

# SPAZI URBANI, SPAZI DI INCLUSIONE.\*

Antonio Gusmai\*\*

**Abstract [ITA]:** il contributo mette in relazione, in chiave costituzionale, due complesse tematiche divenute ormai inscindibili nella realtà contemporanea. Ci si riferisce, in particolare, da una parte alla vivibilità sostenibile degli insediamenti umani; dall'altra, al diritto sociale e fondamentale all'abitare. Entrambi i temi, invero, non esauriscono la loro funzionalità all'interno della costruzione fisica dell'*urbs*. Tanto le attività di pianificazione quanto le singole abitazioni prendono forma, infatti, in un contesto territoriale da intendersi come "spazio politico" e "teatro della democrazia". Precipuo obiettivo del lavoro è quello, dunque, di mettere in rilievo l'importanza dell'utilizzo degli strumenti partecipativi nella determinazione delle trasformazioni territoriali. Al fine, naturalmente, di tentare di offrire qualche "nuova" prospettiva utile agli sviluppi dello Stato-comunità del prossimo futuro.

**Abstract [ENG]:** the essay relates, in a constitutional key, two complex themes that are inseparable in contemporary reality. We refer to the sustainable livability of human settlements and to the social and fundamental right to housing. These two themes do not exhaust their own meaning within the physical construction of the *urbs*. Both urban planning activities and individual homes, take shape in a territorial context to be understood as a "political space" and "theatre of democracy". In this perspective, the paper aims to show how important it is to use participatory tools in determining territorial transformations. Lastly, the essay tries to offer some "new" perspectives that can be useful for the community development in the near future.

**SOMMARIO:** **1.** Geografia politica degli spazi urbani. **2.** Città e «biopolitica». **3.** L'«abitare sociale» tra interpretazione costituzionale e PNRR. **4.** Sulla rilevanza costituzionale dell'urbanistica **5.** La rigenerazione urbana nell'agenda politica. **6.** Sulla necessità di democratizzare l'urbanistica.

## 1. Geografia politica degli spazi urbani.

Nella contemporaneità, le città hanno assunto un'importanza strategica di grande rilievo sul piano economico e sociale<sup>1</sup>. Per certi aspetti, alcune realtà locali sembrano aver di gran lunga superato la forza del "Leviatano". È invero l'interazione di poche metropoli dislocate nel mondo a determinare le sorti del pianeta, non più il solo esercizio della "sovranità" degli Stati nazionali<sup>2</sup>. Quest'ultima, anzi, rendendo oltremodo «illusori, perché da esse contraddetti, i principi di pace e di uguaglianza e i diritti fondamentali di tutti, pur stabiliti in quella

<sup>1</sup>\* Il contributo costituisce una rielaborazione del testo della relazione presentata alla XLII Conferenza Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), svoltasi in collaborazione con il Joint Research Centre della Commissione Europea, "Territorial challenges in the post-covid era", in data 8-10 settembre 2021.

\*\* Ricercatore TDb in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro".

A rilevarlo, ormai alcuni anni orsono, era già G. AMENDOLA, *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

embrionale Costituzione del mondo che è formata dalla Carta dell'Onu e dalle tante dichiarazioni e convenzioni sui diritti umani»<sup>3</sup>.

Basti pensare a snodi nevralgici come New York, Londra, Shangai, Tokyo, Parigi, Francoforte, Milano, etc., i quali appaiono ormai catapultare il territorio costituzionalmente inteso oltre i confini geografici, a distanza siderale dalle istanze democratico-sociali che legittimano l'esistenza dello Stato costituzionale<sup>4</sup>. Si è ormai al cospetto, come di recente è stato rilevato, di «città-Stato e senza Stato», ossia a quelle che la dottrina comparatistica chiama «*Info-City States*»<sup>5</sup>.

