolineare che, tanto più nel caso si assuma un concetto ampio di periferia, richiami troppo generici alla qualità della vita e all'inclusione sociale rischiano di legittimare interventi rigenerativi uniformanti che, anziché tener conto delle diverse realtà su cui operano, risultano votati alla semplicistica logica del "fare a ogni costo"<sup>172</sup>.

---

L'intesa è stata poi raggiunta in sede di Conferenza unificata con l'accordo del 18 ottobre 2018, recepito con la legge n. 145/2018, commi 913-916 (legge di bilancio 2019). Ne è conseguita l'estinzione dei giudizi di costituzionalità instaurati da alcune Regioni, che avevano impugnato le norme contenenti il differimento all'anno 2020 dell'efficacia delle convenzioni per l'attuazione del Programma straordinario di intervento: Corte cost., ordinanze n. 209, n. 210 e n. 211 del 2019.

<sup>168</sup> Così A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., 132 ss.

<sup>169</sup> Come è stato, infatti, sottolineato «i comuni capoluogo come Roma e Avellino, o le città metropolitane come Venezia e Roma Capitale, da un lato, si sono mobilitati per la stessa quantità di risorse come se avessero la stessa scala di problemi, di popolazione di riferimento e di potenziali beneficiari; e, dall'altro, hanno anche avuto lo stesso finanziamento indipendentemente dalla loro collocazione nelle parti alte o basse della graduatoria»; inoltre, «la stessa titolazione del bando alle periferie è apparsa piuttosto strumentale, con un ancora troppo debole orientamento verso una azione integrata di rigenerazione che sappia tenere insieme intervento sulla città fisica e sulle sue componenti socio-economiche più problematiche»: D. DE LEO, *Comune e Città Metropolitana alla prova del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare*, cit., 70-71.

<sup>170</sup> Nella *Relazione conclusiva sull'attività svolta dalla Commissione* del 14 dicembre 2017 ricorrono i temi della rigenerazione urbana, della pianificazione, della rendita urbana, delle politiche sociali e della sicurezza urbana. Su quest'ultimo tema si tornerà nel paragrafo successivo.

<sup>171</sup> *Relazione conclusiva sull'attività svolta dalla Commissione*, cit., 224. Anche in tale Relazione sono, ciononostante, riproposti alcuni luoghi comuni, quale ad esempio quello della naturale propensione delle famiglie italiane all'acquisto della casa, così come vi è l'indicazione del ricorso agli strumenti finanziari per dare risposta al fabbisogno abitativo in forma proprietaria (*ivi*, 231 ss.).

<sup>172</sup> Cfr. A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, I, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 48.

### 3.2. Sicurezza urbana e decoro: le nuove declinazioni spaziali dell'ordine pubblico e la rimozione delle diseguaglianze

Negli studi sulle città, le riflessioni sul degrado urbano e sul radicamento delle diseguaglianze sono spesso accompagnate dall'insistenza sul bisogno di sicurezza e sulla necessità di contenimento della conflittualità. Si è, in tal senso, attestata un'associazione di idee tra inclusione sociale e sicurezza urbana, che è presente anche in molti provvedimenti normativi. Gli interventi per la sicurezza hanno così preso il posto di più impegnative azioni per l'eguaglianza e per l'inclusione sociale, dando corpo a un'ossessione securitaria particolarmente evidente nelle città<sup>173</sup>.

Tralasciando in questa sede le questioni attinenti ai poteri dei sindaci e al riparto di competenze tra i livelli di governo<sup>174</sup>, la traslazione concettuale e normativa dalla pubblica sicurezza alla sicurezza urbana<sup>175</sup> si è tradotta in politiche di controllo del territorio, in cui l'attività di vigilanza preventiva e repressiva ha prevalso sulle finalità di promozione della convivenza e della coesione sociale. Il risultato è stato quello di determinare disparità di trattamento incidenti sulla sfera di libertà delle persone, soprattutto quando gli interventi siano del tutto avulsi dalle peculiarità delle situazioni locali. Così, dalla più scarna formula della sicurezza urbana come «bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»<sup>176</sup>, si è passati a una

---

<sup>173</sup> Vi è, peraltro, un nesso molto stretto tra politiche (e legislazioni) securitarie e diffusione delle c.d. *gated communities*: cfr. E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, cit., 42 ss.

<sup>174</sup> Cfr. G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, 1/2017, 8 ss.

<sup>175</sup> Sul punto si veda G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda .... Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2010, 3.

<sup>176</sup> Art. 1, decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 2008 ("Incolmata pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco"), che già prefigurava le successive dilatazioni dei poteri locali legati alla sicurezza urbana.

L'art. 2 di tale decreto aveva previsto il potere del sindaco di prevenire e contrastare: «a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi».

Tale decreto fu adottato a seguito della modifica dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000, apportata dal c.d. pacchetto sicurezza del 2008 (decreto-legge n. 92/2008, convertito con modificazioni in legge n. 125/2008), con l'attribuzione ai sindaci del potere di adottare *anche* provvedimenti contingibili e urgenti. Cfr. T.F. GIUPPONI, «Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale, in *Le Regioni*, 1-2/2010, 73, nonché, per le ricadute delle ordinanze sindacali sul principio di eguaglianza (formale e sostanziale), A. LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di eguaglianza: quali garanzie?*, ivi, 95 ss.

Si ricordi, al riguardo, Corte cost., sentenze n. 196/2009 e n. 115/2011, anche per il nesso tra principio di legalità e principio di eguaglianza: «L'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione, a fortiori lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti

sicurezza urbana intesa come bene pubblico afferente «alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni»<sup>177</sup>.

L'abnorme dilatazione del concetto di sicurezza urbana è, nondimeno, la conferma della sua pervasività e del rischio che le misure volte ad assicurare tale bene - e financo la tranquillità di alcuni cittadini<sup>178</sup> - vadano a discapito dei diritti delle persone di cui si criminalizza la condizione di marginalità e di disagio<sup>179</sup>. La sicurezza urbana può, infatti, tradursi in un dispositivo disciplinare, mediante il quale si irregimentano i conflitti sociali di un'area sempre più estesa della vita urbana<sup>180</sup> non al fine di ottimizzare il governo delle situazioni di rischio, bensì allo scopo di nasconderle<sup>181</sup>. Essa incarna una modalità di demarcazione degli spazi urbani attraverso restrizioni e divieti, che ha come obiettivo la creazione di «sacche di inaccessibilità da parte delle persone considerate più "a rischio"»<sup>182</sup> e la loro espulsione verso luoghi non solo spazialmente periferici. In questo modo, però, si perviene non al rovesciamento delle diseguaglianze, ma alla sola dislocazione dei fattori di marginalità sociale.

Al riguardo, persino il coinvolgimento dell'associazionismo e del volontariato nell'attivazione dei c.d. patti per la sicurezza urbana tra il prefetto e il sindaco<sup>183</sup> rischia di risolversi in

---

*potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato» (sentenza n. 115/2011, punto 8 del Considerato in diritto, corsivi miei).*

Sulla stessa linea del decreto ministeriale del 5 agosto 2008 si veda ora l'art. 21-*quater* del decreto-legge n. 113/2018, introdotto dalla legge di conversione n. 132/2018, il quale prevede il delitto di esercizio molesto dell'accattonaggio. Sul punto cfr. M. TELESCA, *La "riesumazione" dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l. n. 132/2018) ovvero il continuum tra legislazione fascista e pacchetti sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 65 ss.

<sup>177</sup> Art. 4, decreto-legge n. 14/2017, convertito con modificazioni in legge n. 48/2017.

<sup>178</sup> L'esigenza di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti è, d'altronde, divenuta motivo per l'adozione di ordinanze sindacali (anche non) contingibili e urgenti, ex art. 50, decreto legislativo n. 267/2000. Basti pensare all'art. 8 del decreto-legge n. 14/2017, come modificato dalla legge di conversione n. 48/2017.

Per l'indeterminatezza dei presupposti e per l'ampiezza delle finalità perseguibili, si tratta di un potere di ordinanza della cui legittimità costituzionale può dubitarsi, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sui provvedimenti (ordinari ed emergenziali) dei sindaci (*ex multis*, Corte cost., sentenze n. 196/2009 e n. 115/2011).

<sup>179</sup> Cfr. M. PAVARINI, *Introduzione. "L'aria della città rende (ancora) liberi"?* Dieci anni di politiche locali di sicurezza, in M. PAVARINI (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, Carocci, 2006, 36 ss.

<sup>180</sup> Cfr. R. CORNELLI, *Il disciplinamento della vita urbana tra diritti e sicurezza*, in M. BORRELLO, G. RUGGIERO (a cura di), *La città si-cura*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 41.

<sup>181</sup> Così, in termini più ampi, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, Giappichelli, 2006, 144.

<sup>182</sup> A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2019, 34.

<sup>183</sup> Art. 5, comma 2, lett. a) e c-bis), decreto-legge n. 14/2017, come modificato dalla legge n. 48/2017. Tale coinvolgimento risponde, peraltro, alla c.d. sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 3, Cost. Sulla

mere forme di “controllo del vicinato”<sup>184</sup>, che non sono in grado di intaccare quei meccanismi di produzione delle diseguaglianze sociali, di cui la marginalità e il degrado sono spesso l’esito, non la causa.

Sintomatica di un’estetica della sicurezza urbana, che non scalfisce il disagio sociale, non veicola forme di inclusione, ma più spesso traduce la stigmatizzazione spaziale della povertà<sup>185</sup>, è la declinazione di tale concetto in termini di “decoro delle città”, così come da ultimo espressamente previsto dal summenzionato decreto-legge n. 14/2017, che in più luoghi lo richiama<sup>186</sup>. Il riferimento al decoro, ancor più se contenuto in un testo normativo, suscita molte perplessità, per via della polisemanticità e dell’ambiguità del concetto<sup>187</sup> e perché il suo utilizzo rischia di legittimare un ampio spettro di provvedimenti, per di più adottabili nell’esercizio di una discrezionalità priva di limiti predefiniti<sup>188</sup>. Peraltro, nel caso in cui il decoro delle città sia assicurato attraverso la riqualificazione e il recupero delle zone degradate, esso può essere strumentalizzato al fine di convalidare interventi che, aumentando il valore di scambio degli immobili situati nelle aree riqualificate, preparano il terreno, da un lato, a successive manovre speculative e, dall’altro, all’espulsione dalle zone interessate delle c.d. preesistenze urbane. Basti solo pensare alle ordinanze sindacali e prefettizie concernenti il bivacco, lo stazionamento e la sosta, l’accattonaggio, la mendicizia e la prostituzione, che anziché essere orientate alla garanzia dei diritti costituzionali di tutti, sono volte a dislocare le manifestazioni di marginalità e di disagio sociale dai centri urbani verso le aree periferiche.

In una prospettiva di confinamento spaziale e di criminalizzazione del disagio sociale si pone senza dubbio la misura di prevenzione atipica nota come “daspo urbano”, ovvero sia l’estensione ad alcune aree urbane del divieto di accesso inizialmente previsto dalla legge n.

---

localizzazione “urbana” della sicurezza come banco di prova del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Milano, Cedam, 2018, 30, 310 ss.

<sup>184</sup> A questo proposito si ricordi che in precedenza l’art. 3, comma 40, della legge n. 94/2009 aveva previsto la possibilità per i sindaci di avvalersi, previa intesa con il prefetto, della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l’illegittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto con l’art. 117, comma 4, Cost., sebbene limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale» (sentenza n. 226/2010).

<sup>185</sup> La Corte costituzionale ha, peraltro, avuto modo di sottolineare che «[g]li squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l’affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a “nascondere” la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli» (sentenza n. 519/1995, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Su questo punto si vedano le notazioni critiche di S. ROSSI, *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, in *Le Regioni*, 1-2/2010, 288 s. e, seppur con riferimento alla legislazione nederlandese, quelle di L. CASSETTI, A.S. BRUNO, *La Corte di Strasburgo tra misure discriminatorie e politiche urbane per i territori eccezionali. Il caso Garib v. The Netherlands*, in *Federalismi.it*, 2/2019, 9 in merito allo stereotipato e discutibile collegamento tra povertà, difficoltà economiche e diffusione di comportamenti criminosi. Sull’uso della povertà a fini politici, per ingenerare insicurezza, si vedano le riflessioni di C. TRIPODINA, *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 10 ss.

<sup>186</sup> Artt. 4, 5, 8 e 9 del decreto-legge n. 14/2017.

<sup>187</sup> Per una critica cfr. T. PITCH, *Contro il decoro. Uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 11 ss.

<sup>188</sup> Cfr. C. VIDETTA, *La “sicurezza urbana” alla luce del d.l. n. 14 del 2017, convertito con modifiche nella legge n. 48 del 2017*, in *Studium iuris*, 10/2017, 1093 s.

401/1989 per le manifestazioni sportive<sup>189</sup>. Si è così stabilito che, a tutela del decoro di particolari luoghi, il sindaco commina una sanzione amministrativa pecuniaria a chiunque ponga in essere condotte che, in violazione dei relativi divieti di stazionamento o di occupazione, impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano. Contestualmente l'organo accertatore ordina l'allontanamento da tali infrastrutture<sup>190</sup>. Tali misure possono, altresì, applicarsi ad aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, come individuate dai regolamenti di polizia urbana<sup>191</sup>.

