



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2020

Le diseguaglianze
fra centro e periferie:
lo sguardo miope sulle città

di Elisa Olivito

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE DISEGUAGLIANZE FRA CENTRO E PERIFERIE: LO SGUARDO MIOPE SULLE CITTÀ

Elisa Olivito

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Roma 'La Sapienza'

Un bisogno altrettanto importante è la partecipazione ai beni collettivi, partecipazione che non consiste in una fruizione materiale, ma in un sentimento di proprietà. Si tratta più di uno stato spirituale che di una disposizione giuridica. Là dove esiste veramente una vita civica, ognuno si sente personalmente proprietario dei monumenti pubblici, dei giardini, della magnificenza esibita nelle cerimonie; e così, il lusso che quasi ogni essere umano desidera è concesso persino ai più poveri. Ma non solo lo stato bensì qualsiasi specie di collettività ha il dovere di fornire la soddisfazione di questo bisogno.

(SIMONE WEIL, *La prima radice*)

SOMMARIO: 1. TERRITORI E DISEGUAGLIANZE NEL RIFLESSO DELLA PANDEMIA; 2. SOLIDARIETÀ E PERIFERIE SOCIALI ALLA PROVA DELLA PANDEMIA: UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA; 3. SPAZI URBANI, PERIFERIE E SVILUPPO DELLA PERSONA UMANA; 3.1. GLI INTERVENTI PER LE PERIFERIE; 4. RIGENERAZIONE URBANA E *SMARTNESS*: QUALI RIFLESSI SULLE PERIFERIE?

1. Territori e diseguaglianze nel riflesso della pandemia

Nel momento in cui ci si proponeva di riflettere su territori, diseguaglianze e periferie, nulla lasciava presagire che una pandemia fosse alle porte e che la diffusione del virus denominato Covid-19 avrebbe rapidamente travolto vite umane, relazioni sociali e stili di vita. Si era, pertanto, scelto di soffermare l'attenzione sulle città e sul rapporto fra centro e periferie, con l'idea di ragionare, da un lato, della dimensione urbana delle diseguaglianze socioeconomiche¹ e, dall'altro, delle ripre-

¹ Cfr. Z. BAUMAN, *Danni collaterali. Diseguaglianze sociali nell'età globale*, Roma-Bari, 2013; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014; A.B. ATKINSON, *Inequality. What Can Be Done?*, Cambridge-London, 2015.

cussioni antisolidaristiche di alcuni progetti volti ad attuare il c.d. regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.).

Come è stato prontamente sottolineato, «per ironia della sorte [...] le tre Regioni che sono [state] più pesantemente colpite dall'emergenza sanitaria legata al virus Covid-19 sono le stesse che dal 2017 stanno percorrendo il cammino messo a disposizione dall'art. 116 Cost.: Veneto, Lombardia e Emilia Romagna»². Le richieste di differenziazione e di maggiore autonomia sono ricadute su ambiti come quelli della tutela della salute e dell'istruzione, in cui durante la prima fase della gestione dell'emergenza sanitaria è apparsa evidente la fallacia di un regionalismo differenziato votato alla separatezza³. Le proposte erano, infatti, tese a rimettere ad alcune regioni intere materie o blocchi di materie (e, dunque, le sottostanti funzioni) e a estromettere lo Stato dalla relativa disciplina normativa⁴.

Ciò è parso essere in contraddizione con i pilastri su cui poggiano l'autonomia territoriale e l'ulteriore differenziazione prefigurata dal terzo comma dell'art. 116 Cost. Di tale disposizione non può, infatti, offrirsi una lettura asistemica che, isolandola dall'intero testo costituzionale, finisca per invalidare gli strumenti di tutela dei valori unitari, i livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, nonché i principi fondamentali nelle materie concorrenti⁵. Le frizioni con il disposto costituzionale affiorano, innanzitutto, poiché le richieste regionali di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” hanno interessato funzioni e competenze, su cui si innesta la garanzia dei diritti costituzionali ovvero sulla

In una più ampia prospettiva costituzionalistica si veda G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, 47 ss.

² C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *lacostituzione.info* (2 marzo 2020).

³ Come criticamente osservato da L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, parte II, 121 ss.

⁴ Sul malinteso secondo cui l'ulteriore autonomia perseguibile sulla base dell'art. 116, comma 3, Cost. sia essenzialmente un'autonomia amministrativa e sul connesso riferimento alle “materie” si veda R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 194 ss. Sul nodo della dislocazione delle funzioni e sulla distorsione del connesso concetto di residuo fiscale cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato: debolezza teorica a pratica del conflitto*, *ivi*, 60 ss.

⁵ Così L. VANDELLI, *Il Regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 3/2019, 575.

«leve fondamentali che il costituente ha messo a disposizione del legislatore in vista della realizzazione del cuore del disegno costituzionale: l'eguaglianza in senso sostanziale, attorno alla quale ruotano i diritti sociali»⁶.

A seguito dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri lo scorso 31 gennaio e in conseguenza delle misure restrittive adottate per l'intero territorio nazionale in applicazione del decreto-legge n. 19/2020, l'Italia si è trovata, tuttavia, di fronte a uno specchio. L'immagine riflessa in questo specchio è tutt'altro che incoraggiante: è un quadro a tinte fosche, in cui i problemi generati dall'emergenza sanitaria hanno svelato e al contempo inasprito radicate diseguaglianze fra territori e nei territori. Molte di queste sono il frutto sia di una differenziazione territoriale divenuta negli anni sempre più competitiva e refrattaria ai doveri di solidarietà, sia del ridimensionamento finanziario dei diritti sociali⁷, da tempo divenuti bersaglio dei provvedimenti di revisione della spesa pubblica⁸.

Gli ambiti interessati dal divario nella disponibilità delle risorse e delle strutture necessarie alla garanzia dei diritti sociali sono molteplici. Gli effetti nefasti di tale disparità si sono, però, manifestati soprattutto nel campo della sanità, così che nei giorni più bui della pandemia si è temuto (come ora continua a temersi) che nelle regioni del Sud non vi fossero le condizioni per fronteggiare un'estesa diffusione del virus, a causa delle inadeguatezze delle strutture ospedaliere in termini di posti letto e di personale sanitario. E se a valle l'espansione incontrollata del virus sul territorio nazionale è stata inizialmente scongiurata dal progressivo rafforzamento delle misure di contenimento, a monte la sua maggiore diffusione in alcune regioni del Nord è stata in un primo momento favorita proprio dalla fragilità dei sistemi sanitari pubblici e dal forte ridimensionamento dell'assistenza territoriale⁹.

⁶ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 5.

⁷ Si veda ISTAT, *Rapporto annuale 2020 – La situazione del Paese*, Roma, 2020, 137 ss.

⁸ Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Spazio costituzionale e crisi economica*, Annuario Aic 2013, Napoli, 2015, 182 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, 3/2016, 4 ss.

⁹ Sul punto si vedano le osservazioni di F. BILANCIA, *Differenziazione, disegua-*

Con la pandemia, nondimeno, ha trovato conferma l'idea, che qui si intende avanzare, secondo cui il rapporto tra diseguaglianze e territori non deve essere indagato nella prospettiva delle sole diseguaglianze tra regioni o tra città e, dunque, tra livelli territoriali di governo. È, invece, indispensabile affiancare a tale profilo un'analisi attenta alle diseguaglianze nelle città e nelle periferie e assumere quest'ultimo termine in un significato non meramente geografico e spaziale. Il virus e le connesse misure di contenimento hanno, difatti, avuto un impatto differenziato anche in ragione della perifericità politica, istituzionale e socioeconomica di molti territori. È, pertanto, necessaria una riflessione critica su problematiche molto risalenti nel tempo, che la pandemia ha soltanto esacerbato, per evidenziare come su tali temi sia mancata e tuttora manchi non soltanto una prospettiva di lungo termine, ma soprattutto un progetto di respiro costituzionale¹⁰.