A tratti, si potrebbe dire, sembra essere tornati indietro nel tempo: a quando, nell'Europa occidentale del secolo XI, sul piano istituzionale erano i "Comuni" i centri nevralgici del sistema politico, mentre i poteri centralizzati in un macro Ente – come quello statale – costituivano un fenomeno ancora sconosciuto ed inimmaginabile nella frastagliata e magmatica realtà sociale<sup>6</sup>. In altri termini, l'affermazione dei grandi centri economico-finanziari contemporanei<sup>7</sup> potrebbe essere letta come una sorta di vera e propria «rinascita delle città-stato» che, per molti aspetti, ha già detronizzato lo Stato nella dimensione istituzionale-globale, ormai ricca di interconnessioni germoglianti dalla cooperazione locale<sup>8</sup>.

In uno scenario come quello odierno non può pertanto non assumere rilievo, per la scienza costituzionale, la conformazione degli spazi urbani<sup>9</sup>. È a partire da questi che si strutturano gli spazi pubblici della convivenza politica. Ed è sempre entro l'urbe che drammaticamente germogliano gli spazi di marginalità e di esclusione sociale<sup>10</sup>. Specie negli ultimi anni, il

<sup>2</sup> Ne dà ampiamente conto S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2010, 3 ss. Da ultimo, sul problematico rapporto tra città e dimensione statale, come tale implicante la ridefinizione di tradizionali e consolidate categorie giuridiche, si veda F. PIZZOLATO – G. RIVOSECCHI – A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022.

<sup>3</sup> A rilevarlo è, da ultimo, L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022, 76.

<sup>4</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Il territorio come spazio politico interculturale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. II/2019.

<sup>5</sup> Si vedano, in merito, le considerazioni di G. TIEGHI, *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1285 ss., la quale evidenzia che «si tratta di un numero crescente di città dinamiche o città-stato la cui azione di promozione di due diverse tendenze appare di significativo interesse sul piano dell'indagine sia teorica che pratica: in una prospettiva interna, una nuova combinazione di democrazia e dati attraverso nuovi strumenti di *governance*; in quella esterna, una nuova concezione delle relazioni internazionali. Sul primo versante, i casi di Singapore e i tentativi australiani di imitazione del modello offrono lo spunto per un ripensamento del rapporto tra democrazia e *data*, non scevro da profili di criticità correlati sia al tentativo di non escludere la politicità dal circuito generato dalla c.d. *direct technocracy* sia, d'altro lato, di rinvenire un adeguato bilanciamento tra idee tecnocratiche e prassi democratica. Sul secondo versante, alcune sperimentazioni, tra le quali da ultimo quelle di Cina e Sud America, impongono di non sottovalutare nuove linee di ricerca e nuove prassi. Il tentativo è quello di rispondere all'esigenza di ripensare la politica estera e le relazioni diplomatiche proprio riconoscendo alle città-rette il ruolo di protagoniste della c.d. *connettività*; non, dunque, come realtà chiuse, ma come agglomerati fondati su infrastrutture (c.d. *connettività*) che connettono il mondo (ben oltre lo Stato, cioè superando il potere degli Stati nazionali)» (p. 1288).

<sup>6</sup> Ancora troppo spesso, una certa *vulgata* tende a considerare il Medioevo alla stregua di un periodo c.d. buio, in cui tutte le arti, anche quella giuridica, avrebbero conosciuto un impoverimento contenutistico tradottosi in confusione di forme e, nel caso specifico del diritto, di fonti. Tuttavia, si tratta di una esegesi del tutto riduttiva, come ha messo in evidenza, prima e più di altri, P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 41 ss. Per di più, con riferimento specifico al «mito» dell'autonomia delle realtà comunali italiane, non è mancato chi ha evidenziato, in chiave storica, la profonda incidenza di una simile concezione comunale "repubblicana" sullo sviluppo, niente affatto lineare, del parlamentarismo in Italia. A tal proposito, A. MATTONI, *I miti fondatori del parlamentarismo italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 15, ha fatto notare che «L'immagine di una mitica e felice età dei comuni, espressione di una dinamica vita economica fondata sul commercio e sulla mercatura di una società urbana in stridente opposizione con le rigide gerarchie del mondo feudale, di istituzioni municipali libere e democratiche, ha influenzato profondamente, sin dagli inizi dell'Ottocento, gli orientamenti della storiografia. Ciò spiega perché in Italia non abbia attecchito, nel XIX secolo, un forte interesse per la storia dei parlamenti e delle assemblee rappresentative cetuali, considerati non a torto come il simbolo del feudalesimo e privi del fascino patriottico di un Medioevo italiano essenzialmente cittadino o addirittura libertario».