Nondimeno, ferme restando le perplessità concernenti la conformità alla libertà di circolazione dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso, in cui si sostanzia il "daspo urbano"<sup>192</sup>, deve ricordarsi quanto da ultimo rilevato dalla Corte costituzionale nel prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 21-bis, comma 2, del decreto-legge n. 113/2018, concernente l'inclusione anche dei presidi sanitari fra le aree passibili del divieto di accesso: «la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte - tutte sanzionate solo in via amministrativa - elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017»<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup> Ma si vedano le modifiche a tale legge introdotte dall'art. 13, decreto-legge n. 53/2019, convertito con modificazioni in legge n. 77/2019.

<sup>190</sup> Cfr. art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 14/2017, modificato in sede di conversione dalla legge n. 48/2017 e successivamente dal decreto-legge n. 113/2018. In caso di reiterazione delle condotte, il questore può disporre il divieto di accesso a una o più delle suddette aree per un periodo non superiore a dodici mesi (art. 10).

<sup>191</sup> Art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 14/2017, come modificato dal decreto-legge n. 113/2018.

<sup>192</sup> L'art. 16, comma 1, Cost. sancisce che le limitazioni alla libertà di circolazione necessitano di una legge e che debbono essere stabilite in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Ma la sicurezza di cui all'art. 16 Cost. deve essere intesa come strettamente riferita all'incolumità fisica delle persone e non invece a concetti evanescenti come, ad esempio, quelli di decoro e di tranquillità.

Sulla libertà di circolazione intesa come libertà "spaziale e residenziale" e, criticamente, sull'estensione dei motivi di sicurezza cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, 174. In termini più ampi sui profili di incostituzionalità dei divieti di accesso si vedano, tra i molti, A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con «forme semplificate»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1997, 1582 ss.; A. BONOMI, G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, 7 ss.

<sup>193</sup> Corte cost., sentenza n. 195/2019, punto 5 del *Considerato in diritto* (corsivi miei). La Corte ha affermato che «l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione. La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso».

Sono state, invece, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge n. 113/2018, convertito con modificazioni in legge n. 132/2018, non avendo le Regioni ricorrenti

I provvedimenti concernenti la sicurezza urbana e il decoro sono, d'altro canto, diretti a innalzare nei consociati la percezione - più che l'effettiva garanzia - di tali beni, come da ultimo emerso con le ordinanze sulle c.d. zone rosse di Bologna e di Firenze<sup>194</sup>, anche esse espressione del c.d. diritto penale municipale<sup>195</sup> e di un complessivo disegno di accentramento del potere in funzione della blindatura di alcune aree. Nelle more dell'emanazione dei regolamenti comunali di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 14/2017 e nella medesima ottica securitaria del decreto-legge n. 113/2018<sup>196</sup>, con tali ordinanze si è vietato lo stationamento in alcune aree delle due città (rispettivamente per sei mesi e per tre mesi) di coloro che ne impediscono l'accessibilità e la fruizione con comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione

---

dimostrato in concreto che i denunciati profili di incostituzionalità concernenti il sistema della protezione dello straniero, il sistema di accoglienza delle persone richiedenti asilo e le modalità di iscrizione anagrafica della persona richiedente protezione internazionale ridondavano sulle competenze delle Regioni e degli enti locali. Sull'accentuazione degli oneri motivazionali delle Regioni, nonostante - o forse proprio in ragione di - un'ulteriore espansione della ridondanza alla materie esclusive statali cfr. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *www.giurcost.org*, 2/2019, 381 ss.

I giudici costituzionali hanno, tuttavia, sottolineato che «[l]a doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili. Diversamente questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame» (sentenza n. 194/2019, punto 7.8 del *Considerato in diritto*).

<sup>194</sup> Ci si riferisce all'ordinanza del prefetto di Bologna del 14 dicembre 2018 e all'ordinanza del prefetto di Firenze del 9 aprile 2019.

<sup>195</sup> In merito a tali ordinanze si veda anche la direttiva del Ministro dell'interno n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019 ("Ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le illegalità. Indirizzi operativi"), contenente un espresso invito ai prefetti a ricorrere, «in funzione antidegrado e contro le illegalità», alle ordinanze ex art. 2, TULPS (R.D. n. 773/1931), vietando «lo stationamento a persone dedite ad attività illegali, disponendone l'allontanamento, nelle aree urbane caratterizzate da una elevata densità abitativa e sensibili flussi turistici, oppure che si caratterizzano per l'esistenza di una pluralità di istituti scolastici e universitari, complessi monumentali e culturali, aree verdi ed esercizi ricettivi e commerciali».

L'invito ai prefetti a ricorrere a tutti gli strumenti previsti dalle normative vigenti, compreso quello delle ordinanze contingibili e urgenti, è altresì contenuto nella recente direttiva del medesimo Ministro n. 16012/110 del 15 luglio 2019 su "Insediamenti di comunità Rom, Sinti e Caminanti". Tale direttiva, peraltro, inesattamente richiama la sentenza n. 823/2019 del Tar Toscana, su cui vedi *infra* alla nota 197, ritenendola una pronuncia che avrebbe confermato «in linea di principio la validità dello strumento ex art. 2 TULPS per prevenire e contrastare specifiche situazioni, non fronteggiabili con mezzi ordinari, caratterizzate da fenomenologie di illegalità e di degrado che incidono sulla condizioni di sicurezza, anche percepite, e ostacolano una quotidiana fruibilità di specifici contesti urbani da parte dei cittadini». Di tale conferma non vi è, invero, traccia nella sentenza, non essendosi i giudici espressi sul punto.

Al riguardo, si è esattamente rilevato come da tali atti emerga «un accentramento dei poteri nella struttura che fa capo al responsabile del Viminale, con una restrizione dello spazio di intervento del sindaco, che, in ipotesi, potrebbe preferire un approccio ispirato all'inclusione piuttosto che alla criminalizzazione del disagio sociale e, dunque, non per incuria ma per scelta politica non adottare ordinanze sindacali in tema di ordine pubblico e provvedimenti di "daspo"»: A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) e ad alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 114 (corsivi miei).

Seppur con riferimento ad altre tipologie di provvedimenti prefettizi, sul potere sostitutivo *extra ordinem* dei prefetti e sulla necessità che esso sia compatibile con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con il principio autonomistico si veda, da ultimo, Corte cost., sentenza n. 194/2019, che sul punto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113/2018, convertito con modificazioni in legge n. 132/2018.

<sup>196</sup> Così C. RUGA RIVA, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale "Google Maps"*, in *Questione giustizia*, Diritti senza confini (13 maggio 2019), *passim*.

delle stesse. Responsabili di tali comportamenti sono stati ritenuti i soggetti anche soltanto denunciati dalle forze di polizia per il compimento di attività illegali nell'area in questione in materia di stupefacenti o in materia di reati contro la persona<sup>197</sup>.

Vi è, infine, un ulteriore ambito di intervento, in cui il soddisfacimento delle esigenze di sicurezza e di ordine pubblico passa attraverso la rimozione spaziale e la dislocazione del disagio sociale che esprime disequaglianze. Nell'ormai (paradossalmente) ricorrente ottica emergenziale, l'attenzione del legislatore è ricaduta sulle occupazioni abusive di immobili, divenute oggetto di misure volte a sanzionarle, senza che sia però assicurata la presa in carico del corrispondente bisogno abitativo. Ciò è avvenuto, in primo luogo, con la previsione che chiunque occupi abusivamente un immobile *sine titulo* non possa chiedere in relazione a esso né la residenza né l'allacciamento ai pubblici servizi e che gli atti già emessi in violazione di tale divieto siano nulli a tutti gli effetti di legge, con conseguente travolgimento delle situazioni abitative già formatesi. In aggiunta a tale misura, particolarmente afflittiva, si è disposto che i soggetti occupanti abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possano partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva<sup>198</sup>.

A ciò si aggiungano i poteri del prefetto volti a prevenire l'occupazione arbitraria di immobili, a definire le modalità dell'intervento necessario per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili e a disporre il piano delle misure emergenziali necessarie per la tutela dei soggetti in situazione di fragilità, che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> L'ordinanza del prefetto di Firenze è stata, nondimeno, annullata dal Tar Toscana con sentenza n. 823/2019, in ragione della mancata dimostrazione, da parte dell'Amministrazione, dell'insufficienza dei mezzi ordinariamente messi a disposizione dell'ordinamento per affrontare la situazione di rischio per la sicurezza urbana, nonché a causa dell'irragionevole automaticità tra la denuncia per determinati reati e l'essere ritenuti responsabili di "comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione" di determinate aree. Nella sentenza si precisa, peraltro, che «lo strumento (di prevenzione) del divieto di stazionare in determinate aree urbane non può essere utilizzato in via ordinaria poiché, in tal caso, dovrebbe essere previsto da una specifica norma di legge come stabilisce l'articolo 16, primo comma, della Costituzione».

Le censure con cui il ricorrente lamentava l'inefficacia del provvedimento impugnato rispetto al conseguimento dei suoi scopi, poiché avrebbe finito per spostare la situazione relativa alle cosiddette zone rosse in altri luoghi del territorio comunale, sono state invece respinte, avendo il Tar Toscana ritenuto che si tratti di valutazione attinenti al merito dell'azione non scrutinabili in sede di legittimità.

<sup>198</sup> Art. 5, decreto-legge n. 47/2014, convertito con modificazioni in legge n. 80/2014. Il sindaco, peraltro, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis di tale articolo solo in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela e a tutela delle condizioni igienico-sanitarie (art. 5, comma 1-*quater*, decreto-legge n. 47/2014, introdotto dal decreto-legge n. 14/2017).

Si veda anche la circolare del Ministero dell'interno 11001/123/111(1) del 1 settembre 2018, in cui si prevede il censimento degli occupanti allo scopo di «acquisire un complessivo quadro della situazione e, in particolare, delle ricadute sul piano sociale e su quello della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica derivanti dall'esecuzione dello sgombero». Il censimento è, pertanto, finalizzato alla possibile identificazione degli occupanti e della composizione dei nuclei familiari, «con particolare riguardo alla presenza all'interno degli stessi di minori o altre persone in condizioni di fragilità, oltre alla verifica della situazione reddituale e della condizione di regolarità di accesso e permanenza sul territorio nazionale» (corsivi miei).

<sup>199</sup> Art. 11, decreto-legge n. 14/2017, come modificato dal decreto-legge n. 113/2018.

L'art. 30 del decreto-legge n. 113/2018, come emendato dalla legge di conversione n. 132/2018, ha altresì modificato l'art. 633 del codice penale, disponendo che chiunque invada arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032. Si applica la pena della reclusione da due a

Pur nella consapevolezza della complessa eterogeneità del fenomeno, si tratta in tutta evidenza di misure che hanno pesanti ricadute sull'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti e che, risolvendosi nella criminalizzazione e nell'aggravamento della condizione socio-economica di quanti si trovano in condizioni di disagio abitativo, hanno una scarsa capacità dissuasiva. Esse sono, inoltre, sbilanciate verso una prospettiva securitaria che, a fronte delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza e dei diritti dei proprietari (o dei legittimi assegnatari) degli immobili occupati, lascia sullo sfondo le situazioni di fragilità degli occupanti abusivi, limitandosi a de-localizzarle.

Tutto ciò sembra rispondere all'illusoria idea di una città che si preoccupa di essere *sicura*, perché intesa e governata come mero spazio da controllare, ma che non *si cura*<sup>200</sup>, perché è dimentica del benessere delle persone e delle comunità che abitano quello spazio come spazio di vita<sup>201</sup>. È una città che in ultima analisi estromette, perché è pienamente funzionale a quelle «politiche securitarie del postwelfare», in cui «la forma culturalmente più accettabile per escludere alcuni dai benefici dello Stato sociale è la criminalizzazione del loro *status*»<sup>202</sup>.

La direzione verso cui l'eguaglianza costituzionale orienta l'azione pubblica non è, tuttavia, quella della marginalizzazione sociale in funzione securitaria, bensì quella del re-investimento nelle politiche del benessere in chiave di solidarietà e di inclusione sociale.

#### 4. Le periferie del mondo in città: migrazioni, minoranze e segregazione urbana

La nascita e le trasformazioni delle città sono da sempre legate alla migrazione di persone provenienti dalle aree rurali o da altri paesi. In particolare, la crescita della popolazione e le conseguenti metamorfosi di molti centri urbani, soprattutto di quelli industriali, sono state

---

quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sul nesso fra tali misure e la liquidazione di un'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, anche in conseguenza di quanto affermato in alcune pronunce concernenti la mancata esecuzione dei provvedimenti giudiziari di sgombero di immobili occupati abusivamente e la tutela del diritto di proprietà: cfr. Trib. Roma, Sez. II Civile, sentenza n. 21347/2017; Cassazione, Sez. III Civile, sentenza n. 24198/2018.