Tale progetto richiede di affrontare le diseguaglianze fra centro e periferie a partire dalla considerazione dei bisogni essenziali allo sviluppo della persona umana (artt. 32, 34, 36, 37, 47 Cost.), dalla constatazione che la loro soddisfazione non può essere lasciata alle sole leggi del mercato (artt. 41 e 42 Cost.) e nella consapevolezza che la tensione verso la pari dignità sociale e l'eguaglianza sostanziale implica una spinta verso la trasformazione del reale, cui induce il «ruolo propulsivo»¹¹ del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

In un'ottica di rimozione delle diseguaglianze urbane, occorre inoltre guardare alle persone, cui quei bisogni fanno capo, non come individui solitari e isolati, ma nella concretezza delle relazioni sociali di cui si nutrono (art. 2 Cost.)¹² e nel contesto di spazi urbani atti a favorirle.

glianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2020, 11 ss.

¹⁰ Sul punto, si vedano da ultimo le considerazioni di R. HIRSCHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, 2020, *passim*, che risentono tuttavia di un'impostazione americano-centrica.

¹¹ G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, 89.

¹² Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, 16 s.; ID., *Diritti sociali*, *ivi*, 10.

2. Solidarietà e periferie sociali alla prova della pandemia: una prospettiva costituzionalmente orientata

Prima che la pandemia irrompesse sulla scena, da più parti si era ritenuto che la dispersione territoriale favorita dall'economia globale e dall'espansione delle connessioni informatiche avrebbe ridotto sempre di più il peso dello spazio fisico nei rapporti politici, sociali ed economici. In particolar modo, le città globali, reticolari e iper-connesse sembravano avviate verso il lento ridimensionamento di tale fattore, a tutto vantaggio dello spazio artificiale delle reti informatiche e delle relazioni che in esso si forgiavano.

Tali ricostruzioni, tuttavia, non convincono sul piano innanzitutto epistemologico, sia perché lo spazio è qualcosa di più di una mera collocazione geografica sia perché la rappresentazione della globalizzazione come un fenomeno a-spaziale è segno di una retorica prescrittiva, ideologicamente orientata al libero mercato. Esse trovano, inoltre, facile smentita sul piano empirico, poiché 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 creazione di nuove geografie della centralità e della marginalità¹³.

A questo proposito, le misure di distanziamento spaziale adottate a partire dal decreto-legge n. 19/2020 hanno amplificato le disparità preesistenti e hanno messo in risalto le relazioni di potere che innervano lo spazio, ricordandoci che prima o poi arriva sempre il momento dell'atterraggio, «*il bisogno di riferirsi ad un luogo*»¹⁴. Si è avuto, in tal modo, conferma del fatto che lo spazio è in grado di vendicarsi della «voglia di ubiquità»¹⁵ favorita dalla globalizzazione e dalle tecnologie informatiche, inchiodando le persone nelle città e nelle periferie con un'intensità e con effetti direttamente proporzionali alle diseguglianze urbane. Tali diseguglianze attengono allo spazio domestico (l'abitare), allo

¹³ S. SASSEN, *Cities in a World Economy*, London, Sage, 2019, 319 s.

¹⁴ N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006, 104 (corsivi dell'A.).

Sul rapporto tra *téchne* e *tópos* si vedano, nondimeno, le riflessioni di M. LUCIANI, *Dal cháos all'ordine e ritorno*, in *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, I, Napoli, 2019, 239 ss.

¹⁵ M. CACCIARI, *La città*, Roma, 2009, 43 s.

spazio pubblico (i luoghi del lavoro e dell'aggregazione) e allo spazio virtuale (didattica e lavoro digitalizzati) e sono rappresentate dalle disparità socioeconomiche e culturali, che la collocazione spaziale delle persone all'interno delle città e la sperequata distribuzione dei servizi e delle risorse nelle aree residenziali e negli spazi dell'interazione sociale producono o esacerbano¹⁶.

Le diseguaglianze che allignano negli spazi urbani toccano, peraltro, da vicino la dottrina costituzionalistica, per il modo in cui esse ridondano sull'eguaglianza costituzionale, su alcuni principi fondamentali (democratico, pluralista e personalista) e sulla garanzia dei diritti costituzionali. E dal momento che l'attuazione dell'eguaglianza è in affanno soprattutto alle policentriche e polisense periferie delle città, si affacciano interrogativi che concernono non soltanto l'adeguatezza delle strutture istituzionali rispetto alle funzioni, ma il senso del vivere comune nelle democrazie costituzionali all'epoca delle metro-*polis* e delle città informazionali. Le diseguaglianze negli spazi urbani mostrano, difatti, che "vivere assieme" è molto diverso dal mero "coesistere accanto" e che il diritto ha bisogno di un "dove" per inverarsi, essendo i luoghi a esso consustanziali¹⁷.

Pensare e osservare le città nella prospettiva dell'eguaglianza costituzionale implica, pertanto, che il diritto stesso sia pensato attraverso le città¹⁸, poiché negli spazi urbani possono riflettersi concezioni del diritto molto diverse: 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 diritti costituzionali.

¹⁶ Solo per fare un esempio, «nello spazio diffuso le quote di popolazione costituite da soggetti attivi, dotati di mezzi privati di trasporto possono trovare soluzioni residenziali nel complesso adeguate al loro stile di vita, anche se i costi di esso giocano negativamente sul bilancio della sostenibilità. La propensione alla mobilità di questi soggetti può compensare gli svantaggi di uno spazio povero di servizi pubblici e di luoghi di aggregazione, favorendone la ricerca su ampi territori. Ma, pur nel quadro di una condizione sociale analoga, queste soluzioni possono rivelarsi inadeguate per una popolazione anziana, per adolescenti o per persone a ridotta mobilità. In tal caso, anzi, esse divengono un fattore di emarginazione»: A. MELA, *Spazi urbani e mutamenti della struttura spaziale delle disuguaglianze*, in *Treccani.it*, 2015. Si veda anche A. MELA, *Le diseguaglianze nello spazio urbano*, 3/2017, 386 ss.

¹⁷ Così N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., 3.

¹⁸ Cfr. V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, 2017, 19 ss.

Nell'opinione di chi scrive occorre, dunque, ri-concettualizzare la città come luogo di espressione della comunità politica *activa* e portare avanti tale ri-semanticizzazione nel solco delle coordinate costituzionali. Ciò comporta che la rimozione delle diseguglianze legate agli spazi urbani poggi sulla ri-centratura delle città nel campo democratico del disaccordo e del pluralismo¹⁹ e non in quello di una preminente e apparentemente neutra tecnocrazia²⁰. L'esercizio dei diritti fondamentali – ancor più, ma non solo, nelle formazioni sociali – non può d'altronde prescindere dallo spazio fisico e simbolico in cui essi sono garantiti²¹. Inoltre, la partecipazione di tutte e tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese deve trovare nelle città lo spazio pubblico necessario non soltanto alla ricerca del consenso o alla gestione degli spazi urbani, ma all'espressione del dissenso e delle differenze, quali indicatori della vita vissuta nelle città e delle diseguglianze da rimuovere.

La solidarietà, l'eguaglianza e la pari dignità sociale, che la Costituzione riconosce e prescrive²², esprimono considerazione per persone situate nella comunità, partecipi di relazioni sociali non pacificate²³ e meritevoli di eguale rispetto²⁴. Pertanto, la progettazione e la cura delle città per il tramite di ponderati strumenti giuridici comportano che

¹⁹ 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, 2014, 185.