<sup>7</sup> La cui diffusione, soprattutto se correlata alle numerose attività economico-finanziarie che in esse trovano uno snodo fondamentale, sembra tratteggiare una vera e propria «rete», secondo l'evocativa immagine utilizzata da M. CASTELLS (1996), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2014.

decentramento e la riconversione del sistema produttivo, oltre che il declino di alcuni settori industriali, hanno causato il decadimento e l'insorgere di gravi criticità in vaste aree urbane<sup>11</sup>.

Di tutto ciò è consapevole non solo l'Unione Europea<sup>12</sup>, ma anche l'attuale Governo politico-tecnico, il quale mostra di saper bene che la stessa emergenza sanitaria, sul piano sociale, altro non ha fatto che accendere una serie di riflettori su questioni già note e prossime al collasso. Invero, si legge nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, "la pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale"<sup>13</sup>.

E così, come si vedrà, all'interno della Missione 5 – "Coesione e Inclusione" dello stesso PNRR (in particolare, si veda M5C2 intitolata "Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo settore"), sono stanziati risorse sia per la rigenerazione urbana e territoriale, che per il c.d. *housing sociale*<sup>14</sup>. Investimenti, questi, finalizzati ad incrementare la "qualità dell'abitare" nell'ottica di un "benessere" che sappia essere "equo e sostenibile" ("BES", come si legge nel

<sup>8</sup> Linea di sviluppo, quest'ultima, su cui si è soffermato P. KHANNA, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi, Roma, 2017. Sulla ambivalente centralità della forma urbana all'interno del sistema economico globale, in quanto potenzialmente «agita, se non usata, dai grandi attori della globalizzazione economica», ma anche – e al contempo – strumento di condivisione "dal basso" di modelli di rigenerazione urbana, nell'alveo degli innovativi paradigmi d'azione propri delle c.d. *smart cities*, si veda F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia Pubblica. The Italian Journal of Public Economics and Law*, n. 1/2020, 105 ss.

<sup>9</sup> Come ha evidenziato G. COMAZZETTO, *La città nel processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021, 478, «Nella modernità le città europee sembrano oscillare tra l'essere i luoghi ove massimamente si produce una tensione produttiva di innovazioni politiche e costituzionali (*lato sensu* intese), e l'essere le spettatrici passive dei processi capitalistici – subendone anzi le dinamiche, in quanto esse sono le fondamentali 'vie di scorrimento' di persone, mezzi, servizi e capitali, e oggi anche le sedi privilegiate delle società finanziarie e dei centri di gestione dei servizi avanzati, nonché i nodi di quella *rete* a cui sempre più assomiglia il sistema globale».

<sup>10</sup> Ragionando sulla ancora eccessiva esclusione di forme di partecipazione della collettività cittadina dai processi di trasformazione urbana, S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017, 77-78, evidenzia che «Le comunità degli esclusi non possono rinunciare né alla libertà di parola né alla rivendicazione dei loro diritti. Una formula di recente invenzione, *diritto alla città*, include, riassume e rilancia un orizzonte dei diritti civili che ci riguarda da vicino, perché interroga la nostra concezione della società. Perciò protestare *in* città, protestare *per* la città, vuol dire intenderla non come spazio neutro ma come teatro della democrazia. E, se città e paesaggio sono le due facce di una stessa medaglia, non può esservi "diritto alla città" senza "diritto al paesaggio"».