<sup>200</sup> Così M. BORRELLO, "Avere cura della città". Considerazioni sulla polisemia della sicurezza, in M. BORRELLO, G. RUGGIERO (a cura di), *La città si-cura*, cit., 18 ss., la quale ricorda il concetto platonico di cura della città intesa come *epimèleia*.

<sup>201</sup> Cfr. C. IAIONE, *Welfare urbano per l'inclusione sociale*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli, 2012, 139 ss.

<sup>202</sup> M. PAVARINI, *Introduzione. "L'aria della città rende (ancora) liberi"? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, cit., 36.

Seppur con riferimento al diverso contesto britannico e statunitense, si veda S. BLANDY, *Gating as governance: the boundaries spectrum in social and situational crime prevention*, in A. CRAWFORD (a cura di), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 521, la quale evidenzia come il superamento del welfarismo ha significato anche l'avvio di politiche urbane che incoraggiano le *gated communities* e che, in luogo della condivisione collettiva dei rischi, incentivano la responsabilità individuale.

determinate dallo spostamento verso le città di un gran numero di persone - per lo più giovani - e dal ricongiungimento con le loro famiglie, «richiamate da un più facile reperimento o da una migliore articolazione del lavoro»<sup>203</sup>, nonché da migliori condizioni di vita e ambientali.

Alle migrazioni può, dunque, guardarsi in primo luogo nella prospettiva delle persone che arrivano nelle città e per l'immagine che su di esse proiettano. Se, difatti, «il migrare costituisce, in quanto distacco da ogni punto spaziale dato, l'antitesi concettuale alla fissazione in un tale punto»<sup>204</sup>, lo straniero, inteso come colui che oggi viene e domani resta, rivela che «il rapporto con lo spazio è da un lato la condizione, dall'altro il simbolo del rapporto con gli uomini»<sup>205</sup>, un rapporto che è unità di vicinanza e di distanza.

Per gli spazi urbani, nondimeno, l'afflusso di migranti impiegati come forza-lavoro a basso costo continua a essere un fattore di forte tensione economica, sociale e culturale, in conseguenza dell'aumento del fabbisogno di abitazioni, servizi e infrastrutture e, quindi, delle disuguaglianze che ciò ingenera o rafforza. Seppure in ragione di uno sviluppo economico e di fattori sociali molto diversi rispetto a quelli, ad esempio, della seconda metà del secolo scorso, la presenza di persone di più recente immigrazione da un lato ha confermato che la città è il luogo che più di altri convoglia le diversità e le connesse problematiche di convivenza e dall'altro lato ha significato la formazione di ghetti urbani aventi preoccupanti ripercussioni in termini di emarginazione e di disgregazione sociale.

Come emerge da studi condotti su alcune città europee<sup>206</sup>, benché con qualche semplificazione<sup>207</sup>, i migranti provenienti da paesi molto distanti da quelli di accoglienza subiscono forme di segregazione urbana maggiore rispetto ai migranti provenienti da paesi più vicini. Le probabilità di ghettizzazione sono, inoltre, più alte per i gruppi di migranti con un'elevata percentuale di rifugiati e/o di richiedenti asilo. Al contempo, i migranti in condizioni di svantaggio socio-economico tendono a raggrupparsi al momento dell'arrivo (c.d. *clustering*) e il loro isolamento spesso impedisce, per un verso, una mobilità spaziale in uscita e, per l'altro verso, una mobilità socio-economica verso l'alto. L'emarginazione spaziale è il frutto altresì dell'allontanamento dei residenti storici dalle zone in cui i migranti iniziano a stabilirsi e di un mercato immobiliare che spinge le minoranze verso quartieri relativamente svantaggiati, anche se non necessariamente periferici. La ricerca di un alloggio è, infine, resa problematica dalle discriminazioni perpetrate dai proprietari immobiliari nei confronti dei migranti e dalle difficoltà di accesso all'edilizia residenziale pubblica.

---

<sup>203</sup> L. GAMBÌ, *Da città ad area metropolitana*, cit., 381.

<sup>204</sup> G. SIMMEL, *Sociologia*, Milano, Meltemi, 2018, 821.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Cfr. OECD, *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*, Paris, OECD Publishing, 2018, *passim*.

Per l'Italia basti pensare alla previsione, a livello statale e regionale, di titoli di legittimazione sempre più ristretti (e sperequati) per la fruizione delle provvidenze abitative, su cui si veda *infra*.

<sup>207</sup> Sottolinea le mancanze di molte indagini comparative europee S. ARBACI, *Paradoxes of segregation. Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*, Hoboken-Chichester, Wiley, 2019: «Anglo-Saxon and Northern scholarship (the core) drove comparative conceptualisations but barely incorporated the Southern cases (the periphery) in theorisation» (*ivi*, 47).

Nondimeno, se è senz'altro vero che le città sono luoghi strategici per il capitalismo globale finanziario, la concentrazione di flussi di migranti rende evidente che su di esse premono forze opposte: da un lato vi sono le spinte politico-economiche, che dal centro hanno «la capacità di esercitare un controllo globale e di produrre superprofitti»<sup>208</sup>, nonché di attrarre il capitale umano necessario all'economia dei servizi; dall'altro lato vi è la marginalità di quanti (non solo migranti), «nonostante la debolezza in termini di potere economico e politico, [sono divenuti] una presenza sempre più forte grazie alle nuove politiche della cultura e dell'identità»<sup>209</sup>.

La sovrapposizione di tali spinte, in uno con la ristrutturazione dello Stato sociale, determina conflitti che, essendo interni alle stesse periferie, smascherano l'inadeguatezza delle normative e dei programmi di intervento fondati sull'opposizione fra centro e periferie ovvero sulla fuorviante e facilmente strumentalizzabile contrapposizione tra cittadini e migranti. La crisi economico-finanziaria ha, infatti, acuito la difficoltà dello Stato di approntare rimedi rispondenti all'aumento e alla diversificazione delle domande sociali. Ciò ha fatto sì che molte istanze legate all'immigrazione fossero trasferite verso le istituzioni locali e che le differenti capacità economiche delle città nell'attivare progetti sociali si tramutassero in nuove forme di disegualianza socio-spaziale<sup>210</sup>.

Un primo ambito in cui traspare un forte legame tra il ridimensionamento dei diritti sociali, l'immigrazione e le disegualianze connesse agli spazi urbani è senza dubbio quello dell'abitazione.

È noto che, a fronte di condizioni socio-economiche più svantaggiate, che consentirebbero ai migranti di accedere alle prestazioni sociali abitative con più facilità rispetto ai cittadini italiani, il legislatore statale e alcune Regioni hanno subordinato l'erogazione delle provvidenze abitative a requisiti di lungo-residenza sul territorio nazionale ovvero regionale<sup>211</sup>. A tale riguardo, la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che, a causa della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, le politiche sociali volte al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore ri-

---

<sup>208</sup> S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 206.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> Cfr. E. MINGIONE, *Social inequality and transformation of the urban economy*, in S. OOSTERLYNCK, L. BEECKMANS, D. BASSENS, B. DERUDDER, B. SEGAERT, L. BRAECKMANS (a cura di), *The city as a global political actor*, London-New York, Routledge, 2019, 46 ss.

<sup>211</sup> Ci si riferisce, in particolare, al fondo per il sostegno alle abitazioni in locazione e all'edilizia residenziale pubblica. Sul punto, oltre alle recenti sentenze della Corte costituzionale n. 106 e n. 166 del 2018, si vedano, tra i molti commenti, C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali. Nota a Corte cost., n. 166 del 20 luglio 2018*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1170 ss., F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri. Nota a Corte cost., n. 166 del 20 luglio 2018*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2018, 1742 ss.

Si veda anche l'ordinanza del Tribunale di Milano n. 71/2019, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge della Regione Lombardia n. 16/2016, nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

spetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli<sup>212</sup>. Ciononostante, chi scrive ritiene che il “radicamento territoriale” non possa misurarsi soltanto con riferimento alla pregressa residenza sul territorio, essendovi altri elementi per valutare la sussistenza di un radicamento effettivo.

Ferma restando la parzialità degli indici legislativi del grado di integrazione territoriale ovvero dello stato di bisogno abitativo dei migranti<sup>213</sup>, i tentativi di intervento direttamente o indirettamente discriminatorio nella distribuzione delle risorse sociali si sono registrati soprattutto a livello locale. Si pensi, a questo proposito, *i.* alle delibere comunali concernenti le graduatorie per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con cui si era previsto l’attribuzione di un punteggio aggiuntivo esclusivamente sulla base del possesso della cittadinanza italiana, *ii.* ai provvedimenti comunali che subordinavano l’accesso a tali alloggi alla condizione di reciprocità con lo Stato di provenienza del richiedente straniero, *iii.* alle deliberazioni comunali che introducevano parametri dimensionali ulteriori e più restrittivi per il rilascio ai cittadini stranieri delle certificazioni di “idoneità all’alloggio”, nonché *iv.* ai provvedimenti che precludevano agli stranieri l’accesso alle misure di sostegno alla locazione oppure li escludevano dalle agevolazioni per l’acquisto della prima casa<sup>214</sup>. Come rilevato nelle pronunce che li hanno annullati<sup>215</sup>, si è trattato di provvedimenti discriminatori, che penalizzavano i migranti unicamente a causa dello status di cittadini stranieri. Essi, inoltre, non erano in grado - né tantomeno avevano la finalità - di scalfire le marginalità abitative costruite sull’intersecazione di molteplici fattori di disegualianza, potendo semmai contribuire ad accrescerle<sup>216</sup>.

Vi sono ancora due ambiti in cui il rapporto tra immigrazione e città si risolve in una segregazione controproducente, che inevitabilmente si ripercuote sulla conformazione e sulla sicurezza degli spazi urbani. Avendo alcuni provocatoriamente posto l’interrogativo se, sul

---

<sup>212</sup> Corte cost., sentenze n. 222/2013 e n. 168/2016.

<sup>213</sup> La scelta dell’anzianità di residenza, ad esempio, quale criterio per l’accesso ad alcune prestazioni sociali, «occulca il tempo (e con esso le difficoltà, gli sfruttamenti etc.) passato dallo straniero in condizione clandestina prima di ottenere la fatidica regolarizzazione»: A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l’eguaglianza*, in *Questione giustizia*, 1/2009, 100.

<sup>214</sup> Su tali misure cfr. DE GREGORIIS, *Provvedimenti amministrativi discriminatori e tutela delle pretese abitative degli immigrati extracomunitari*, in *www.giustizia-amministrativa.it* (27 ottobre 2011), 12 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 282 s.

<sup>215</sup> Trib. Milano, sentenza n. 3614/2002; Tar Liguria, Genova, Sez. II, sentenza n. 1354/2011; Trib. Bergamo, Sez. lav., ordinanza n. 475/2010; Trib. Vicenza, ordinanza n. 1684/2011; Trib. Gorizia, ordinanza n. 271/2011. Da ultimo, a seguito di Corte cost., sentenza n. 166/2018, si veda anche Corte di Appello di Milano, Sez. lav., sentenza n. 1966/2018.

<sup>216</sup> Specularmente a tali provvedimenti, si considerino anche le ordinanze contingibili e urgenti adottate dai sindaci dei Comuni di Inzago, Cologno Monzese e Gallarate che, ponendo un nesso tra accoglienza e pericoli per la salute pubblica e la sicurezza urbana, avevano imposto oneri procedurali a tutti i privati che intendessero mettere a disposizione i propri immobili per l’accoglienza dei richiedenti asilo, mediante convenzioni con la Prefettura. Sulla natura discriminatoria di tali ordinanze cfr. Trib. Milano, ordinanze del 21 novembre 2018, R.G. n. 60484/2017 e n. 23972/2018.

Si veda, altresì, Tar Sicilia, Catania, Sez. IV, sentenza n. 1671/2018, che ha annullato sia l’ordinanza contingibile e urgente adottata, per asserite ragioni igienico-sanitarie, dal sindaco del Comune di Valguarnera Caropepe, in tema di locazione e/o cessione a qualunque titolo di immobili ad uso abitativo per l’accoglienza di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, sia quella preordinata a impedire o rendere più difficile il loro collocamento sul territorio comunale.

piano teorico, le città possano controllare i propri “confini” e decidere se consentire ai migranti di stabilirvisi<sup>217</sup>, questa pare essere la direzione verso cui alcuni provvedimenti le stanno di fatto sospingendo.

Il pensiero corre alle recenti modifiche in tema di residenza anagrafica e di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, poiché sotto molti profili esse costituiscono un esempio dell’aggiramento di quel diritto ad avere diritti, che è preconditione della soggettivazione giuridica e politica dei migranti<sup>218</sup>. Al riguardo, bisogna ricordare che le novelle normative sono intervenute in un contesto in cui i cittadini stranieri, che vivono e lavorano sul territorio di un Comune, incontrano già molteplici difficoltà nell’iscrizione anagrafica, sia a causa di una normativa non del tutto perspicua sia in conseguenza di prassi amministrative molto variegata e talora ostative all’esercizio del diritto all’iscrizione. Si tratta di difficoltà legate altresì all’impiego dei migranti nell’economia informale e all’impossibilità di far valere un regolare contratto di locazione dell’alloggio da essi occupato. Ne consegue che gli ostacoli all’iscrizione anagrafica interessano anche gli stranieri che, pur essendo regolarmente soggiornanti, si trovano nella condizione di persone senza fissa dimora per mancanza di un’abitazione stabile<sup>219</sup>. A tali impedimenti si somma quanto da ultimo disposto dall’art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica<sup>220</sup>.