²⁰ Come invece provocatoriamente sostenuto da P. KHANNA, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, 2017, *passim*.

²¹ 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 architettuale nel senso di delimitare uno spazio sensibile» (*ibidem*).

²² Sullo stretto nesso tra eguaglianza, solidarietà e dignità della persona si vedano L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I, 52 ss.; G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2017, 8 ss. Sul valore prescrittivo della Costituzione si vedano le riflessioni di G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, 16.

²³ Come rimarcato da S. NICCOLAI, *La socialità della giustizia nel principio costituzionale di pari dignità sociale*, in *Diritto romano attuale*, 2010, 38 s.

²⁴ A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948, 44.

le diversità di cui le persone sono portatrici non siano d'ostacolo né all'esercizio dei diritti costituzionali né all'effettiva partecipazione alla vita della comunità.

D'altro canto, i principi della nostra Costituzione proiettano sull'ordinamento l'immagine di una città-comunità, in cui lo spazio e le condizioni dell'abitare, i tempi del lavoro, 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*, non a contenerla²⁵. Ma la *vita activa* della città-comunità presuppone e si nutre – in primo luogo sul piano materiale – di effettive condizioni di eguaglianza²⁶, 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 tra i territori²⁷, nelle città e, quindi, tra 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 l'attuazione di forme di solidarietà tra i membri della comunità²⁸ e la garanzia della loro pari dignità sociale in tutti i rapporti inerenti alla vita della comunità²⁹.

Le rivendicazioni dell'eguaglianza costituzionale, che prendono forma nella città e nelle sue periferie, offrono in tal senso l'occasione

²⁵ 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.

²⁶ Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 61.

²⁷ Come osservato da A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista Aic*, 3/2019, 299.

²⁸ 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, 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 conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio Aic*, 2/2018, 16.

²⁹ 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, 1974, 1103 s.

per mettere all'opera un costituzionalismo che, lungi dall'assecondare una nuova frammentazione particolaristica della soggettività giuridica e della cittadinanza³⁰, sia in grado di coniugare due obiettivi: *i.* contrastare quelle visioni che riducono la regola giuridica a mera tecnicità³¹ ovvero a solo vincolo limitativo degli spazi di libertà; *ii.* portare alla luce la materialità delle situazioni e dei bisogni, per ripensare i legami tra le persone o immaginarne nuove forme³².

Occorre, peraltro, rifuggire quella 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»³³. Il diritto costituzionale deve fare in modo che la risposta alle diseguglianze urbane, 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, attraverso forme di solidarietà che implicano in realtà separazione e frammentazioni identitarie³⁴. Si persevererebbe, altrimenti, in uno sguardo miope, in conseguenza del quale le città non sarebbero in condizione di sopravvivere come comunità e le periferie *lato sensu* intese diverrebbero la cifra di un vivere frammentato e disgregante.

Ma se si assume la prospettiva qui propugnata, può dirsi che essa combaci con quella finora perseguita nella progettazione delle città e delle periferie? L'attenzione su alcuni profili di interesse può orientarci nella risposta.

³⁰ Un rischio di frammentazione, che mi sembra si annidi dietro l'idea di “cittadinanza urbana”. Si veda al riguardo la proposta di R. BAUBÖCK, *Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?*, in *verfassungsblog.de* (20 gennaio 2020), nonché le condivisibili osservazioni critiche di P.T. LENARD, *Urban Citizenship Threatens Democratic Equality*, *ivi* (21 gennaio 2020): «*accounts of urban citizenship – like Rainer Bauböck’s in the piece that launched this forum – do too little to consider the citizenship that is “left over” for those who do not, or cannot, move to cities*».

³¹ Criticamente su tali visioni si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 184 ss.

³² Così S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 7.

³³ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 86.

³⁴ Sul punto si vedano le riflessioni di P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 76 ss.

3. Spazi urbani, socialità e sviluppo della persona umana

Il distanziamento cui la pandemia ci ha repentinamente costrette ha messo in luce l'importanza della dimensione spaziale nell'effettivo godimento dei diritti costituzionali, ricordandoci in che misura lo spazio rientri fra le condizioni materiali per il loro esercizio. L'isolamento spaziale ha, inoltre, dato prova del fatto che esiste un forte nesso tra diritti costituzionali e luoghi di vita e che questi ultimi non sono riducibili al nudo spazio. La libertà di movimento per le strade e nelle piazze è, difatti, in grado di tradurre i meri spazi in luoghi di vita solo nella misura in cui essi siano intessuti e possano essere attraversati da relazioni sociali. In maniera speculare, le misure adottate al fine di contenere la diffusione del virus, confinando le persone nello spazio domestico, hanno accentuato sia le disegualianze legate all'abitare sia l'estraniamento prodotto dalla separazione tra luoghi della produzione economica, luoghi delle istituzioni e luoghi della vita sociale.

A questo riguardo, se durante la prima fase del confinamento sanitario è apparso chiaro che la tutela della salute (anche pubblica) è condizionata dalla disponibilità o indisponibilità di un'abitazione adeguata, nella seconda fase è emerso che la limitazione dei contatti sociali e la riduzione degli spostamenti postulano che anche i quartieri periferici, in cui vivono coloro che diversamente si sarebbero spostati nelle aree centrali per ragioni lavorative, siano disseminati di esercizi commerciali, servizi pubblici e spazi verdi attrezzati.

Tuttavia, il modello di sviluppo urbano, che soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso è stato perseguito con la pianificazione urbanistica e con le leggi sull'attività edificatoria, ha contraddetto l'esigenza di eguaglianza che, posta tra i principi fondamentali dell'ordinamento, è orientata dalla Costituzione al pieno sviluppo della persona umana.

Sulle nostre città, spettatrici dolenti della pandemia, si sono così riversate le conseguenze di politiche urbanistiche insostenibili, che hanno incoraggiato l'espansione patologica delle aree metropolitane e hanno coltivato la strada della divisione funzionale degli spazi urbani. Nel corso del tempo gli interventi che hanno interessato i territori urbani si sono tradotti nella creazione di quartieri monofunzionali, privi di servizi e attività non residenziali³⁵, nello svuotamento dei centri sto-

³⁵ Sulla c.d. mono-funzionalità residenziale, sull'isolamento socio-spaziale dei

rici, consacrati alla museizzazione e al turismo³⁶, nonché nell'allontanamento dei residenti dai quartieri centrali. La dilatazione delle città e i processi di riqualificazione urbana hanno, difatti, spesso portato con sé l'aumento dei canoni di locazione e del prezzo degli immobili residenziali, così come la correlata espulsione di molte persone verso zone periferiche e marginalizzate³⁷.

Le speculazioni edilizie e l'emarginazione abitativa, che hanno radicalmente cambiato il volto delle città dal punto di vista sociale e urbanistico, non sono state peraltro il mero e spontaneo prodotto dell'economia di mercato. Esse sono state anche il frutto dell'opera *lato sensu* codificatoria del diritto, che si è mossa in direzione contraria rispetto all'adozione di misure di contrasto alla gentrificazione, ad esempio attraverso una diversa disciplina delle locazioni e un ponderato re-investimento nell'edilizia residenziale pubblica.

Ciò non vuol dire naturalmente che dal dettato costituzionale sia possibile ricavare una forma univoca o una concezione cristallizzata di città, non fosse altro che per la stretta correlazione esistente tra fattori socioeconomici e organizzazione dello spazio urbano. Il diritto costituzionale non può, infatti, fare astrazione dalle trasformazioni della città fordista della produzione in quella keynesiana del consumo, né può ignorare le successive evoluzioni verso la città informazionale, la città globale, la metropoli e la megalopoli³⁸.