<sup>11</sup> Per un inquadramento generale della problematica, qui soltanto accennata, si veda C. SARACENO, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>12</sup> Si pensi, da ultimo, al Regolamento 2021/1060 del Parlamento e del Consiglio europeo, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'agricoltura. A ben vedere, infatti, all'art. 32 si può leggere che «Al fine di mobilitare meglio le potenzialità a livello locale è necessario rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo. Tale attività dovrebbe tenere presenti le esigenze e le potenzialità locali, oltre alle pertinenti caratteristiche socioculturali, e dovrebbe prevedere cambiamenti strutturali, costruire capacità nelle comunità e stimolare l'innovazione. Dovrebbero essere rafforzati la stretta cooperazione e l'utilizzo integrato dei fondi e del FEASR per realizzare strategie di sviluppo locale. È di importanza cruciale che ai gruppi di azione locale, che rappresentano gli interessi della comunità, siano responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Al fine di agevolare il sostegno coordinato di fondi diversi e del FEASR alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e di facilitarne l'attuazione si dovrebbe privilegiare il ricorso a un "fondo capofila". Quando è selezionato come fondo capofila, il FEASR dovrebbe seguire le norme stabilite per l'approccio basato sul "fondo capofila"». Sulla crescente, oggi più consapevole, attenzione riservata allo sviluppo urbano dalle fonti europee si soffermano G. COMAZZETTO, *La città nel processo di integrazione europea*, cit., spec. 484 ss.; C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, 56 ss.; L. GRAZI (a cura di), *La città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, il Mulino, Bologna, 2013; E. CARLONI – M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2015, Maggioli, 865 ss.

<sup>13</sup> Per ulteriori approfondimenti, cfr. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (d'ora in avanti abbreviato in PNRR), 9, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.governo.it>.

<sup>14</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018, 1 ss.

glossario del PNRR), senza incorrere in discriminazione alcuna<sup>15</sup>, attraverso anche la predisposizione di “programmi urbanistici partecipati”<sup>16</sup>.

Come intuisce Zygmunt Bauman, nelle città moderne – sempre più centro di contaminazione tra razze e culture – si decideranno le sorti dell’umanità: è qui che il bisogno di sicurezza si confronta con le limitazioni della libertà; è qui che la mixofilia lotta contro la mixofobia, il terrore con le speranze, la paura dell’altro con l’accettazione e la comprensione. Trasformare la convivenza tra culture diverse da minaccia in risorsa è compito della politica, attraverso la mediazione del diritto, delle istituzioni tanto pubbliche quanto private, di chi pianifica le città e di chi le costruisce. Ma, soprattutto, è compito di chi le abita<sup>17</sup>.

Le città sembrano così costituire una specola privilegiata dalla quale osservare la concreta realizzazione di non pochi principi e diritti costituzionali. Proprio per l’importanza assunta dagli enti locali nella c.d. post-modernità, essi possono rappresentare luoghi di retroazione di molteplici, nuove forme di disuguaglianza<sup>18</sup>.

Il contributo intende indagare alcune delle connessioni esistenti tra l’uso degli spazi urbani e i diritti e i doveri gravanti sui consociati all’interno della nostra democrazia sociale. Relazione, quest’ultima, in grado di offrire la cifra della più ampia realizzazione del diritto sociale e fondamentale all’abitare<sup>19</sup>, spettante di per sé alla persona umana all’interno di città da intendersi, il punto è cruciale, come «spazio politico»<sup>20</sup>. Luogo in cui, cioè, territorio e collettività smettono di «distinguersi»<sup>21</sup> dacché, per dirla con le parole di Jean-Pierre Vernant, si coltiva e realizza l’«universo spirituale della polis»<sup>22</sup>.