L’art. 12 del suddetto decreto ha, inoltre, modificato la platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio, rinominando il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*Sprar*) in Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (*Siproimi*). I servizi di tale sistema sono ora riservati ai titolari delle vigenti forme di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati. Ne sono, pertanto,

---

<sup>217</sup> Cfr. A. DE SHALIT, *Cities and Immigration: Political and Moral. Dilemmas in the New Era of Migration*, Oxford, Oxford University Press, 2018, *passim*.

<sup>218</sup> Il riferimento è naturalmente a H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1989: «La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell’essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell’eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione (formule intese a risolvere i problemi nell’ambito di determinate comunità), ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli. [...] Ma né la sopravvivenza fisica, assicurata da qualche ente assistenziale pubblico o privato, né la libertà di opinione cambiano menomamente la loro situazione di fondamentale assenza di diritti. *La continuazione della loro vita è dovuta alla carità, e non al diritto, perché non esiste alcuna legge che costringa la nazione a sfamarli; la libertà di movimento, se ce l’hanno, non dà loro il diritto alla residenza che è goduto persino dal delinquente incarcerato; e la loro libertà di opinione è la libertà dei matti, perché quel che pensano non ha alcuna importanza per nessuno*» (*ivi*, 409-410, corsivi miei).

<sup>219</sup> Come rimarcato da P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell’immigrazione e dell’asilo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) (16 gennaio 2019), 2 s.

A questo proposito si ricordi la prassi di alcune questure di chiedere ai cittadini stranieri, che intendono avanzare una domanda di protezione internazionale, di dimostrare di avere la disponibilità di un alloggio adeguato, attraverso una «dichiarazione di ospitalità» o altra documentazione di analogo tenore, anche quando essi dichiarino di non avere mezzi di sussistenza o una sistemazione alloggiativa. L’illegittimità di tale prassi è stata in più occasioni riconosciuta dai giudici di merito: cfr. A. BRAMBILLA, *Il diritto all’accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) (8 maggio 2019), 3.

<sup>220</sup> L’art 13 del decreto-legge n. 113/2018 ha modificato l’art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015, introducendovi il comma 1-bis.

esclusi i richiedenti protezione internazionale e i possessori dei soppressi permessi di soggiorno per motivi umanitari, per la cui accoglienza restano solo i centri governativi di prima accoglienza (*Cpa*) e i centri di accoglienza straordinaria (*Cas*).

Sebbene su tali disposizioni si registrino già numerose pronunce<sup>221</sup>, nonché diversi orientamenti sulla praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione<sup>222</sup>, nel complesso esse sono tali da ripercuotersi negativamente sulle città. Rafforzando e non correggendo situazioni di vulnerabilità e di esclusione sociale, la cui protezione è pretesa dai doveri costituzionali di solidarietà e di rispetto della pari dignità sociale delle persone, esse addossano sulle città le ricadute della creazione per legge di un "popolo senza fissa dimora"<sup>223</sup> e di un'inadeguata gestione statale dell'accoglienza<sup>224</sup>. Inoltre, estromettendo i richiedenti protezione internazionale da alcune prestazioni sociali e differenziando irrazionalmente l'accoglienza sulla

---

<sup>221</sup> Sull'irretroattività del decreto-legge n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari, si veda Cassazione, Sez. I Civile, sentenza n. 4890/2019 e, da ultimo, Cassazione, SS. UU. Civili, sentenza n. 29460/2019. Sul diritto del richiedente protezione internazionale a ottenere l'iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente, si veda, tra le prime pronunce, Trib. Firenze, ordinanza del 18 marzo 2019, R.G. n. 361/2019, cui sono seguite quelle dei Tribunali di Bologna, Genova, Prato, Lecce, Cagliari e Parma. Sul mantenimento del diritto all'accoglienza nel sistema *Sprar* (ora *Siproimi*) dei titolari di permesso per motivi umanitari allontanati dai relativi centri cfr. Tar Lombardia, Brescia, sentenza del 4 luglio 2019, R.G. n. 478/2019.

<sup>222</sup> Tali diversi orientamenti riguardano, in particolare modo, le disposizioni sulla residenza anagrafica e il pregiudizio all'esercizio di alcuni diritti fondamentali, derivante ai richiedenti protezione internazionale dalla mancata iscrizione all'anagrafe.

Ad avviso di chi scrive, a fronte di alcuni tentativi di interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 13, comma 1, lett. a) n. 2, sembra preferibile la strada intrapresa, ad esempio, dal Tribunale di Ancona, Sez. I Civile che, con ordinanza n. 153/2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma con riferimento agli artt. 2, 3 e 117 Cost., in riferimento all'art. 2 del Protocollo aggiuntivo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e art. 117 Cost., in riferimento all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e, contestualmente, ha ordinato l'iscrizione anagrafica del richiedente nelle more del pronunciamento della Corte costituzionale. Nell'opinione del rimettente, anche in considerazione dei diversi orientamenti giurisprudenziali che al riguardo si sono già formati e che allo stato hanno determinato una situazione di incertezza in merito alla portata e al significato dell'articolo 13, l'interpretazione costituzionalmente conforme assunta da alcuni giudici di merito priverebbe di significato la portata innovativa della norma e condurrebbe ad una interpretazione abrogante, tale da determinare un inammissibile (e, per di più, ondivago) stravolgimento del dettato normativo. Analoghe questioni sono state sollevate da Trib. Milano (ord. n. 145/2019), Trib. Salerno (ordinanze n. 158 e n. 159 del 2019), Trib. Bologna (ordinanza del 23 settembre 2019, R.G. 10495/2019), Trib. Ferrara (ordinanza del 24 settembre 2019, R.G. 1199/2019).

<sup>223</sup> Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Bologna, Maggioli, 2017, 61, che usa tale espressione con riferimento alle già ricordate limitazioni in tema di residenza, introdotte dall'art. 5 del decreto-legge n. 47/2014 per chi occupa abusivamente un immobile.

Sul fronte della sperimentazione anche in Italia di nuove politiche sociali di contrasto alla marginalità sociale, attraverso interventi per le persone senza fissa dimora ispirati al c.d. modello *Housing First*, si vedano però C. CORTESE, A. ZENAROLLA, *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1/2016, 179 ss.

<sup>224</sup> Sono, del resto, note le carenze di un sistema statale di accoglienza per lo più votato all'emergenzialità e basato su *Cpa* e *Csa*, soprattutto per le ricadute negative che la gestione statale ha avuto in termini di integrazione delle persone accolte in tali centri e per l'impatto sui territori degli enti locali, in mancanza del loro previo coinvolgimento.

Su tale sistema di accoglienza, precedentemente alle modifiche apportate dal decreto-legge n. 113/2018, cfr. S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"? Spunti di comparazione tra Italia e Austria*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI, *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 172 ss.; M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019, 5 ss.

base dello *status* delle persone, il nuovo sistema centralizzato di accoglienza è destinato a ingenerare per tutti situazioni di maggiore insicurezza e di incertezza.

A tal proposito, non potrebbe richiamarsi in senso contrario quanto la Corte costituzionale ha affermato con riferimento al nuovo sistema *Siproimi*, limitatamente ai profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni. È vero che, nell'opinione della Corte, le modifiche concernenti la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale non importano «obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, *tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo - al di fuori del sistema territoriale di accoglienza - le proprie attribuzioni legislative o amministrative*, nelle [...] materie di competenza concorrente o residuale, *ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime* per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali»<sup>225</sup>. Occorre tuttavia considerare che, quantunque le Regioni e gli enti locali abbiano titolo per intervenire al di là del novellato sistema territoriale di accoglienza, ciò sarebbe in ogni caso rimesso alle scelte politiche (e alle differenti disponibilità finanziarie) dei singoli enti, riproponendosi quei problemi di sperequazione, che in passato sono derivati dalla natura volontaria dell'adesione degli enti locali al sistema *Sprar* e dal peso sproporzionato così riversato sulle città maggiormente interessate dalla presenza di migranti e richiedenti protezione internazionale.

Vi sono, infine, questioni riguardanti alcune comunità minoritarie, in ordine alle quali emerge il carattere miope di molti provvedimenti di stampo securitario ricadenti sugli spazi urbani. Si è già detto che la città e le sue periferie sono luoghi in cui si fa esperienza di culture, religioni e stili di vita differenti e nei quali, nondimeno, ciò può dar vita a forme di segregazione abitativa ovvero a divieti discriminatori<sup>226</sup>. In un'ottica securitaria ed emergenziale si continua, ad esempio, a guardare ai c.d. campi nomadi, per i problemi di degrado, illegalità e ordine pubblico che a essi sono associati. Ne è una dimostrazione la direttiva con cui l'allora Ministro dell'interno Matteo Salvini invitava i prefetti a compiere entro quindici giorni una ricognizione degli insediamenti di comunità Rom, Sinti e Caminanti<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> Corte cost., sentenza n. 194/2019, punto 8.5 del *Considerato in diritto* (corsivi miei), in cui è altresì precisato che «questo dato è tutt'altro che secondario o irrilevante, poiché, ora, i richiedenti asilo non accedono, alle stesse condizioni precedenti, alla seconda fase del sistema di accoglienza. *Su questo aspetto, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata*» (corsivi miei).

<sup>226</sup> Si pensi alle ordinanze sindacali volte a vietare l'uso del velo integrale ovvero del *burquini* nei luoghi pubblici: cfr. G. CAVAGGION, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *www.statoechiese.it*, 28/2016, 6 ss.

Sulla deliberazione di Giunta della Regione Lombardia n. X/4553 del 10 dicembre 2015 concernente il divieto generalizzato di ingresso negli edifici del Servizio Sanitario Regionale alle persone con velo integrale (*burqa* o *niqab*) si veda invece, da ultimo, Corte di Appello di Milano, Sez. V Civile, sentenza n. 4330/2019, che ha condiviso l'impostazione del giudice di prime cure circa la proporzionalità e la ragionevolezza dello svantaggio imposto alle donne che indossano il velo integrale per motivi religiosi, in quanto limitato nel tempo, circoscritto nel luogo e giustificato da ragioni di pubblica sicurezza.

<sup>227</sup> Direttiva n. 16012/110 del 15 luglio 2019 ("Insediamenti di comunità Rom, Sinti e Caminanti").

Riproponendo una strategia di intervento già adottata nel 2008 - di cui, peraltro, il Consiglio di Stato ebbe modo di dichiarare l'illegittimità<sup>228</sup> - e con l'obiettivo del successivo sgombero delle aree abusivamente occupate<sup>229</sup>, tale direttiva si segnala per il carattere apertamente discriminatorio e per la parzialità della visione adottata. Discriminatoria è, innanzitutto, la scelta di circoscrivere le iniziative e i provvedimenti in essa indicati ai soli insediamenti delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, sia per il supposto automatismo fra tali insediamenti e le situazioni di illegalità sia perché analoghi provvedimenti non sono stati sollecitati per gli insediamenti composti da persone non appartenenti a tali comunità, ma nei quali comunque si registrino fenomeni di illegalità e di degrado. Inoltre, data la mancanza di meditate misure sociali e lo sbilanciamento verso la tutela della sicurezza, il superamento di tali insediamenti solo attraverso isolate azioni di sgombero e il ripristino di condizioni di maggiore "vivibilità" nei contesti urbani a essi adiacenti fanno sì che le situazioni emergenziali si ripresentino nelle zone verso cui quelle comunità sono sospinte.

Si è, dunque, ancora una volta di fronte a un uso della sicurezza urbana come «uno schema previo, una struttura mentale attraverso la quale organizzare il modo di pensare e di vivere, [così che] antiche e sempre risorgenti figure opposizionali - il dentro e il fuori, il cittadino e lo straniero, il membro affidabile della comunità e il pericoloso nemico - trovano una nuova formulazione e un nuovo ambito»<sup>230</sup>. Ma se ciò è funzionale al relegamento dell'estraneo al di fuori delle mura simboliche e fisiche della città, le diseguaglianze non sono in tal modo rimosse, ma sono soltanto contrapposte le une alle altre.

## **5. L'Agenda urbana europea e le visioni funzionaliste dello spazio urbano: il vestito nuovo delle diseguaglianze nelle c.d. città intelligenti**

La questione urbana e i problemi delle periferie sono molto presenti nel dibattito pubblico, così come nell'agenda politica dei diversi livelli di governo. È ormai di tutta evidenza che, senza sottovalutare le dovute differenze, sulle spalle delle città sono addossate le problematiche connesse allo sviluppo tecnologico, alle dinamiche economico-finanziarie, alla povertà, all'immigrazione e all'ambiente. Ciò fa sì che esse rappresentino uno snodo e un banco di

---

<sup>228</sup> Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008 fu dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle "comunità nomadi" nel territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia, poi esteso al Piemonte e al Veneto. Ne seguirono tre ordinanze del Presidente del Consiglio, che indicavano - per ciascuna delle Regioni coinvolte - gli interventi necessari a superare lo stato emergenziale. Su tale vicenda e sul seguito anche giurisprudenziale sia consentito rinviare ancora a E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., 270 ss.