La prospettiva costituzionale sulle città non implica, in sostanza, che esse possano essere pensate nell'ottica immobile e nostalgica della città che non c'è più e neppure comporta che ci si limiti a stendere «geremiadi sulla condizione alienante della civiltà tecnologica»³⁹. Al contrario, proprio la condizione di distanziamento spaziale imposta

quartieri dormitorio e sul conseguente pendolarismo si veda P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, 2018, 19 ss.

³⁶ Cfr. M. CACCIARI, *La città*, cit., 30 ss.

³⁷ Ciò è avvenuto, peraltro, in tempi e con modalità diverse: cfr. F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Napoli, Cooperativa editrice Economia e commercio, 1976, *passim*; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017, *passim*; G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015, *passim*.

³⁸ Cfr. J. GOTTMANN, *Megalopoli. Funzioni e relazioni di una pluri-città*, I, Torino, 1970, 5 ss.; M. CASTELLS, *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Cambridge, 1989; F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, 2003, 176 ss.

³⁹ M. TAFURI, *Teorie e storia dell'architettura*, Roma-Bari, 1986, 103.

dalla pandemia ci ha poste di fronte alla necessità di valutare se e come la tecnologia possa essere messa al servizio delle città e dei loro cittadini, senza che ciò ingeneri nuove forme di disegualianza o rafforzamenti di quelle già esistenti.

La visione costituzionale sulle città postula, purtuttavia, che le città siano pensate e (ri)costruite come luoghi dell'interazione sociale e dello sviluppo della persona umana, per risignificare un'eguaglianza intesa come modo di fare società e per scongiurare l'acquiescenza verso forme di segregazione socio-spaziale, che tradiscono il progetto di trasformazione indicato dalla Costituzione. Le città reclamano, quindi, interventi giuridici che, anziché assumerle soltanto per il loro valore di scambio, siano in grado di restituirle al loro valore d'uso politico⁴⁰, di valorizzarne il significato di spazio pubblico e di soddisfare quel «bisogno altrettanto importante [che] è la partecipazione ai beni collettivi»⁴¹.

Ma se le città, che non coincidono con i Comuni⁴², sono luoghi di invero dei principi e dei diritti costituzionali e, al contempo, costituiscono i luoghi di produzione di molteplici forme di disegualianza, deve constatarsi che alcune riforme, come quella concernente le città metropolitane, si sono mosse per lo più nell'ottica dell'ingegneria legislativa. Ciò ha fatto sì che l'approccio meramente istituzionale e strutturale avesse la meglio su quello funzionale⁴³ e che non si tenesse nel dovuto conto né dell'eterogeneità delle aree metropolitane sotto

⁴⁰ Cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, 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.).

⁴¹ S. WEIL, *La prima radice*, Milano, 1990, 41.

⁴² Sul punto cfr. 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.

⁴³ Sull'approccio funzionale si veda G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale delle città*, Bologna, 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 perdipiù non sono sempre distribuite in modo biunivoco con lo spazio fisico».

In termini più ampi cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 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 ordinamentali che vanno al

il profilo socioeconomico e urbanistico⁴⁴ né della ridondanza di tale diversificazione sul «governo delle funzioni locali infra-regionali e sovra-comunali nelle zone ad alta intensità urbana»⁴⁵.

Tali carenze sono, ad esempio, emerse nell'ambito del c.d. Bando periferie⁴⁶, dal momento che i progetti avviati nei comuni capoluogo sono risultati del tutto slegati da quelli delle città metropolitane e poco centrati sulle reali forme di esclusione fisica e sociale, che attraversano le multiformi periferie urbane⁴⁷. Per tutta conseguenza, si sono persi di vista i problemi che affliggono concretamente le città ed è stata sottovalutata la progressiva crescita delle periferie sociali e delle connesse forme di diseguaglianza.

3.1. Gli interventi per le periferie

Ma veniamo per l'appunto alle periferie, che si sono scoperte grandemente esposte agli effetti della pandemia, sia in termini di diffusione del virus, sia sotto il profilo delle ricadute socioeconomiche.

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. RIVOSACCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista Aic*, 3/2019, 257 ss.

⁴⁴ Così R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 54.

⁴⁵ 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, 2014, 13.

⁴⁶ Il c.d. Bando periferie è stato promosso dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi 974-978, legge n. 108/2015), 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". Il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2016 vi ha dato attuazione, stabilendo 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.

⁴⁷ 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, 2018, 79 s.

Molteplici sono i fattori e le cause che, nell'espansione incontrollata delle città, hanno determinato la formazione delle periferie, così come diversi sono i caratteri che esse hanno assunto (sulla base, ad esempio, di un modello di espansione monocentrica o policentrica). Dovendosi, innanzitutto, escludere che le periferie siano l'esito scontato dei processi di urbanizzazione e di globalizzazione, qui può solo accennarsi al fatto che la legislazione urbanistica e le correlate politiche abitative hanno avuto un peso nella realizzazione di agglomerati urbani periferici⁴⁸.

A questo proposito, preme in primo luogo rimarcare che la distinzione fra centro e periferie non denota una mera dislocazione geografica (qui il centro urbano, lì le periferie), ma si configura altresì sulla base di fattori socioeconomici e culturali. L'espressione "periferia urbana", in particolare, 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 dissenso⁴⁹. A segnalare l'esistenza di una periferia non è la mera distanza da un centro né l'ubicazione tra spazio urbano e aree rurali; la perifericità di un luogo scaturisce piuttosto dal fatto che esso è concepito e disciplinato come funzionale alle logiche di produzione, di crescita e di esclusione delle città⁵⁰.

È, pertanto, indispensabile interrogarsi sulle iniziative adottate in tale ambito, per capire se esse siano in grado di contrastare i processi di gentrificazione⁵¹ e di dispersione urbana, che plasmano le periferie in

⁴⁸ Sul punto sia consentito ancora rinviare a E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., *passim*.

⁴⁹ Cfr. U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, in R. MAINARDI (a cura di), *Le grandi città italiane. Saggi geografici e urbanistici*, Milano, 1971, 160 (corsivi miei).

⁵⁰ In questo senso i sobborghi delle periferie rispondono 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»: H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., 39 (corsivi miei).

⁵¹ 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, 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).

termini segreganti, e se rappresentino una valida risposta alle forme di svantaggio sociale, da cui tali aree sono interessate. Sotto il profilo giuridico, infatti, in considerazione del degrado e degli svantaggi socio-economici che le contraddistinguono⁵², alle periferie corrisponde «una vera e propria clausola generale di legittimazione dell'intervento pubblico»⁵³, direttamente ancorata al principio di eguaglianza sostanziale e orientata alla rimozione delle condizioni di sfavore, che ostacolano il pieno godimento dei diritti costituzionali.

Nell'approntare tale intervento, il legislatore dovrebbe perciò propendere per un concetto di periferia, di cui non predetermina rigidamente il perimetro, per lasciare all'apprezzamento della pubblica amministrazione e degli enti locali la valutazione delle specificità e della complessità di ciascuna fattispecie⁵⁴. Ciò si rende necessario in virtù del fatto che, accanto ovvero in sovrapposizione alle periferie spazialmente definite, vi sono periferie socialmente connotate, ossia zone della città che portano sia i segni delle speculazioni edilizie sia quelli della marginalità sociale.

Forme di “periferizzazione” e di “perifericità” possono, d'altronde, svilupparsi anche nel cuore delle principali città dei paesi sviluppati⁵⁵, come d'altronde è confermato dallo svuotamento dei centri urbani ingenerato dalla pandemia, 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 quar-

⁵² Discorso diverso dovrebbe, invece, farsi per quelle aree periferiche delle città nordamericane interessate da insediamenti di *gated communities*. Esse sono costituite da abitazioni di buon livello per le famiglie del ceto medio-alto e sono tenute volutamente separate dall'ambiente circostante: cfr. G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel Welfare statunitense*, Bologna, 1983, 14.