## 2. Città e «biopolitica».

Ogni questione che involge problematiche relative agli spazi urbani è, sul piano costituzionale, chiamata a fronteggiarsi con le concrete manifestazioni «microfisiche» del potere. Occorre dunque analizzare la «meccanica del potere» a partire «dal basso», nelle «lotte quotidiane», in una «trama storica [...] che rende conto della costituzione dei saperi, dei discorsi, dei campi di oggetti, ecc.»<sup>23</sup>, specie se a rilevare sono tutte quelle disposizioni normative che possono avere una forte carica discriminatoria ed escludente<sup>24</sup>. Come, ad esempio, quelle relative al diritto all’abitare del migrante<sup>25</sup>.

<sup>15</sup> Tant’è che nel PNRR si fa esplicito riferimento alla “multiculturalità”, oltre che all’“equità tra i generi”. A tal proposito si veda PNRR, cit., 209.

<sup>16</sup> Sul punto cfr., ancora, PNRR, cit., 214.

<sup>17</sup> Problematiche, queste, su cui ha avuto modo di ragionare, con la consueta eleganza ricostruttiva, Z. BAUMAN, *Città di paure, città di speranze*, Castelvecchi, Roma, 2018.

<sup>18</sup> È questa la conclusione cui giunge E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2020, 19 ss.

<sup>19</sup> Come ha rilevato P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, 127, «Parlare di diritto all’abitazione significa certamente porre al centro dell’attenzione la città, contenitore di “spazi” di vita o, ancora meglio, di “luoghi” di vita: il concetto di “luogo” rimanda, infatti, ad uno spazio della città particolarmente significativo per l’esistenza e per le relazioni (familiari e non) di un soggetto, per il suo collegamento con la sfera più intima della persona e per la sua attitudine a creare momenti d’incontro che favoriscono il contratto sociale e lo sviluppo degli assi portanti della convivenza».

<sup>20</sup> Secondo l’efficace espressione utilizzata da G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 1/2018, 7.

<sup>21</sup> E. BENVENISTE, *Città e comunità*, in ID., *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Einaudi, Torino, 2001, Vol. I (*Economia, parentela, società*), lib. III, cap. VI, 2001, 279 ss.

<sup>22</sup> J.-P. VERNANT, *Le origini del pensiero greco*, Editori Riuniti, Roma, 1997, 47 ss.

<sup>23</sup> M. FOUCAULT, *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino, 1977, 10-11.

<sup>24</sup> Il tema del potere «microfisico» è assai complesso e non può, chiaramente, essere debitamente affrontato in questa sede. Sia pertanto ammesso, in merito, il rinvio ad A. GUSMAI, *Sovranità e «microfisica del potere»*, in A.M. NICO – G. LUCHENA (a cura di), *L’Unione europea e i «diritti abbandonati»*, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, fasc. n. 2/2016, 107 ss.

Tra i primi a rendersene conto è stato Giorgio Agamben<sup>26</sup>. Secondo il filosofo politico, il fatto che gli enti locali non abbiano più un «tessuto urbano continuo e relativamente omogeneo» ha portato le città a trasformarsi in dispositivi del potere nella forma della «governamentalità»<sup>27</sup>. Specie le «metropoli», ammonisce, si sono trasformate in dispositivi di controllo, strumenti del nuovo ordine disciplinare del potere, attraverso l'azione congiunta di due paradigmi, quello della «lebbra» e quello della «peste» (qui Agamben riecheggia il Foucault di *“Sorvegliare e punire”*). Il primo parla di *esclusione*, essendo un meccanismo attraverso il quale i soggetti “problematici”, i “non desiderati” vengono riuniti e relegati in uno spazio specifico, separato dalla città dove possono essere più o meno agevolmente controllati (si pensi a tutti quei quartieri per lo più abitati da immigrati). Il paradigma della «peste» (oggi si potrebbe dire del «coronavirus») è ancora più sottile. Essa non può essere risolta attraverso una separazione, ma mediante una *localizzazione registrata e controllata*, attraverso comportamenti predefiniti, regolamentati e sorvegliati, dando origine a un sistema molto complesso, che tiene sotto controllo le differenziazioni individuali (si pensi, in definitiva, alla funzionalità degli *hotspot*)<sup>28</sup>.