<sup>229</sup> Nella direttiva n. 16012/110 le indicazioni, senza ulteriori specificazioni, circa la contemporanea attivazione di «positive dinamiche di *ricolloca*mento degli interessati», «l'accesso ai servizi di carattere sociale, sanitario, assistenziale e scolastico *di chi ne ha diritto*» (corsivi miei) e l'individuazione delle persone in condizioni di vulnerabilità costituiscono mera clausola di stile. L'uso del termine "ricolloca"mento" segnala, peraltro, come anche in questo caso le situazioni di disagio sociale siano oggetto di mera rimozione e/o dislocazione spaziale.

<sup>230</sup> PIETRO COSTA, *Il "campo": un paradigma? Introduzione*, in E. AUGUSTI, A.M. MORONE, M. PIFFERI (a cura di), *Il controllo dello straniero. I "campi" dall'Ottocento a oggi*, Roma, Viella, 2017, 26-27.

prova per moltissimi provvedimenti concernenti l'inclusione sociale, la sicurezza, la mobilità, l'innovazione e la multiculturalità.

Se finora si è evidenziato come nelle città la dimensione globale di molte trasformazioni sociali intrecci la dimensione statale, regionale e locale degli interventi pubblici, un tassello importante di tale quadro è costituito dall'interesse dell'Unione europea per le sfide che le città lanciano al progetto di integrazione in termini di segregazione, povertà e disoccupazione. Nella consapevolezza della centralità delle aree urbane per il successo delle politiche europee e per l'attuazione della legislazione europea, il 30 maggio 2016 si è pertanto pervenuti all'adozione dell'Agenda urbana per l'Unione europea<sup>231</sup>. I temi prioritari individuati dal documento contenente l'Agenda sono molteplici: l'inclusione dei migranti e dei rifugiati, la qualità dell'aria, la povertà urbana, l'abitare, l'economia circolare, i lavori e le competenze nell'economia locale, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la transizione energetica, l'uso sostenibile del terreno e le soluzioni ecologiche, la mobilità urbana, la transizione digitale, gli acquisti pubblici.

Concepito nel quadro del c.d. *soft law* e di altri documenti concernenti lo sviluppo urbano<sup>232</sup>, attraverso tale strumento la Commissione europea ha inteso promuovere iniziative dirette a rafforzare sia una migliore base di conoscenze sulle politiche urbane sia lo scambio di buone pratiche. Tale azione è stata intrapresa in primo luogo mediante l'integrazione e il coordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti, nonché grazie alla cooperazione delle comunità locali, della società civile, delle organizzazioni non governative, delle imprese e degli enti di ricerca. In considerazione della diversità delle realtà urbane europee, si è voluta adottare la prospettiva della differenziazione e dei collegamenti istituzionali fra i territori, al fine di rispondere a sfide che sono sì locali, ma che richiedono uno sguardo e soluzioni di più ampio respiro.

Sebbene l'Agenda urbana europea sia stata salutata con favore per il formale riconoscimento del ruolo delle città nel processo decisionale dell'Unione europea, per il coinvolgimento di una vasta gamma di attori e per l'idea di un *soft European spatial planning*<sup>233</sup>, possono muoversi critiche analoghe a quelle avanzate nei confronti di altri atti appartenenti al variegato mondo del *soft law*. Si tratta di uno strumento che non soltanto e non tanto si caratterizza per l'astrattezza e la vaghezza dei contenuti, così come per la mancanza di risorse

---

<sup>231</sup> Adottato durante l'incontro informale dei ministri responsabili delle questioni urbane per l'approvazione del Patto di Amsterdam, tale documento è stato anche il frutto di iniziative precedentemente assunte dalla Commissione europea, in relazione ai problemi di disoccupazione e di esclusione sociale, che i cambiamenti economico-finanziari e tecnologici hanno provocato soprattutto nelle aree urbane. Cfr. ESPD - *European Spatial Development Perspective*, Luxembourg, 1999, su cui si veda R. ATKINSON, *The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?*, in *European Planning Studies*, 3/2001, 385 ss.

<sup>232</sup> Si pensi, in particolar modo, all'Agenda territoriale dell'Unione europea (Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale) e alla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, entrambe approvate in occasione del Consiglio informale dei ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo urbano del 24 e 25 maggio 2007, nonché alla Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee, adottata nel corso del Consiglio informale del 21 e 22 giugno 2010.

<sup>233</sup> Tra i molti, cfr. V. MAMADOUH, *The city, the (Member) state, and the European Union*, in *Urban Geography*, 9/2018, 1436; E. PURKATHOFER, *Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning*, in *European Planning Studies*, 1/2019, 88 ss.

assegnate, ma soprattutto dà l'impressione di essere l'oltre nuovo in cui versare il vino vecchio. Esso costituisce, in fondo, una delle modalità di intervento attraverso cui le istituzioni internazionali e sovranazionali cooptano e addomesticano il lefebvrino "diritto alla città", rendendolo strumento per la costruzione di consenso<sup>234</sup> e mettendone a tacere gli aspetti conflittuali e disturbanti<sup>235</sup>.

Come altri documenti, anche l'Agenda europea fa, invero, affidamento su espedienti consolatori, che si propongono soltanto di contenere gli effetti delle diseguaglianze socio-ambientali proiettate dalla globalizzazione sulle città ovvero, al più, di immunizzare chi le abita<sup>236</sup>. Essi non sono in grado di incidere concretamente su tali diseguaglianze, perché l'obiettivo sembra essere il compimento di un sedicente nuovo modello di città del futuro, sostenuto da soluzioni palliative e dall'impiego di concetti accattivanti ma anodini.

Ciò è confermato dal rimando, nell'Agenda come in altri atti<sup>237</sup>, al concetto di *smart city* e a variegate forme di *smartness*. Se è vero che ogni tema ha le sue stagioni e le sue parole d'ordine, la questione urbana è, infatti, sempre più spesso legata all'idea di *smart city*, dove l'aggettivo *smart* segnala più che altro una ripulitura terminologica, utile a presentare alcuni documenti o provvedimenti come innovativi<sup>238</sup>. Nell'impossibilità di fornire una definizione di tale concetto *bon à tout faire* e sebbene alcuni evidenzino che tra *smart city* e città intelligente non vi è piena sovrapposibilità<sup>239</sup>, può in primo luogo constatarsi sia il crescente utilizzo di tali espressioni anche in ambito giuridico - seppure, ancora una volta, sul piano soprattutto del *soft law*, delle buone pratiche e degli atti programmatici<sup>240</sup> - sia l'interrelazione con lo sviluppo tecnologico e con le questioni ambientali<sup>241</sup>. Sotto il profilo normativo, ciò ha significato l'adozione, a livello nazionale e sovranazionale, di atti volti a fornire soluzioni sostenibili sul piano del risparmio energetico, della mobilità, delle telecomunicazioni e della qualità della vita, con

---

<sup>234</sup> Così P. MARCUSE, *Reading the Right to the City*, in *City*, 1/2014, 8.

<sup>235</sup> Cfr. M. PURCELL, *Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant*, in *GeoJournal*, 2002, 100.

<sup>236</sup> Cfr. M. KAIKA, *'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators*, in *Environment and Urbanization*, 1/2017, 89 ss., che muove invero tale critica alla nuova Agenda urbana, adottata nel 2016 durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (HABITAT III): «The best these practices can do is act as immunology: they vaccinate people and environments alike so that they are able to take larger doses of inequality and environmental degradation in the future» (ivi, 98, corsivi miei).

<sup>237</sup> Si vedano, ad esempio, COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sul tema «Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea»*, 1 luglio 2015, nonché URBAN AGENDA FOR THE EU, *Partnership on Innovative and Responsible Public Procurement. Final Draft Action Plan*, 10 Giugno 2018.

<sup>238</sup> Così T. HERRSCHELAND, Y. DIERWECHTER, *Smart Transitions in City Regionalism. Territory, Politics and the Quest for Competitiveness and Sustainability*, London-New York, Routledge, 2018, 1.

<sup>239</sup> Cfr. L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2015, 928 n2, secondo la quale la prima espressione attiene maggiormente a esigenze aziendali e societarie, mentre l'altra include aspetti concernenti una più ampia dimensione economica e sociale delle città.

<sup>240</sup> Come rilevato da PAOLO COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 104 s.

<sup>241</sup> Cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2/2016, 239 ss.

il risultato di presentare la *smart city* come il nuovo, allettante, paradigma dello sviluppo urbano<sup>242</sup>.

Tuttavia, per i profili e ai fini che qui interessano, la narrazione della *smart city* come luogo in grado di coniugare gli interessi per la competitività economica, la tecnologia e la digitalizzazione con l'attenzione al capitale umano (individuale e collettivo) e alle risorse naturali non riesce a oscurare una realtà ben diversa. Quanto più in un'ottica di rimozione delle diseguaglianze e di inveroamento dell'eguaglianza costituzionale, non può tacersi il fatto che il linguaggi e l'aspirazione alla realizzazione della *smart city* sono il prodotto di una visione funzionalista<sup>243</sup> e tecnocratica della città<sup>244</sup>, che è servente rispetto alle esigenze del capitalismo finanziario digitalizzato e dei suoi attori<sup>245</sup>. Il paradigma della *smart city* propone obiettivi sì condivisibili, anzitutto sotto il profilo della sostenibilità urbana ambientale<sup>246</sup>, ma a condizione che l'attenzione verso tali problematiche non distolga lo sguardo dalle cause delle diseguaglianze socio-economiche<sup>247</sup>.

Le tecnologie e i programmi *smart*, dietro i quali si celano gli interessi economici di un'imprenditorialità urbana *hi-tech* e volatile, sono inoltre ammantati di una finta neutralità. Ciò nel deliberato disconoscimento del fatto che la prospettata costruzione di città "intelligenti"

---

<sup>242</sup> Si veda, tra i molti, E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amministrativo*, 2015, 1273 ss.; R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, in *Energies*, 8/2015, 4724 ss.; F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 49 ss.

<sup>243</sup> Criticamente sulla concezione funzionalista delle autonomie territoriali, concepite come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, si esprime B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO, *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, XVII.

<sup>244</sup> Sull'approccio alla pianificazione urbana di tipo tecnocratico, deferente e servente rispetto alle strutture di potere dello *status quo*, e per un confronto con i diversi approcci di riforma sociale ovvero di giustizia sociale, si vedano le osservazioni di P. MARCUSE, *The Three Historic Currents of City Planning*, in G. BRIDGE, S. WATSON (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Malden, Wiley-Blackwell, 2011, 643 ss. In termini più generali sulla giustizia sociale spaziale si vedano D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Athens-London, The University of Georgia Press, 2009, 96 ss.; S.S. FAINSTEIN, *The Just City*, Ithaca-London, Cornell University Press, 2010, 165 ss.

<sup>245</sup> Tra i primi a rilevarlo D. HARVEY, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, in *Geografiska Annaler*, 1/1989, 4. Sul rapporto fra strumenti *smart* e capitalismo della sorveglianza si veda, da ultimo, S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, cit., *passim*.

In una prospettiva molto diversa e qui non condivisa, P. KHANNA, *Connectography. Mapping the future of global civilization*, New York, Random House, 2016, 27. L'A., riconoscendo (in termini adesivi) che le *smart cities* sono ormai uno stile di vita al servizio dell'economia globale e del desiderio della società di esservi connessa, auspica il passaggio da una geografia politica a una geografia funzionale, basata sulle connessioni che le grandi infrastrutture rendono possibile (*ivi*, 15).

<sup>246</sup> La condivisibilità di tali obiettivi può predicarsi solo in astratto, poiché al di là della retorica di alcuni slogan, occorre innanzitutto intendersi sul concetto di "sostenibilità", che non è affatto auto-evidente. Per una riflessione critica su tale concetto e sul suo impiego in funzione di tacitazione del dissenso e del conflitto si vedano i contributi contenuti in R. KRUEGER, D. GIBBS (a cura di), *The sustainable development paradox. Urban political economy in the United States and Europe*, New York-London, The Guilford Press, 2007.

<sup>247</sup> Cfr. E. SWYNGEDOUW, M. KAIKA, *Re-naturing cities: great promises, deadlock . . . and new beginnings?*, in K. ARCHER, K. BEZDECNY (a cura di), *Handbook of Cities and the Environment*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2016, 50 ss.

sottende una scelta preliminare in ordine al tipo di relazioni sociali e di rapporti con la tecnologia che si intendono promuovere<sup>248</sup>, secondo linee che, pur non essendo rigidamente predefinite dalla Costituzione, sono ciononostante da essa delimitate.