Tali forme di insediamento urbano si vanno, peraltro, 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, 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.

⁵³ M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in *Nuove autonomie*, 1/2016, 10.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Così S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2003, 201; EAD., *Cities in a world economy*, cit., 320 ss.

tieri abbastanza centrali che si possono pertanto definire di “periferia sociale”»⁵⁶.

Ciò comporta che l'intervento pubblico nelle periferie e per le periferie, in funzione della promozione e della garanzia di un abitare socialmente qualificato, faccia i conti con una perifericità che non deriva solo dalla collocazione spaziale dei luoghi, ma è la somma di marginalità relative alle diverse attività (sociali, culturali, commerciali, ecc.), da cui sono contornati i luoghi di vita. Al contempo, i provvedimenti per le periferie devono avere come premessa una meditata visione di sviluppo urbano, che gli attori pubblici sono chiamati a perseguire rifuggendo da modalità di intervento contingenti e di corto respiro.

A questo proposito, deve constatarsi che gli interventi per le periferie si risolvono spesso in soluzioni del tutto avulse dalla pianificazione urbanistica, perché concepite come risposte a situazioni emergenziali o a problemi di sicurezza urbana⁵⁷. La complessiva mancanza di strategie di lungo termine si è così tradotta in strumenti di integrazione schiacciati su una visione omologante delle periferie, che ha finito per favorire – anziché contrastare – la concentrazione di povertà e di marginalità sociale nelle aree *lato sensu* periferiche⁵⁸.

Le periferie necessitano, invece, di interventi che creino le condizioni per valutarne le specifiche problematiche, senza disconoscerne al contempo le potenzialità⁵⁹. In questa direzione si è, ad esempio, mossa la Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne (Snai), avviata nel 2012 dall'allora Ministro della coesione territoriale Fabrizio Barca nell'ambito delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020⁶⁰. Facendo propria la polisemanticità del termine “periferia”, tale iniziativa ha preso le mosse da un'idea di perifericità non meramente spaziale, che tiene conto

⁵⁶ U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, cit., 163.

⁵⁷ A questo riguardo sia consentito il rinvio a E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1/2020, 23 ss.

⁵⁸ Cfr. D. DE LEO, *Indirizzi progettuali per le periferie per contrastare disegualianze e povertà: 10 punti di non ritorno da Snai*, in *Working paper. Rivista online di Urban@it*, 1/2019, 5 ss.

⁵⁹ Cfr. D. DE LEO, I. AMADIO, *Describing and treating marginality in the Italian peripheries. Some advice from a UK case study*, in *Italian Journal of Planning Practice*, 1/2018, 113 ss.

⁶⁰ Le risorse nazionali destinate alla Snai sono state autorizzate originariamente dall'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) e sono state poi integrate dalle successive leggi di stabilità e di bilancio.

sia della distanza dagli agglomerati urbani e dai centri di servizi (in particolare quelli relativi alla salute, all'istruzione e alla mobilità) sia delle potenzialità di sviluppo dei territori⁶¹.

Quali aree interne sono state intesi quei "centri minori" del territorio italiano che, sebbene dispongano di importanti risorse ambientali e culturali, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso hanno subito un processo di progressiva marginalizzazione, che è risultato nel declino demografico e occupazionale e nella riduzione non solo quantitativa dell'offerta locale di servizi⁶². «La nozione di area interna assume così una natura relazionale: non si è area interna per un carattere originale, ma per localizzazione rispetto all'accessibilità a servizi essenziali»⁶³.

Non essendo questa la sede per soffermarsi sulle modalità di attuazione della Strategia e neppure sui risultati finora conseguiti, essa

⁶¹ Nella Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne del 2016 si legge, ad esempio, che le aree individuate per il progetto «presentano una forte perdita demografica e un marcato invecchiamento della popolazione, e sono composte prevalentemente da comuni "periferici" e "ultra periferici" [...]. Ma sono anche le aree dove, più che altrove, si rileva *in nuce* una visione di futuro, che si esprime attraverso capacità progettuali e di leadership, qualità che la strategia assume come leve indispensabili per favorire il cambiamento e invertire la rotta dei trend demografici. [...] L'individuazione delle aree interne nasce da una lettura del territorio italiano che è caratterizzato da una rete di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. Dapprima si sono identificati i "Poli" e "Poli Intercomunali" secondo il criterio di capacità di offerta di servizi essenziali (intera offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale DEA di I livello, almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver); in seguito si è calcolata la distanza in minuti di percorrenza di ogni singolo comune rispetto al polo ad esso più prossimo. I comuni classificati come "Intermedi" sono distanti tra i 20 e i 40 minuti, i "Periferici" distano tra i 40 e i 75 minuti; i comuni "Ultra Periferici" distano più di 75 minuti dal proprio polo di riferimento. Vengono definite Aree Interne i comuni classificati come "Intermedio", "Periferico" ed "Ultra Periferico" (*programmazioneeconomica.gov.it*).

⁶² Così F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali Uval*, 31/2014, 10 ss.

⁶³ C. CALVARESÌ, *Le aree interne, un problema di policy*, in *Territorio*, 2015, 88, il quale esattamente osserva che il problema delle aree interne è stato risolto in passato soprattutto attraverso la legislazione speciale e le connesse condizioni di marginalità sono state affrontate «con investimenti sulla viabilità, che hanno facilitato l'accessibilità delle aree interne da parte degli abitanti dei centri urbani. In questo modo, piuttosto che favorire il rafforzamento dei servizi essenziali erogati in loco, sono stati resi più raggiungibili servizi localizzati al di fuori delle aree interne, contribuendo così ad incrementare i fenomeni di depauperamento, spopolamento e sfruttamento senza sviluppo» (*ibidem*).

può nondimeno essere inquadrata in quel progetto di trasformazione sociale, cui deve ritenersi ancorato l'intervento pubblico per le periferie urbane: il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La Strategia muove dalla consapevolezza che le concentrazioni urbane disfunzionali non devono essere passivamente assecondate e che la risposta ai distorti rapporti tra aree urbane centrali e aree periferiche non può essere quella delle compensazioni compassionevoli, aliene dalle reali esigenze dei territori⁶⁴, ovvero quella dei rimedi di natura solo finanziaria⁶⁵. Essa, inoltre, risponde alla convinzione che nelle aree periferiche sia indispensabile innanzitutto ricostruire le condizioni – materiali, sociali e culturali – per l'effettivo esercizio dei diritti costituzionali e indica, in prospettiva, canali di sperimentazione praticabili anche nelle aree urbane, in quanto adattabili alle diverse realtà.

4. Rigenerazione urbana e *smartness*: quali riflessi sulle periferie?

Un capitolo centrale dell'interazione fra centro e periferie è quello della rigenerazione urbana, divenuta la parola d'ordine dei progetti di recupero di molte aree e quartieri.

A tale riguardo è opportuno ricordare che l'espansione di insediamenti urbani periferici è stata non di rado accompagnata dalla formazione di nuclei abitativi abusivi, sorti all'infuori della pianificazione urbanistica e, dunque, su terreni meno costosi perché privi delle indispensabili opere di urbanizzazione. Rispetto a tali insediamenti si è registrata la corsa alla regolarizzazione, che le istituzioni pubbliche hanno promosso con l'intento del solo contenimento del fenomeno

⁶⁴ F. BARCA, G. CARROSI, S. LUCATELLI, *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese*, in L. PAOLAZZI, T. GARGIULO, M. SYLOS LABINI (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Padova, 2018, 167 ss.