In effetti, alcune misure adottate dallo Stato-ordinamento non sembrano lasciare spazio a grossi equivoci: l'impressione è che esse rispondano esattamente alla preoccupante interazione e applicazione di questi due paradigmi. Paradigmi, è proprio il caso di dirlo, evidentemente da “respingere” in quanto frontalmente in contrasto con i principi – questi sì legittimamente paradigmatici – accolti dalla nostra democrazia costituzionale. Su tutti, eguaglianza di opportunità, non discriminazione e valorizzazione delle plurime dignità umane<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Naturalmente, se si osserva, in prospettiva diacronica, il sistema migratorio globale, occorre rilevare che tali condizioni discriminatorie ed escludenti sono state spesso subite dal cittadino italiano emigrato oltre i confini dello Stato. Come rileva M. PATTI, *Emigrazione ed immigrazione in Italia. Un quadro delle politiche migratorie dall'età liberale alla Bossi-Fini*, in D. CIAFFI – F. PARISI – M. PATTI (a cura di), *Migrazioni. Diritto e società*, Cedam, Padova, 2018, 24-25, «l'Italia si è infatti per decenni inserita come paese d'emigrazione piuttosto che d'immigrazione. [...] Dalla Grande Emigrazione Otto Novecentesca, vera e propria epoca nazionale che caratterizza l'Italia liberale, alle migrazioni interne e verso i territori dell'impero coloniale organizzate dal regime fascista, sino alla ripresa dell'emigrazione di massa nell'Italia repubblicana, le politiche istituzionali furono quindi pensate ed elaborate per gli emigranti. [...] Ad ogni modo, non può certo dirsi che l'immigrazione straniera in Italia sia stata un fenomeno sconosciuto o assente. [...] Ma ad emergere clamorosamente è il modo in cui un fenomeno complesso come quello dell'immigrazione, raramente storicizzato nel dibattito pubblico, sia stato invece affrontato, soprattutto dagli anni Novanta in poi e sia a destra che a sinistra (legge Martelli 1990; legge Turco-Napolitano 1998; legge Bossi-Fini 2002; decreto Minniti-Orlando 2017) secondo logiche emergenziali, spesso legate all'agenda politica dei partiti». Chiaramente, le stesse considerazioni possono valere nel tempo presente, a partire dai decreti sicurezza Salvini e successive modificazioni. Per maggiori approfondimenti, da ultimo si veda, anche con riferimento al diritto all'abitare, P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2022, 22 ss.

<sup>26</sup> Il riferimento è a G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, in *Posse*, rivista on line, 13, 5 novembre 2007.

<sup>27</sup> *Op. ult. cit.*, 1-2.

<sup>28</sup> *Op. ult. cit.*, 3.