La *smart city* può avere, difatti, sulle persone un effetto prescrittivo e ottundente oppure un effetto di apertura e di coordinamento<sup>249</sup>. Percorrere l'una o l'altra strada non ha nulla di deterministico o neutrale, ma è frutto di una scelta politica<sup>250</sup>, la quale dipende dal fatto che l'«*a priori tecnologico* è un *a priori* politico in quanto la trasformazione della natura implica quella dell'uomo, e in quanto le "creazioni dell'uomo" escono da un insieme sociale e in esso rientrano»<sup>251</sup>. In sostanza, se *smartness* e tecnologia sono la risposta, anziché riproporre quello che è stato criticamente definito il "naturalismo" della dinamica urbana<sup>252</sup>, occorre prima chiarire quale sia la domanda<sup>253</sup> e cosa, quindi, si chieda alle città intelligenti (nonché chi debba chiederlo).

Peraltro, anche la rappresentazione della *smart city* come luogo *di per sé* votato a una maggiore partecipazione delle comunità locali, in particolare nella forma della sussidiarietà orizzontale, si risolve in una petizione di principio<sup>254</sup>, perché poggia sulla presunzione che tra sviluppo tecnologico dell'informazione e benessere urbano via sia un rapporto di consequenzialità automatico e direttamente proporzionale<sup>255</sup>. La città intelligente può, al contrario, essere un luogo in-differente, diseguale e polarizzato sotto il punto di vista socio-economico, culturale e spaziale, a causa delle crescenti differenze, non solo salariali, tra una parte soltanto dei lavoratori del settore informatico e la popolazione più povera e tecnologicamente impreparata. Inoltre, gli investimenti sociali della finanza informatica, imperniati sul partenariato pubblico/privato, sussistono e permangono solo dove e finché assicurino un rendimento economico e qualora collimino con le aspettative economico-finanziarie degli investitori privati<sup>256</sup>.

---

<sup>248</sup> Come evidenziato da A. VANOLO, *Is There Anybody out There? Some Hypothesis on the Role and Position of People in Smart Cities*, in J. STOLLMANN E AL. (a cura di), *Beware of Smart People! Redefining the Smart City Paradigm towards Inclusive Urbanism*, Berlin, Universitätsverlag der TU Berlin, 2016, 25 ss.

<sup>249</sup> Così R. SENNETT, *Costruire e abitare. Etica per la città*, cit., 181 ss.

<sup>250</sup> È vero, infatti, che «[s]ono i poteri, la politica, [...] a utilizzare la tecnica a fini incompatibili con i principi che una costituzione pone, non invece la tecnica in sé»: G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. GRASSO, *Il governo tecnico tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 116.

<sup>251</sup> H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, Torino, Einaudi, 1999, 161.

<sup>252</sup> Così A. ROSSI, *L'architettura della città*, Padova, Marsilio, 1966, 185.

<sup>253</sup> Secondo una suggestione che arriva dall'interrogativo dell'architetto CEDRIC PRICE, *Technology is the Answer. But what was the Question?* (1979), in [www.pidgeondigital.com/talks/technology-is-the-answer-but-what-was-the-question/](http://www.pidgeondigital.com/talks/technology-is-the-answer-but-what-was-the-question/).

<sup>254</sup> Tale idea era, ad esempio, sottesa alle nozioni di comunità intelligente e di inclusione intelligente, previste dall'art. 20, comma 16, decreto-legge n. 179/2012, che è stato poi abrogato dal decreto legislativo n. 179/2016: «L'inclusione intelligente consiste nella capacità, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di offrire informazioni nonché progettare ed erogare servizi fruibili senza discriminazioni dai soggetti appartenenti a categorie deboli o svantaggiate e funzionali alla partecipazione alle attività delle comunità intelligenti [...]».

<sup>255</sup> Così R.G. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, 2008, 305 ss.; ID., *Critical interventions into the corporate smart city*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2015, 62 ss.

<sup>256</sup> Cfr. R.G. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, cit., 312.

La città intelligente, in definitiva, non è necessariamente una città giusta<sup>257</sup>.

Quando, dunque, si evidenzia che documenti come l'Agenda urbana europea avrebbero il pregio di riconoscere nelle città degli interlocutori autonomi, si manca di considerare che ciò rischia di produrre sia un'ulteriore e non auspicabile rottura dei rapporti solidaristici con il contesto regionale e statale in cui esse si inseriscono sia la sotto-rappresentazione delle realtà territoriali più marginali. Occorre, inoltre, essere consapevoli del fatto che, per un verso, «l'essere un attore collettivo si sposa perfettamente con la svolta "imprenditoriale" della *governance* urbana»<sup>258</sup> e che, per l'altro verso, tale svolta si accompagna sempre di più alla depolitizzazione anestetizzante dei cittadini in quanto meri consumatori ovvero fruitori "intelligenti" di servizi *smart*<sup>259</sup>. I cittadini sono inclusi a condizione che condividano gli obiettivi e gli esiti della *smart city* e sempre che siano in grado di avvalersi delle tecnologie dell'informazione; essi restano invece ai margini di essa, se non aderiscono a tale paradigma o non sono nella condizione di poter usufruire delle relative risorse<sup>260</sup>.

Ciò conferma quanto la tecnologia possa essere non già - o almeno non necessariamente - strumento di inclusione e di partecipazione, bensì fattore di discriminazione socio-spaziale, che incide direttamente sulla distribuzione di risorse e di opportunità per chi non abbia le indispensabili abilità o propensioni tecnologiche<sup>261</sup>. Tecnologia e finanziarizzazione dell'economia rappresentano, in questo senso, due fattori in grado di determinare una nuova frattura all'interno delle città: non più, o meglio non tanto, una cesura tra un centro funzionante e una periferia sprovvista di infrastrutture e di servizi, bensì una distanza non meramente spaziale tra chi possiede le abilità cognitive e i mezzi per beneficiare dei servizi *smart* dell'informazione e della mobilità e chi, invece, non ha altro che rifugiarsi nella ristretta porzione di città verso cui è sospinto.

Alla città intelligente delle reti informatiche corrisponde, in sostanza, una diversa divisione socio-spaziale del lavoro<sup>262</sup> e una corrispondente nuova forma di variabile polarizzazione dello spazio urbano, in cui non può dirsi a priori che lo spazio indistinto delle reti porti con sé

---

<sup>257</sup> Come rilevano M. ROSOL, G. BLUE, V. FAST, »Smart«, *aber ungerecht? Die Smart-City-Kritik mit Nancy Fraser denken*, in S. BAURIEDL, A. STRÜVER (a cura di), *Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten*, Bielefeld, transcript Verlag, 2018,

<sup>258</sup> L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, cit., 933.

<sup>259</sup> Sulla necessità che l'iper-stimolazione tecnologica dei cittadini e i correlati esiti in termini di individualismo e di privatizzazione della città siano sostituiti da una stimolazione nello spazio pubblico concepito in termini collettivi cfr. R. SENNETT, *Reflections on the Public Realm*, in G. BRIDGE, S. WATSON (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, cit., 397.

<sup>260</sup> Cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 22/2015, 25.

<sup>261</sup> Cfr. S. ARU, M. PUTTILLI, M. SANTANGELO, *Città intelligente, città giusta? Tecnologia e giustizia socio-spaziale*, in *Rivista geografica italiana*, 2014, 389, che nondimeno evidenziano taluni risvolti positivi della tecnologia degli spazi urbani, anche dal punto di vista della coesione sociale.

<sup>262</sup> Sulle mistificanti ricadute discriminatorie che i c.d. lavori *smart* hanno, ad esempio, nell'ambito del lavoro di cura cfr. T. CARSTENSEN, *(Un-)Sichtbare Geschlechterungleichheiten in der Smart City. Die andere Seite der Digitalisierung*, in S. BAURIEDL, A. STRÜVER (a cura di), *Smart City - Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten*, cit., 309 ss.

una più equa distribuzione del potere dei luoghi<sup>263</sup>. Ciò perché le persone si muovono sì nello spazio e con sempre maggiore facilità, ma abitano poi luoghi<sup>264</sup>, che innervano relazioni di potere<sup>265</sup>.

Simone Weil ci ha, del resto, ammonito che «a dispetto del progresso, l'uomo non è uscito dalla condizione servile nella quale si trovava quando era esposto debole e nudo a tutte le forze cieche che compongono l'universo; semplicemente la potenza che lo mantiene in ginocchio è stata come trasferita dalla materia inerte alla società che egli stesso forma con i suoi simili. [...] Noi accettiamo troppo facilmente il progresso materiale come un dono del cielo, come una cosa che va da sé; occorre guardare in faccia le condizioni a prezzo delle quali esso si compie»<sup>266</sup>.

C'è, peraltro, un aspetto che mostra chiaramente non soltanto il nesso tra *smart cities*, nuove forme di gentrificazione legate al turismo<sup>267</sup> e diseguaglianze<sup>268</sup>, ma anche il ruolo del diritto nel favorire o nel farsi orientare dagli uni o dagli altri interessi in conflitto negli spazi urbani<sup>269</sup>, attraverso la regolazione o la mancata regolazione dei mercati legati all'economia della condivisione<sup>270</sup>. Ci si riferisce alle ricadute che la c.d. *sharing economy* (o economia collaborativa) ha sulle città e sull'abitare, soprattutto quando essa assuma le vesti della condivisione degli alloggi attraverso piattaforme digitali, come ad esempio *AirBnb*.

Preme innanzitutto evidenziare che, nel settore delle locazioni brevi tramite piattaforme digitali, l'aumento esponenziale del ricorso a tali servizi sta avendo effetti deleteri su coloro che risiedono stabilmente nelle città interessate da flussi turistici. In tali città si registrano la sottrazione e, quindi, la scarsità di alloggi a prezzi accessibili, così come la lenta espulsione dei residenti originari da alcuni quartieri. Ciò pone nuovamente all'attenzione della dottrina costituzionalistica l'idea che il diritto all'abitare non può essere ridotto al mero diritto di accesso a un alloggio, ma include anche la disponibilità a lungo termine di un numero sufficiente di abitazioni nei quartieri in cui si vive<sup>271</sup>.

Sul punto, a fronte della frammentazione e dell'indeterminatezza normativa, a livello nazionale e locale si registrano iniziative politiche e normative divergenti, che sono tese a contrastare sia la crescita vertiginosa dei canoni di locazione sia la trasfigurazione delle città

---

<sup>263</sup> Su questi temi, seppur sulla base di ricerche riguardanti il diverso contesto statunitense, si veda M. CASTELLS, *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Cambridge, Basil Blackwell, 1989, 203 ss., 347.

<sup>264</sup> Secondo un'idea efficacemente espressa da R. SENNETT, *Costruire e abitare. Etica per la città*, cit., 49.

<sup>265</sup> Cfr. G. SIMMEL, *Sociologia*, cit., 832: «L'esercizio del potere sugli uomini manifesta spesso il suo carattere specifico nella particolare relazione con il suo campo spaziale».

<sup>266</sup> S. WEIL, *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*, Milano, Adelphi, 1992, 70-71.

<sup>267</sup> Cfr. A. COCOLA-GANT, *Tourism gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, cit., 281 ss.

<sup>268</sup> Sul legame tra *sharing economy* e discriminazioni abitative si vedano B. EDELMAN, M. LUCA, D. SVIRSKY, *Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2/2017, 1 ss.

<sup>269</sup> Sul punto cfr. Z. KALE, *Sharing Property*, in *University of Colorado Law Review*, 2016, 541 ss.

<sup>270</sup> Cfr. B.G. EDELMAN, D. GERADIN, *Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber?*, in *Stanford Technology Law Review*, 2/2016, 293 ss.

<sup>271</sup> Così condivisibilmente, seppur con riferimento al contesto nordamericano, D. SMITH, *Renting Diversity: Airbnb as the Modern Form of Housing Discrimination*, in *DePaul Law Review*, 3/2018, 542.

e dei quartieri più colpiti dal fenomeno degli affitti brevi<sup>272</sup>. In Europa, ad esempio, alcune amministrazioni comunali hanno ridotto il numero di giorni all'anno in cui ciascun alloggio può essere dato in locazione tramite le piattaforme digitali<sup>273</sup> o hanno deciso di procedere all'esproprio temporaneo degli alloggi di proprietà di alcuni istituti bancari<sup>274</sup>, mentre alcuni governi hanno approvato il blocco dei canoni di locazione concordati per cinque anni<sup>275</sup>, quantunque nella consapevolezza che tali misure possono risultare controproducenti, quando non siano accompagnate da più impegnativi programmi di edilizia residenziale pubblica.

Come è, inoltre, riconosciuto nell'irenica Agenda europea per l'economia collaborativa, che vi guarda per lo più nell'ottica della competitività e della crescita, tale forma di economia solleva dubbi in ordine al quadro normativo applicabile. Difatti, poiché essa rende «meno nette le distinzioni tra consumatore e prestatore di servizi, lavoratore subordinato e autonomo, o la prestazione di servizi a titolo professionale e non professionale»<sup>276</sup>, vi è il rischio che le incertezze normative siano sfruttate per aggirare le norme volte a tutelare interessi pubblici.

Ma se a tal proposito il legislatore italiano si è finora mosso per lo più sul piano del regime fiscale<sup>277</sup> e dei controlli sulle locazioni brevi<sup>278</sup>, peraltro attraverso numerosi rinvii a

---

<sup>272</sup> Cfr. S. NIEUWLAND, R. VAN MELIK, *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, 2018, 1 ss.