⁶⁵ Si pensi alla vicenda delle misure di finanziamento statale e regionale previste per le aree territoriali svantaggiate, confinanti con le regioni a statuto speciale, e alle ricadute in termini di ulteriori disuguaglianze per i territori che non siano destinatari di tali interventi. A questo riguardo si vedano, tra le altre, le osservazioni critiche di M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", in *Gruppodipisa.it*, 54 ss.

e senza alcuna attenzione alle problematiche concernenti la proprietà fondiaria e il regime dei suoli⁶⁶. Ciò ha determinato la sostanziale rinuncia al governo degli assetti urbani e a un ragionato riequilibrio socioeconomico delle periferie.

Accanto a tale modalità di intervento, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso si è anche fatta strada una strategia molto lontana da quella testé ricordata per le aree interne, essendo stata modellata attorno a due pilastri: il sotterraneo smantellamento dei piani urbanistici e una generalizzata deregolamentazione edilizia. A pagarne il prezzo sono state soprattutto le periferie, in termini di marginalità sociale, di disagio economico e di svantaggio nell'accesso ai servizi essenziali⁶⁷.

Anche a seguito di alcune controverse pronunce della Corte costituzionale sulla legge n. 10/1977 (c.d. legge Bucalossi)⁶⁸, sul piano urbanistico ha preso progressivamente il sopravvento la c.d. urbanistica per programmi e per progetti, ritenuta meno rigida e di più rapida realizzazione⁶⁹. Risolvendosi in atti preparatori delle successive varianti al piano regolatore generale, talora anche mediante il ricorso a leggi speciali o a norme in deroga, i programmi e i progetti di cui le città sono divenute destinatarie sono stati, pertanto, in grado di rispondere

⁶⁶ Cfr. I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica (1870-1970)*, Torino, 1993, 309 ss.

⁶⁷ 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*, Roma-Bari, 1993, 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.

⁶⁸ Cfr. Corte cost., sentenze n. 5/1980 e n. 92/1982. Sul punto cfr. 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*, cit., 37, che nella sentenza n. 5/1980 e nella conseguente inerzia del legislatore ha rintracciato il punto di partenza della c.d. *deregulation* urbanistica.

⁶⁹ 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) cfr. L. BARSOTTI, F. SPANTIGATI, *Potere di piano e proprietà*, Torino, 1971, 117 ss. Si veda, però, anche G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, 1988, 117 ss., il quale dà invece conto dell'alternativa tra "piano" e "progetti", anche sul piano culturale e disciplinare.

alle esigenze di trasformazione del grande capitale finanziario⁷⁰, più che ai bisogni delle persone.

Ciò ha significato, innanzitutto per le zone periferiche, il passaggio dai piani di recupero⁷¹, impiegati nelle aree in condizioni di degrado, ai programmi di riqualificazione urbana⁷² e ai progetti di rigenerazione urbana, questi ultimi volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e di degrado sociale⁷³. La distanza tra gli uni e gli altri è data dal 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»⁷⁴.

In questo modo, però, il tentativo di arginare l'espansione incontrollata delle città mediante i piani ha subito un arresto, poiché il loro svuotamento ha contribuito all'aumento del consumo di suolo, alla dispersione degli insediamenti urbani (c.d. *urban sprawl*)⁷⁵e, in definitiva, a una rigenerazione di quartieri periferici tramutatasi nel volano per nuove forme di gentrificazione e, quindi, di espulsione. Inoltre, a causa dell'insufficiente contenimento dei molteplici interessi gravanti sul territorio e in conseguenza dell'arretramento di quelli pubblici, con il sopravvento dell'urbanistica consensuale e contrattata si è registrato l'aggravamento delle diseguaglianze correlate al governo del territorio⁷⁶. Le amministrazioni locali, in particolare, sono state inca-

⁷⁰ Cfr. F. OLIVA, *Le città e i piani*, cit., 71.

⁷¹ Legge n. 457/1978.

⁷² Art. 16, legge n. 179/1992.

⁷³ Art. 1, commi 431-434, legge n. 190/2014. Su tali aspetti cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017, 179 ss.

⁷⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 32.

⁷⁵ La pianificazione generale e le pianificazioni di settore rispondono, infatti, all'esigenza di contenimento del consumo di suolo, in quanto espressione di un interesse pubblico: cfr. 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, 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).

⁷⁶ 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

pacì di indirizzare le iniziative di trasformazione urbana degli attori economici verso obiettivi sociali⁷⁷.

L'indebolimento dei piani e la mancata conformazione della proprietà privata verso fini sociali⁷⁸ hanno fatto sì che le periferie divenissero il terreno privilegiato di progetti urbanistici di massimizzazione della rendita urbana⁷⁹, seppur nella forma della "riconversione" e della "riqualificazione". In tal modo, a fronte della progressiva riduzione degli interventi per l'edilizia residenziale pubblica, alla valorizzazione di alcune zone per il tramite del partenariato pubblico-privato è corrisposto l'allontanamento da esse delle presistenze urbane⁸⁰.

Il "risanamento" di una periferia ha, quindi, significato la creazione di nuove periferie e marginalità sociali⁸¹, perché la rigenerazione urbana non può essere risolutiva degli squilibri tra centro e periferie, quando non sia concepita in discontinuità con i modelli di sviluppo urbano finora adottati e non sia tale da agire sulle strutture delle diseguaglianze urbane.

Ma se la rigenerazione urbana presuppone un segno di discontinuità rispetto a tali modelli – e ciò è tanto più evidente per gli effetti spezzati che le misure di contenimento del Covid-19 hanno avuto sulle città – discorso analogo può farsi per quel profilo della rigenerazione

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».

Critico sull'abbandono della pianificazione come sede per il temperamento di molteplici 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», è S. BELLOMIA, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, ivi, 205.

⁷⁷ Come rileva S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Territorio e politiche locali*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 543.

⁷⁸ Cfr. S. AMOROSINO, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2019, pt. II, 3.

⁷⁹ Cfr. R. PERTICARARI, *I guasti della "finanziarizzazione" dell'urbanistica*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, cit., 225 s.

⁸⁰ 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, 2012, 197 ss.

⁸¹ Cfr. F. INDOVINA, *Il ritorno delle periferie*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2015, 6 s.

legato allo sviluppo tecnologico. La questione urbana è, infatti, sempre più spesso legata al concetto di *smart city*, così che sulla tecnologia e sulle molteplici declinazioni della *smartness* sono state riversate le attese di una palingenesi urbana post-pandemica.

Sebbene alcuni evidenzino che le nozioni di *smart city* e di città intelligente non siano del tutto sovrapponibili⁸², l'utilizzo di tali espressioni si va diffondendo anche in ambito giuridico, soprattutto nel contesto del *soft law*, delle buone pratiche e degli atti programmatici⁸³. A livello nazionale e sovranazionale sono state, pertanto, promosse soluzioni sostenibili sul piano del risparmio energetico, della mobilità, delle telecomunicazioni e della qualità della vita, con il risultato di presentare la *smart city* come il nuovo paradigma dello sviluppo urbano⁸⁴.

Ma la magnificazione della *smart city* come modello utile a coniugare competitività e digitalizzazione con l'attenzione per il capitale umano e le risorse naturali non ne elide alcuni aspetti problematici. Se difatti si assume la prospettiva dell'eguaglianza costituzionale e della giustizia sociale spaziale⁸⁵, il linguaggio e l'aspirazione alla realizzazione della *smart city* sono il prodotto – nell'opinione di chi scrive – di una visione funzionalista e tecnocratica della città⁸⁶, che è servente rispetto agli interessi del capitalismo finanziario digitalizzato⁸⁷ e include

⁸² 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.