<sup>29</sup> Purtroppo, nel nostro Paese l'accoglienza dei migranti raramente è stata pianificata in modo organico. Più frequentemente le scelte sono state prese in regime di emergenza e per lo più hanno visto concentrare i nuovi arrivati in spazi accuratamente delimitati e ben separati dall'abitato. Si pensi, ad esempio, al Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Mineo, ex base militare americana in Sicilia, tra Catania e Caltagirone, composta da centinaia di villette recintate da filo spinato e in un contesto agricolo. Nel 2011 viene individuato come «villaggio della solidarietà» dal presidente del Consiglio e dal ministro degli Interni allora in carica per rispondere all'emergenza umanitaria della Primavera araba e agli sbarchi a Lampedusa. Nel corso degli anni questo luogo diventa teatro di proteste degli ospitanti pachistani, siriani, libici, africani subsahariani, di decine di etnie diverse, tutti in attesa dello *status* di rifugiati, che lamentano condizioni indecenti di igiene e sovraffollamento; si ripetono scontri con le forze dell'ordine; esplodono scandali nella gestione collegati all'inchiesta romana di “Mafia capitale”. Su scala globale, poi, si pensi al preoccupante tema delle *enclaves* etniche e urbane. Dai noti quartieri di Chinatown e Little Italy a New York fino ai “ghetti” etnici presenti nelle diverse città del mondo. La concentrazione urbana degli immigrati è una questione ben nota agli studiosi di migrazioni internazionali globali, consapevoli che i modelli spaziali della segregazione di popolazioni su base etnica rimandano localmente a situazioni che, a seconda dei casi, possono essere di informalità, illegalità, povertà, degrado, fino a evocare la matrice spaziale del campo di concentramento. Cfr. K. KOSER, *Le migrazioni internazionali*, il Mulino, Bologna, 2009, 128 ss.

Di qui un'importante conseguenza di ordine costituzionale. Se è la stessa città ad essere diventata «biopolitica»<sup>30</sup>, allora forse un buon inizio verso una concreta inversione di rotta potrebbe essere quello di ripartire dalla valorizzazione di ciò che è «comune». Sul piano normativo, la prima mossa sembra obbligata: occorre tendere alla rimozione di tutte quelle regole che producono dispositivi di soggezione e assoggettamento della persona umana<sup>31</sup>. Tutte le altre restano imprevedibili, ma almeno è auspicabile che si susseguano in contesti in cui le differenze avranno già trovato alloggio in spazi condivisi di libertà<sup>32</sup>.

Le città sono corpi vivi alimentati dalla moltitudine. E, nel (ri)progettarle, occorre in parte ridisegnare e ricostruire la nostra idea di abitare che ancora oggi abitiamo.

### 3. L'«abitare sociale» tra interpretazione costituzionale e PNRR.

Se quelli appena visti appaiono investire gli aspetti, per così dire, politico-sociali del discorso sinora svolto, occorre adesso tentare di connettere tali profili con il dato normativo. A partire, naturalmente, dalle previsioni della Carta repubblicana.

Le città del nuovo secolo – quelle che in diritto costituzionale vengono identificate con l'espressione “autonomie locali” – «stanno diventando luoghi in cui la realtà della globalizzazione si produce materialmente attraverso l'incremento dell'immigrazione, della povertà, ma anche attraverso esperimenti che gli attori della globalizzazione in esso realizzano»<sup>33</sup>. Abitarci, ormai da molto tempo, non è più soltanto una questione «d'uso» funzionale del suolo, ma anche e soprattutto un fatto che riguarda «il valore di scambio» e la mercificazione di molti aspetti della vita umana<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> È questa la tesi sostenuta da A. CAVALLETTI, *La città biopolitica. Mitologie della sicurezza*, Milano, 2005.

<sup>31</sup> Si pensi ancora al caso del «trattenimento dello straniero». Come rilevano G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ – F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Le Monnier Università, Firenze, 2019, 245-246, «in caso di violazione delle norme sull'ingresso nel territorio nazionale, è previsto il trattenimento dello straniero, per il tempo strettamente necessario per provvedere all'espulsione (ove non esistano le condizioni per concedere l'asilo), presso appositi centri. Tale «trattenimento», di fatto, equivale a una forma di carcerazione, spesso in condizioni inumane, anche se gli internati sono denominati ipocritamente «ospiti». Si comprende che siano stati sollevati molti dubbi sulla compatibilità con la Costituzione, stante la circostanza che queste persone che giungono nel nostro paese a partire dal loro, per ragioni di sopravvivenza, non hanno commesso nessun reato né si può supporre che ne commetteranno».