<sup>273</sup> È il caso, ad esempio, di Amsterdam, che ha di recente ridotto il limite annuale a trenta giorni, con un regolamento la cui legittimità è stata riconosciuta dal *Raad van State* lo scorso febbraio. Gli alloggi locati tramite i portali devono, infatti, ritenersi sottratti al mercato immobiliare residenziale, perché utilizzati a fini commerciali: [www.parool.nl/nieuws/raad-van-state-vindt-airbnb-ook-woningontrekking-b0d48fd0/](http://www.parool.nl/nieuws/raad-van-state-vindt-airbnb-ook-woningontrekking-b0d48fd0/).

<sup>274</sup> Si segnala, a questo proposito, la decisione del Consiglio comunale di Barcellona di procedere all'esproprio dell'uso temporaneo degli alloggi di proprietà di alcuni istituti bancari, sulla base della *Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña* n. 4/2016, concernente le misure per proteggere il diritto all'abitazione delle persone a rischio di esclusione. La decisione è stata presa a seguito della pronuncia con cui il *Tribunal constitucional* ha revocato in parte la sospensione di tale legge (ATC 26/2018 del 20 marzo 2018).

<sup>275</sup> In tal senso si è orientato il *Land* di Berlino con il c.d. *Mietendeckel*, sulla base di quanto previsto nel 2015 dalla c.d. *Mietpreisbremse* sul controllo dei canoni di locazione (§§ 556d-556g del codice civile).

Su quest'ultima misura si è pronunciato il *Bundesverfassungsgericht*, che valorizzando altresì la funzione sociale della proprietà privata, ne ha dichiarato la compatibilità con il *Grundgesetz*: BVerfG, sentenza 18 luglio 2019, Az. 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18. Per un primo commento della decisione si veda H. SAUER, *Freie Fahrt für die Mietpreisbremse: Das Bundesverfassungsgericht akzentuiert die Sozialbindung des Eigentums und die politischen Spielräume für ihre Ausgestaltung*, in [verfassungsblog.de/freie-fahrt-fuer-die-mietpreisbremse/](http://verfassungsblog.de/freie-fahrt-fuer-die-mietpreisbremse/) (21 agosto 2019).

<sup>276</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM(2016) 356 final, 2 giugno 2016.

<sup>277</sup> L'art. 4 del decreto-legge n. 50/2017, modificato in sede di conversione dalla legge n. 96/2017, ha disposto che, a decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire da tale data si applichi l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca. Sul punto si veda Tar Lazio, Sezione II Ter, sentenza n. 02207/2019, che ha respinto il ricorso di *AirBnb Ireland* e *AirBnb Uk* contro il provvedimento con cui l'Agenzia delle Entrate aveva dato attuazione all'obbligo di operare una ritenuta del 21 per cento sull'ammontare dei canoni e corrispettivi, da versare poi al Fisco. Il Consiglio di Stato, in sede di appello avverso tale sentenza, ha nondimeno disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (ordinanza n. 6219/2019).

<sup>278</sup> L'art. 13-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 58/2019, prevede ora che «[a] fine di migliorare la qualità dell'offerta turistica, assicurare la tutela del turista e contrastare forme irregolari di ospitalità, anche ai fini fiscali, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo è istituita una apposita banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, presenti nel territorio nazionale, identificati mediante un codice alfanumerico, di seguito denominato

successivi regolamenti governativi o a decreti ministeriali, le perplessità sul quadro normativo applicabile alle piattaforme digitali per le locazioni brevi e le preoccupazioni concernenti le ricadute negative di tali servizi emergono anche da un rinvio pregiudiziale pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nell'ambito di un procedimento penale a carico di *Ya e AirBnb Ireland UC*, il *Juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris* ha chiesto ai giudici di Lussemburgo se le prestazioni fornite in Francia dalla società *AirBnb Ireland UC*, mediante una piattaforma elettronica gestita dall'Irlanda, godano della libertà di prestazione di servizi prevista dalla direttiva 2000/31/CE (direttiva sul commercio elettronico) e se le norme restrittive relative all'esercizio della professione di agente immobiliare in Francia<sup>279</sup> siano opponibili a tale società<sup>280</sup>. Le conclusioni presentate il 30 aprile scorso dall'Avvocato generale Maciej Szpunar<sup>281</sup> e la conseguente reazione di alcune città europee<sup>282</sup> lasciano chiaramente intravedere quanto siano divergenti le prospettive sottese alle problematiche giuridiche del caso *Airbnb*.

Non sorprendentemente, il punto di vista dell'Avvocato generale sulle attività espletate da *Airbnb* è incentrato sulla libertà di prestazione di servizi. Egli è, di conseguenza, pervenuto alla conclusione che: *i.* un servizio consistente nell'intermediazione, tramite una piattaforma elettronica, tra potenziali locatari e locatori che offrano prestazioni di alloggio di breve durata - in una situazione in cui il prestatore del servizio medesimo non eserciti un controllo sulle modalità essenziali delle prestazioni fornite - costituisce un servizio della società dell'informazione ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 2000/31/CE<sup>283</sup>; *ii.* conseguentemente, l'art. 3, par. 4, di tale direttiva dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro, diverso da quello sul cui territorio un prestatore di servizi della società dell'informazione è stabilito, non può, per motivi ricompresi nell'ambito regolamentato, restringere la libera circolazione dei servizi medesimi, invocando - nei confronti di un prestatore di servizi della società dell'informazione, d'ufficio e senza che sia necessario un esame delle condizioni sostanziali - prescrizioni come quelle relative all'esercizio della professione di agente immobiliare, fissate dalla legge francese n. 70-9 del 2 gennaio 1970.

---

“codice identificativo”, da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza».

Anche alcune Regioni hanno modificato la propria legislazione in materia di turismo, introducendo previsioni riguardanti le locazioni turistiche. Si veda, ad esempio, la legge della Regione Lombardia n. 7/2018, in merito alla quale la Corte costituzionale ha rigettato le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal Governo (sentenza n. 84/2019). Su tale pronuncia e sulle iniziative di altre regioni in tema di piattaforme digitali e locazioni per finalità turistiche si veda G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità (nota a Corte cost., sent. 84/2019)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (25 giugno 2019).

<sup>279</sup> Si tratta delle restrizioni previste dalla legge n. 70-9 del 2 gennaio 1970, relativa agli intermediari in materia di operazioni immobiliari (c.d. legge Hoguet).

<sup>280</sup> Causa C-390/18.

<sup>281</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-390/18, *Eoin Michael Hession e AIRBNB e Ireland UC/Hôtelière Turenne SAS e Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) e Valhotel*.

<sup>282</sup> COMUNICATO STAMPA, *Cities alarmed about European protection of holiday rental*, in [www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/laurens-ivens/persberichten/press-release-cities-alarmed-about/](http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/laurens-ivens/persberichten/press-release-cities-alarmed-about/) (30 aprile 2019).

<sup>283</sup> Così come si ricava dalla lettura di tale disposizione in combinato disposto con l'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535 (direttiva sui servizi della società dell'informazione).

In senso diametralmente opposto, alcune città hanno chiesto al Parlamento europeo e ai nuovi membri della Commissione europea l'introduzione di obblighi stringenti per le piattaforme che offrono servizi di locazione, evidenziando quali sarebbero gli esiti negativi dell'accoglimento dell'opinione dell'Avvocato generale<sup>284</sup>: la carenza di alloggi per coloro che vivono e lavorano nelle città, anche a causa dell'aumento dei prezzi, la compromissione dell'interesse pubblico sotteso alla pianificazione urbana e alle politiche abitative delle amministrazioni locali, la "turistizzazione" degli spazi e dei servizi urbani e la conseguente trasfigurazione sociale delle città, con ulteriori effetti di esclusione sociale.

La decisione della Corte di giustizia è, dunque, molto attesa, in primo luogo perché anche da essa dipenderanno i margini di manovra entro cui gli Stati membri - e per essi le amministrazioni comunali, in considerazione delle specificità locali - potranno adottare misure contenitive o trasformative degli effetti dirompenti di tale modalità di locazione<sup>285</sup>. La pronuncia sarà, inoltre, il banco di prova per verificare in che misura, al di là del principio di attribuzione, anche il diritto delle città sia stato fatalmente attratto nella logica mercatistica e atomistica del diritto dell'Unione europea.

## 6. Osservazioni conclusive. Le mani sulla città e l'eguaglianza della città-comunità

All'inizio di queste riflessioni si sono sottolineate sia le trasformazioni che le città sperimentano sotto la spinta della globalizzazione e dello sviluppo tecnologico sia le differenze diacroniche e sincroniche che le contraddistinguono. In alcuni casi è chiaramente percepibile che alcune di esse sono diventate luoghi-chiave della finanza e dei servizi dell'economia mondiale. Ma nonostante la diversità dei contesti urbani e la metamorfosi delle relative modalità di esclusione sociale, le città sono ancora e sempre più luoghi su cui si riverberano gli effetti negativi delle dinamiche di mercato e in cui operano molteplici meccanismi di riproduzione delle diseguaglianze. È nello spazio urbano, inoltre, che i tempi del lavoro si dilatano e i confini temporali e spaziali tra vita e lavoro sono gradualmente annullati. I tempi della *vita activa* sono prosciugati<sup>286</sup>, i luoghi in cui essa potrebbe svolgersi sono sottratti alla collettività e resi immuni dai conflitti<sup>287</sup>, l'espressione della complessità sociale è bandita.

---

<sup>284</sup> Al comunicato stampa di Amsterdam, pubblicato a seguito delle conclusioni dell'Avvocato generale, hanno aderito Barcellona, Berlino, Bordeaux, Bruxelles, Cracovia, Monaco, Parigi, Valencia e Vienna.

<sup>285</sup> Sulle collisioni tra le regole del mercato interno europeo e le politiche locali e sul modo in cui esse emergono nella giurisprudenza della Corte di giustizia cfr. F. NICOLA, *Invisible Cities in Europe*, in *Fordham International Law Journal*, 5/2017, 1282 ss., la quale evidenzia come la Corte, pur concependo le città come attori privati e nonostante la finzione del non intervento nei rapporti tra Stati membri e istituzioni locali, di fatto incida su di esse e ne redistribuisca poteri e risorse.

<sup>286</sup> H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2005, 10 ss. Ma si vedano anche le riflessioni di E. RESTA, *Diritto vivente*, Roma-Bari, Laterza, 2008, il quale, pensando all'"in-mediatamente" degli scambi odierni, ricorda come nella *pólis* la *mesôtes* fosse un corollario della "vita buona" e una virtù che, nella dimensione della vita pubblica, «indicava soprattutto uno spazio comune, partecipato, che apparteneva anche agli estremi tra i quali si definiva, fossero pure i più antagonisti e confliggenti» (*ivi*, 175).

<sup>287</sup> Sulla legittimazione dei conflitti, in quanto elementi che definiscono la dinamica e lo sviluppo degli ordinamenti giuridici, si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 275 ss.

Nell'epoca delle città globali, reticolari e iper-connesse è, nondimeno, ricorrente l'idea secondo cui la dispersione territoriale favorita dall'economia globale e la preminenza dello spazio artificiale delle reti informatiche avrebbero determinato non soltanto il ridimensionamento dello spazio fisico delle relazioni politiche e sociali, ma un più generale annichilimento del fattore spaziale.

Si tratta, tuttavia, di ricostruzioni che non convincono in primo luogo sul piano epistemologico, perché lo spazio è qualcosa di più che una mera distanza geografica e perché la configurazione della globalizzazione come un fenomeno a-spaziale è, in realtà, frutto di una retorica prescrittiva, ideologicamente orientata al libero mercato<sup>288</sup>. Le degenerazioni del tessuto urbano e le correlate forme di disegualianza non sono l'esito obbligato di anomiche trasformazioni socio-economiche, ma sono il frutto della convalida politica, culturale e ideologica delle operazioni compiute sulle città. Sul piano empirico, tale idea trova poi smentita nel fatto che le tecnologie dell'informazione, pur disseminando la produzione e gli scambi, non vanificano il fattore spaziale, ma contribuiscono semmai a concentrare nelle città globali i servizi e il controllo sulle operazioni economiche geograficamente disperse, con la conseguente creazione di nuove geografie della centralità e della marginalità<sup>289</sup>. Lo spazio, inoltre, «si vendica di questa voglia di ubiquità»<sup>290</sup>, inchiodandoci sempre più nelle città e ricordandoci che, prima o poi, arriva il momento dell'atterraggio, «*il bisogno di riferirsi ad un luogo*»<sup>291</sup>.

Le trasfigurazioni delle città e le disegualianze che in esse prendono forma interrogano, pertanto, la dottrina costituzionalistica ben al di là dell'assetto istituzionale dei territori, non fosse altro per il modo in cui tali disparità ridondano, oltre che sul principio di eguaglianza, sui principi democratico, pluralista e personalista e sulla garanzia dei (nonché sui limiti ai) diritti fondamentali. Se, dunque, alle policentriche periferie delle città l'attuazione dell'eguaglianza costituzionale sembra in affanno e i legami della convivenza sociale si allentano, si affacciano interrogativi che non attengono meramente all'adeguatezza delle strutture istituzionali rispetto alle funzioni, ma in modo più impegnativo chiamano in causa il senso del vivere comune delle democrazie costituzionali all'epoca delle metro-*polis* e delle città informazionali.