⁸³ Come rilevato da P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, parte III, 104 s.

⁸⁴ 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, 2018, 49 ss.

⁸⁵ Sulla giustizia sociale spaziale si vedano D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Athens-London, 2009, 96 ss.; S.S. FAINSTEIN, *The Just City*, Ithaca-London, 2010, 165 ss.

⁸⁶ Per una critica alla pianificazione urbana di tipo tecnocratico, deferente e servente rispetto alle strutture di potere dello *status quo*, 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, 2011, 643 ss.

⁸⁷ Cfr. 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*

le periferie solo in quanto siano strumentali a tali interessi e alla soddisfazione del cittadino-consumatore.

In tal senso, qualora la *smart city* sia concettualizzata e concretizzata in termini puramente tecnologici, essa deve fare i conti innanzitutto con un divario digitale, i cui esiti sperequati derivano non soltanto dalla ineguale distribuzione delle tecnologie della comunicazione tra i territori (urbani e non urbani, centrali e periferici), ma anche dalle disparità generazionali, culturali e sociali nell'accesso alle reti informatiche⁸⁸. La *smartness*, inoltre, non può esaurirsi nella mera disponibilità di servizi telematici e di un'amministrazione digitalizzata, poiché l'eguaglianza costituzionale postula una città in cui siano offerti e siano accessibili servizi culturali e sociali, che implicano una rete di relazioni umane e trascendono, quindi, la disponibilità delle sole reti telematiche.

Peraltro, anche nell'ipotesi in cui il concetto sia assunto in un più ampio significato, deve rilevarsi che persino la sostenibilità urbana ambientale, che è elemento ricorrente nella raffigurazione della *smart city* e obiettivo astrattamente condivisibile⁸⁹, rischia di ridursi a mero slogan, quando non sia accompagnata da un'attenta considerazione delle molteplici cause delle diseguglianze e delle marginalità socioeconomiche⁹⁰. Le persone, difatti, si muovono sì nello spazio e con sempre maggiore facilità, ma abitano poi luoghi⁹¹, che innervano relazioni di potere e alimentano disparità.

the New Frontier of Power, New York, 2019; in una prospettiva molto diversa e qui non condivisa, P. KHANNA, *Connectography. Mapping the future of global civilization*, New York, 2016, 27.

⁸⁸ Per la proposta di modifica della Costituzione con l'aggiunta di un articolo 21-bis («Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale») si veda naturalmente S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete: quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014.

⁸⁹ La condivisibilità di tali obiettivi può predicarsi solo in astratto, poiché sul concetto di "sostenibilità", che non è affatto auto-evidente, occorre innanzitutto intendersi. Per una riflessione critica su tale concetto e sul suo impiego in funzione di tacitazione del dissenso e del conflitto cfr. R. KRUEGER, D. GIBBS (a cura di), *The sustainable development paradox. Urban political economy in the United States and Europe*, New York-London, 2007.

⁹⁰ 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, 2016, 50 ss.

⁹¹ Così R. SENNETT, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano, 2018, 49.

La città intelligente non è, pertanto, necessariamente una città giusta⁹². Sotto il punto di vista socioeconomico, culturale e spaziale la *smart city* può, al contrario, tradursi in un luogo in-differente e polarizzato, a causa dei crescenti divari, non solo salariali, tra una parte soltanto dei lavoratori del settore informatico e la popolazione più povera e tecnologicamente impreparata⁹³.

Alla città intelligente delle reti informatiche corrisponde, in sostanza, una diversa divisione socio-spaziale del lavoro⁹⁴ e una corrispondente nuova forma di variabile polarizzazione dello spazio urbano, in cui non può dirsi che lo spazio indistinto delle reti porti di per sé una più equa distribuzione del potere dei luoghi⁹⁵ e, quindi, una valorizzazione delle aree periferiche scevra di espulsioni.

La narrazione della *smart city* sembra, d'altro canto, gravitare per lo più attorno ai centri urbani, che costituiscono l'area di interesse predominante, se non esclusiva, dell'urbanistica intelligente, là dove la competitività urbana funge da motore primario delle più avanzate iniziative in tal senso⁹⁶. Le periferie e i bisogni delle persone che le abitano sono, invece, tagliati fuori o semplicemente dimenticati.

Ma se la progettazione di città intelligenti presuppone scelte politiche in ordine al tipo di relazioni sociali e di rapporti con la tecnologia, che vengono promosse al loro interno⁹⁷, ciò può essere fatto solo sulla

⁹² 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, 2018, 87 ss.

⁹³ Cfr. R.G. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, 2008, 312.

⁹⁴ Sulle ricadute discriminatorie della *smartness* 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.

⁹⁵ 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, 1989, 203 ss.

⁹⁶ Così S. FALCO, M. ANGELIDOU, J.-P. ADDIE, *From the "smart city" to the "smart metropolis"? Building resilience in the urban periphery*, in *European Urban and Regional Studies*, 2018, 1 ss.

⁹⁷ 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, 2016, 25 ss.

base di linee che, pur non essendo rigidamente predeterminate dalla Costituzione, sono da essa perimetrare e ruotano intorno alla centralità delle persone (art. 2 Cost.).

Altri spunti di riflessione su spazi urbani, periferie e diseguaglianze arrivano, infine, dal nesso tra *smart cities* e gentrificazione turistica⁹⁸, così come dal ruolo che il diritto può ritagliarsi con la regolazione o la mancata regolazione dei mercati legati all'economia della condivisione⁹⁹.

Un esempio è offerto dalle 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*. A questo riguardo, bisogna riconoscere che l'emergenza sanitaria non soltanto ha inciso sul tessuto urbano, ma è divenuta l'occasione per evidenziare sia il rapporto tra digitalizzazione e massimizzazione del valore di scambio delle città sia gli effetti distorsivi di un'organizzazione degli spazi urbani basata sulle sole esigenze del turismo.

In particolar modo nelle città interessate da flussi turistici, che ancor più dopo la pandemia sono tutte da re-immaginare, l'aumento esponenziale delle locazioni brevi tramite piattaforme digitali ha avuto effetti deleteri su coloro che vi risiedono stabilmente. La destinazione di molte abitazioni alle locazioni brevi ha, infatti, contribuito a produrre la scarsità di alloggi a prezzi accessibili, la lenta espulsione dei residenti originari da alcuni quartieri e la perifericità sociale dei centri urbani travolti dal sovraffollamento turistico.

Da una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁰⁰ emergono, in primo luogo, le perplessità sul quadro normativo applicabile alle piattaforme digitali per le locazioni brevi e le pre-

Tali scelte si impongono in ragione del 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»: H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, Torino, 1999, 161.

⁹⁸ Cfr. A. COCOLA-GANT, *Tourism gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, Cheltenham-Northampton, 2018, 281 ss.

⁹⁹ Cfr. Z. KALE, *Sharing Property*, in *University of Colorado Law Review*, 2016, 541 ss.; 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.

¹⁰⁰ CGUE, causa C-390/18, *Airbnb Ireland UC*, sentenza del 19 dicembre 2019, Grande Sezione.

occupazioni concernenti le ricadute negative di tali servizi sulle città. 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* aveva chiesto ai giudici di Lussemburgo se le prestazioni fornite in Francia dalla società *AirBnb Ireland UC*, mediante una piattaforma elettronica gestita dall'Irlanda, godessero 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 Francia¹⁰¹ fossero opponibili a tale società.

Le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Maciej Szpunar¹⁰² e la reazione di alcune città europee¹⁰³ avevano già lasciato intravedere prospettive molto diverse sulle problematiche giuridiche sottese al

¹⁰¹ 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).