Guardare alle città nella prospettiva costituzionale dell'eguaglianza e delle disegualianze vuol dire, specularmente, guardare al diritto attraverso le città<sup>292</sup>, per capire quale immagine di esso ci viene restituita: un diritto inteso come mera tecnica e, dunque, adattabile a qualsivoglia finalità ovvero un diritto portatore di un autonomo punto di vista, perché puntellato da principi e da diritti costituzionali.

---

<sup>288</sup> Così D. MASSEY, *For Space*, London, Sage, 2005, 83 e 91, ma si veda anche EAD., *World City*, Cambridge-Malden, Polity, 2007, 54, sulla stretta correlazione tra la capacità delle città globali di generare benessere e l'esistenza di alti livelli di disparità economica.

<sup>289</sup> S. SASSEN, *Cities in a World Economy*, London, Sage, 2019, 319 s.

Si vedano, però, anche le riflessioni di F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivistaic*, 2/2014, 11, sul rischio che gli squilibri macroeconomici tra le differenti parti del mercato comune si traducano nella formazione di dipendenze territoriali nelle asimmetrie e di vere e proprie "colonie interne".

<sup>290</sup> M. CACCIARI, *La città*, cit., 43 s.

<sup>291</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., 104 (corsivi dell'A.).

<sup>292</sup> Cfr. V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 19 ss.

Vi è, pertanto, l'urgenza di ri-concettualizzare la città come luogo di espressione della comunità politica *activa* e di portare avanti tale ri-semantizzazione nel dovuto conto delle coordinate costituzionali. Ciò comporta che i sempre più ricorrenti, sebbene talvolta retorici, richiami al lefebvrino "diritto alla città" siano preceduti da un'attenta considerazione delle odierne forme sociali e spaziali delle città<sup>293</sup>, anche nella prospettiva della loro modificazione. La rimozione delle diseguaglianze legate agli spazi urbani deve, in tal senso, poggiare sulla ricentramento delle città nel campo democratico del disaccordo e del pluralismo<sup>294</sup> e non invece in quello della securitizzazione e della preminenza di un'apparentemente neutra tecnocrazia<sup>295</sup>.

Un doppio movimento, quindi, in cui la riflessione costituzionalistica sulle forme storicamente date delle città e delle diseguaglianze, nonché il confronto sulle connesse implicazioni giuridiche non possono andare disgiunti dal posizionamento - di chi osserva, così come di chi opera - all'interno della matrice costituzionale, ferme restando le plurime direzioni che la Costituzione consente di percorrere<sup>296</sup>. Le diseguaglianze degli spazi urbani ci ricordano, invero, che "vivere assieme" è cosa molto diversa dal mero "coesistere accanto" e che, se è vero che il diritto ha bisogno di un "dove" per inverarsi, essendo i luoghi a esso consustanziali<sup>297</sup>, l'eguaglianza costituzionale richiede spazio.

Ciò scaturisce innanzitutto dal fatto che l'esercizio dei diritti fondamentali - ancor più, ma non solo, nelle formazioni sociali - non può prescindere dallo spazio fisico e simbolico in cui essi sono garantiti<sup>298</sup>. Inoltre, la partecipazione di tutte e tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese deve trovare nelle città lo spazio pubblico necessario non alla mera ricerca del consenso<sup>299</sup> o alla gestione degli spazi urbani, ma all'espressione del dissenso e delle differenze, quali indicatori della vita vissuta nelle città e delle diseguaglianze da rimuovere. Le città sono, del resto, sempre più il terreno per la rivendicazione dei diritti e

---

<sup>293</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di D. CUNNINGHAM, *The concept of metropolis. Philosophy and urban form*, in *Radical Philosophy*, 133/2005, 14 s.

<sup>294</sup> Suggestioni in questa direzione arrivano da E. SWYNGEDOUW, *Insurgent Architects, Radical Cities and the Promise of the Political*, in J. WILSON, E. SWYNGEDOUW (a cura di), *The Post-Political and Its Discontents. Spaces of Depoliticisation, Spectres of Radical Politics*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2014, 185.

<sup>295</sup> Come invece provocatoriamente sostenuto da P. KHANNA, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, Fazi, 2017, *passim*.

<sup>296</sup> Sugli spazi di manovra del legislatore nella realizzazione del progetto di trasformazione, di cui all'art. 3, comma 2, Cost., cfr. B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, 119 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, 3 ss., ma si veda anche M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Democrazia, oggi*, Annuario Aic 2017, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 131, 277.

<sup>297</sup> Così N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., 3.

<sup>298</sup> In termini analoghi, seppur con riferimento alla giustizia, «che ha bisogno di spazio», si veda V. NITRATO IZZO, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, cit., 524: «Non può esservi [...] applicazione del diritto, esercizio della giustizia prescindendo dallo spazio fisico in cui essi vengono esercitati. Il primo gesto della giustizia infatti non è morale né intellettuale ma sì simbolico e architettonico nel senso di delimitare uno spazio sensibile» (*ibidem*).

<sup>299</sup> Secondo una tendenza, invece, sempre più diffusa nella scienza giuridica, su cui criticamente si vedano le osservazioni di S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta universalistica e dignitaria del diritto antidiscriminatorio*, in *Diritto e società*, 2/2014, 338 ss.

dell'eguaglianza e, al contempo, offrono lo spazio di contestazione necessario a «delineare e progettare un ordine alternativo, finalmente capace di *realizzare* quei diritti oggi disattesi»<sup>300</sup>.

Nella difficoltà di abitare le distanze di un mondo che si è dilatato e di spazi che si sono allargati ben oltre il dato naturalistico dello spazio fisico<sup>301</sup> resta fermo il valore prescrittivo del testo costituzionale<sup>302</sup>. Il diritto costituzionale deve, perciò, fare in modo che la risposta a tale complessità (in termini di politiche pubbliche, di legislazione e di azione amministrativa) non sia ricercata, individualmente o collettivamente, nella riduzione dell'idea di prossimo a chi ci assomiglia o ci è affine<sup>303</sup> e, dunque, nel mettere in campo forme di solidarietà che implicano in realtà separazione e frammentazioni identitarie<sup>304</sup>. Occorre rifuggire la solidarietà resa possibile solo dall'essere praticata «in comunità ristrette, con un vicino che siamo in grado di frequentare e nel quale cogliamo, pericolosamente, l'affinità, la "sameness", come elemento costitutivo della relazione sociale»<sup>305</sup>.

L'immagine di città che la Costituzione implicitamente ci restituisce, senza riempire per ciò stesso di sé tutto il campo<sup>306</sup>, è non già quella della *Metropolis* di Fritz Lang, ossia di una città di individui passivi, alienati e relegati in luoghi isolati, bensì quella di una città-comunità, in cui lo spazio e le condizioni dell'abitare, i tempi del lavoro e la distanza dai luoghi in cui si svolge l'attività lavorativa, l'accessibilità e la qualità dei servizi pubblici, nonché le sedi dell'incontro e del dibattito devono essere preordinati a favorire la *vita activa*, anziché a contenerla<sup>307</sup>. La *vita activa* della città-comunità presuppone e si nutre - in primo luogo sul piano materiale - di effettive condizioni di eguaglianza<sup>308</sup>, che continuano invece a essere compromesse, tra l'altro, dai tagli alla spesa pubblica delle c.d. politiche di austerità. Tali politiche hanno effetti profondamente sperequati, perché, aggravando il ridimensionamento dei servizi amministrativi e sociali, allargano il divario non solo fra i territori<sup>309</sup>, ma anche fra le città (e, quindi, fra i loro abitanti). Esse hanno, inoltre, preoccupanti ricadute desolidarizzanti, che sottraggono alle città e a chi le abita proprio ciò che fa di un mero "spazio" un "territorio", ossia la

---

<sup>300</sup> PIETRO COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 104.

<sup>301</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 11, ma si vedano anche le riflessioni di L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007, 175 ss.

<sup>302</sup> Così G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 16.

<sup>303</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 86.

<sup>304</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, 76 ss.

<sup>305</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 86.

<sup>306</sup> Criticamente sull'idea di una Costituzione totalizzante si veda M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivistaic*, 1/2013, 14 s.

<sup>307</sup> Ma sulla tensione moderna del rapporto con la città, che da un lato è vista come luogo nel quale ritrovarsi e riconoscersi come comunità e dall'altro è considerata come una macchina e uno strumento funzionale ai nostri *negotia*, cfr. M. CACCIARI, *La città*, cit., 23 ss.

<sup>308</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 61.

<sup>309</sup> Come osservato da A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivistaic*, 3/2019, 299.

predisposizione e l'attuazione di forme di solidarietà tra i membri della comunità<sup>310</sup> e la garanzia della loro pari dignità sociale in tutti i rapporti che riguardano la vita della comunità<sup>311</sup>.

La solidarietà, l'eguaglianza e la pari dignità sociale, che la Costituzione italiana riconosce e prescrive<sup>312</sup>, esprimono in definitiva considerazione per le persone situate nella vita di reali e non pacificate relazioni sociali<sup>313</sup> e quali membri della comunità meritevoli di pari rispetto<sup>314</sup>. Pertanto, progettare e curare le città, anche per mezzo di ponderati strumenti giuridici, comporta che le condizioni per l'estrinsecazione di tali relazioni siano in esse garantite e che le diversità di cui le persone sono portatrici non siano d'ostacolo né all'esercizio dei diritti costituzionali né a quel valore-obiettivo<sup>315</sup> consistente nell'effettiva partecipazione alla vita della comunità. Ciò risponde pienamente all'adagio per cui, presumendo la diversità<sup>316</sup>, l'eguaglianza richiama sempre la diseguaglianza, nel senso di presupporre, consentire ovvero talvolta ammettere o esigere diseguaglianze<sup>317</sup>, ma in termini di rispetto delle differenze<sup>318</sup> e in un'ottica di bilanciamento diseguale tra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale<sup>319</sup>.

Le rivendicazioni dell'eguaglianza costituzionale, che prendono forma nella città e nelle sue periferie, offrono invero l'occasione per mettere all'opera un costituzionalismo che, lungi dall'assecondare una nuova frammentazione particolaristica della soggettività giuridica e della cittadinanza<sup>320</sup>, è in grado di coniugare due obiettivi: tenere sotto scacco quelle visioni che riducono la regola giuridica a mera tecnicità ovvero a mero vincolo limitativo degli spazi di libertà e, al contempo, portare «in primo piano la materialità delle situazioni e dei bisogni, [...]

---

<sup>310</sup> Così, seppur con riferimento allo spazio giuridico europeo, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità rappresentanza territorio*, Annuario Aic 2016, Napoli, Jovene, 2017, 508; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, ivi, 624. Ma si veda anche I. CIOLLI, *Spazio, territorio, "luoghi strani". La formazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio Aic*, 2/2018, 16.

<sup>311</sup> Sulla proiezione della pari dignità sociale ex art. 3 Cost. non soltanto nelle relazioni interindividuali, ma anche nei rapporti che concernono la vita della comunità, nelle sue esplicazioni sociali e politiche, cfr. G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, 1103 s.

<sup>312</sup> Sullo stretto nesso tra eguaglianza, solidarietà e dignità della persona si vedano L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, 52 ss.; G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017, 8 ss.

<sup>313</sup> Come rimarcato da S. NICCOLAI, *La socialità della giustizia nel principio costituzionale di pari dignità sociale*, in *Diritto romano attuale*, 2010, 38 s.

<sup>314</sup> A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, 44.

<sup>315</sup> Cfr. C. PINELLI, «Nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, 209.

<sup>316</sup> Lo evidenzia G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 57 ss.

<sup>317</sup> Così G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario Aic 1998, Padova, Cedam, 1999, 95.

<sup>318</sup> Per la critica a quelle inversioni eguagliatrici nell'interpretazione dell'eguaglianza, che traducono una visione burocratica della convivenza, si vedano le osservazioni di S. NICCOLAI, *Femminismo ed esperienza giuridica. A proposito del ritorno di un'antica regula juris*, in A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, argomentazione, interpretazione*, Roma, Edizioni Efesto, 2018, 51.

<sup>319</sup> Come evidenziato da M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, 378.

<sup>320</sup> Un rischio di frammentazione, che pure è sottolineato da V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, cit., 61 ss.

individua[re] nuove forme dei legami tra le persone e [proiettarle] su una scala diversa da quelle che abbiamo finora conosciuto»<sup>321</sup>.

Il progetto di trasformazione sociale che la Costituzione innerva ci sprona, d'altronde, a non credere che immaginare la fine del mondo sia più facile che rimuovere le diseguaglianze da cui è percorso<sup>322</sup>.

---

<sup>321</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 7.

<sup>322</sup> È questa una suggestione che arriva da F. JAMESON, *Future city*, in *New Left Review*, 2003, 76.