¹⁰² Conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-390/18, *Eoin Michael Heslion e AIRBNB e Ireland UC/Hôtelière Turenne SAS e Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) e Valhotel*.

Assumendo la prospettiva della libertà di prestazione di servizi, l'Avvocato generale era, infatti, 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 [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)]; *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.

¹⁰³ COMUNICATO STAMPA, *Cities alarmed about European protection of holiday rental*, in *amsterdam.nl* (30 aprile 2019). 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.

Al Parlamento europeo e ai nuovi membri della Commissione europea veniva così chiesta l'introduzione di obblighi stringenti per le piattaforme che offrono servizi di locazione, evidenziandosi altresì gli esiti negativi di un eventuale accoglimento dell'opinione dell'Avvocato generale: 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 amministra-

caso *Airbnb*¹⁰⁴. La decisione della Corte di giustizia era, dunque, molto attesa, costituendo uno dei tasselli utili a definire i margini di manovra entro cui gli Stati membri e le amministrazioni comunali possono adottare misure contenitive o trasformative degli effetti dirompenti di tale modalità di locazione¹⁰⁵.

I giudici di Lussemburgo hanno, tuttavia, deciso che un servizio di mediazione, che ha lo scopo di mettere in contatto, tramite una piattaforma elettronica e dietro retribuzione, potenziali locatari con locatori che offrono locazioni di breve durata, e che fornisce anche un certo numero di prestazioni accessorie al servizio di mediazione, dev'essere qualificato come «servizio della società dell'informazione», disciplinato dalla direttiva 2000/31. Secondo la Corte, un servizio come quello fornito dalla *Airbnb Ireland* non è affatto indispensabile alla realizzazione di prestazioni di alloggio, poiché i locatari e i locatori che vi fanno ricorso dispongono di canali alternativi. Inoltre, tale società non determina né direttamente né indirettamente i prezzi delle locazioni richiesti, ma tutt'al più mette a disposizione dei locatori «uno strumento opzionale di stima del prezzo della loro locazione alla luce delle medie di mercato ricavate da detta piattaforma, lasciando unicamente al locatore la responsabilità di determinare l'importo della locazione»¹⁰⁶.

La sentenza sembra confermare i dubbi che, al di là del principio di attribuzione, anche il diritto delle (e per le) città possa essere fatalmente attratto nella logica mercatistica e atomistica del diritto dell'Unione europea e che ciò sia destinato ad accrescere le diseguaglianze urbane¹⁰⁷. Le città sono, invero, sempre più i luoghi su cui si riverberano gli

zioni locali, la turistificazione degli spazi e dei servizi urbani e la conseguente trasfigurazione sociale delle città, con ulteriori effetti di esclusione sociale.

¹⁰⁴ Sulle collisioni tra le regole del mercato interno europeo e le politiche locali, per come emergono tra l'altro 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.

¹⁰⁵ Lo evidenzia G. MENEGUS, «*Uber test*» Revised? Remarks on Opinion of AG Szpunar in Case *Airbnb Ireland*, in *European Papers*, 2/2019, 612 ss.

¹⁰⁶ CGUE, causa C-390/18, *Airbnb Ireland UC*, cit., § 56.

¹⁰⁷ Ma considerazioni analoghe possono farsi per le aree interne, nelle ipotesi in cui la semplicistica conversione al turismo di massa prevalga sulle garanzie di esercizio dei diritti di cittadinanza di chi le abita: cfr. C. CALVARESI, *Le aree interne, un problema di policy*, cit., 8.

effetti negativi delle dinamiche di mercato e in cui operano meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze. In virtù dell'interpretazione di Lussemburgo relativamente ad alcuni servizi della c.d. economia collaborativa, il diritto euro-unitario finisce, peraltro, per lasciare agli Stati membri margini piuttosto ristretti nel regolamentare tali tipologie di servizi, a eccezione dei soli ambiti che non rientrano nel campo della direttiva 2000/31¹⁰⁸.

Su tale fronte si registrano, nondimeno, iniziative divergenti, che sono tese a contrastare sia la crescita vertiginosa dei canoni di locazione sia la c.d. turistificazione delle città e dei quartieri più colpiti dal fenomeno degli affitti brevi¹⁰⁹. In Europa, ad esempio, alcune amministrazioni hanno ridotto il numero di giorni in cui ciascun alloggio può essere dato annualmente in locazione tramite le piattaforme digitali¹¹⁰ o hanno vietato l'utilizzo di tali strumenti per le locazioni che insistono su zone centrali¹¹¹. Altre hanno deciso di procedere all'esproprio temporaneo degli alloggi di proprietà di alcuni istituti bancari¹¹² o di bloccare i canoni di locazione concordati per cinque anni¹¹³. Il legisla-

¹⁰⁸ Cfr. A. CHAPUIS-DOPPLER, V. DELHOMME, *A regulatory conundrum in the platform economy, case C-390/18 Airbnb Ireland*, in *eurolawblog.eu* (12 febbraio 2020).

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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*. Gli alloggi locati tramite i portali devono, infatti, ritenersi sottratti al mercato immobiliare residenziale, perché utilizzati a fini commerciali: *parool.nl*.

¹¹¹ Tale provvedimento è stato adottato dal consiglio comunale di Amsterdam: *api.notubiz.nl*.

¹¹² 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).

¹¹³ 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 ha valorizzato altresì la funzione sociale della proprietà privata e ne ha, quindi, 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,

tore italiano si è, invece, finora mosso per lo più sul piano del regime fiscale¹¹⁴ e dei controlli sulle locazioni brevi¹¹⁵, sebbene lo abbia fatto attraverso numerosi rinvii a successivi regolamenti governativi o a decreti ministeriali.

Nel complesso, tali iniziative confermano che il diritto all'abitare non può essere ridotto al mero diritto a un alloggio, ma include anche la disponibilità a lungo termine di un numero sufficiente di abitazioni nei quartieri in cui si vive¹¹⁶ e la garanzia che in essi vi siano adeguati servizi. Deve, tuttavia, esservi la consapevolezza che misure siffatte

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, (21 agosto 2019).

¹¹⁴ 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, aveva disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (ordinanza n. 6219/2019), ma il rinvio è stato dichiarato manifestamente irricevibile (CGUE, ordinanza del 30 giugno 2020, causa C-723/19).

¹¹⁵ L'art. 13-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 58/2019, prevede che «[a]l 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 "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 forumcostituzionale.it (25 giugno 2019).

¹¹⁶ 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.

possono risultare controproducenti, quando non siano accompagnate da più impegnativi programmi di edilizia residenziale pubblica, di pianificazione urbanistica e di sviluppo dei territori. Una gestione dei flussi turistici che faccia assegnamento soltanto sulla limitazione dell'accesso e dell'uso della città da parte dei turisti è illusoria, se non si affrontano le cause profonde e gli effetti più dirompenti degli affitti brevi.

In una prospettiva costituzionalmente orientata è, pertanto, necessario garantire che le periferie così come i centri urbani interessati dal turismo restino luoghi vivibili per gli abitanti e, a questo scopo, politiche abitative sociali, sostegno agli affitti e pianificazione urbanistica costituiscono interventi ormai ineludibili¹¹⁷.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo si propone di indagare il tema delle diseguaglianze nelle città in una prospettiva costituzionalistica, con particolare attenzione agli interventi sulle periferie e ad alcune acritiche concezioni della riqualificazione urbana e delle cosiddette città intelligenti.

EN

The paper aims to investigate urban inequalities from a constitutional perspective, with a particular focus on the divide between centre and peripheries and on the use of uncritical notions of urban regeneration and smart cities.

¹¹⁷ Sul punto cfr. F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 2020, 17.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)