<sup>32</sup> Come rileva A. NEGRI, *Il comune in rivolta. Sul potere costituente delle lotte*, Ombre Corte, Verona, 2012, 186, oggi il luogo dell'assoggettamento è «il territorio metropolitano». «[...] È la metropoli, la fabbrica di oggi – con i suoi rapporti produttivi, le filiere di ricerca, i siti di produzione diretta e i flussi di circolazione/comunicazione, i treni di trasporto, separazioni e confini, crisi di produzione e di circolazione, forme diverse di impiego ecc. La metropoli: fabbrica modernissima come solo il prevalere del lavoro cognitivo nei processi di valorizzazione può determinare; eppure fabbrica antichissima nella quale come schiavi, migranti e donne, precari ed esclusi, sono parimenti messi al lavoro e lo sfruttamento investe ogni lato e momento della vita. La metropoli: fabbrica preindustriale che gioca le differenze di cultura e di *status* con gradi diversi di sfruttamento, le differenze di genere e di razza come differenze di classe: eppure fabbrica postindustriale dove queste differenze costituiscono il comune dell'incontro metropolitano, del meticcaggio continuo e creativo, dell'incrocio di culture e di vite. Un comune che nella metropoli può essere riconosciuto e portato alla luce». È dunque il «comune», secondo Negri, il luogo che si dà per costruire il cambiamento. «Comune», ossia «contemporaneamente ciò che gli uomini e le donne costruiscono insieme (ciò che il capitale vorrebbe catturare e convertire nella duplice forma dell'appropriazione privata e dell'appropriazione statale) e il nome di un progetto politico per la moltitudine» (p. 13).

<sup>33</sup> Così A.M. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2020, 340, rievocando gli studi di S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008. Il fenomeno migratorio, poi, non può che incidere sulla tenuta degli equilibri sociali, politici ed economici delle realtà interculturali contemporanee, determinando un moto entropico destinato a riverberarsi sulla stessa morfologia della collettività statale e, per quel che più rileva, urbana. In argomento, possono tornare utili le considerazioni di F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e Welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2008; di L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2012, e, in una prospettiva di più ampio respiro, di V. DE CESARIS, *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Guerini e Associati, Milano, 2018.

<sup>34</sup> Ne dà ampiamente conto H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014, 17 ss.

Eppure, come è stato detto, «la salute della democrazia comincia dalla difesa dei diritti dei cittadini»<sup>35</sup>, ossia di coloro che di fatto contribuiscono alla crescita spirituale e materiale di un territorio abitato. Non a caso, afferma il giudice delle leggi proprio a proposito del «diritto all'abitazione», esso «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»<sup>36</sup>. Uno Stato che, pertanto, non tollera discriminazioni di alcun tipo<sup>37</sup>.

Stando al dettato costituzionale si potrebbe essere indotti a credere diversamente. L'unico riferimento presente nella Carta fondamentale al «diritto all'abitazione» è, infatti, quello contenuto nell'art. 47 Cost. La Repubblica, si legge in Costituzione, «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»<sup>38</sup>.

Tale disposizione non deve però trarre in inganno. Non si riferisce soltanto alle mura inanimate di un immobile, ossia «alla casa» o «all'abitazione»<sup>39</sup>. Una più attenta lettura storico-evolutiva dell'insieme delle disposizioni della stessa Costituzione<sup>40</sup> appare, infatti, condurre al riconoscimento di un *diritto sociale e fondamentale all'abitare spettante di per sé alla persona umana*<sup>41</sup>, nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia a lungo annoverato il diritto all'abitazione tra le situazioni giuridiche soggettive attive finanziariamente condizionate<sup>42</sup>.

Si tratta, cioè, di un diritto che in «società meticce» come quelle contemporanee si è sganciato sempre più da logiche incentrate sull'individuo (l'aspirante cittadino-proprietario dell'immobile di edilizia residenziale pubblica), a cagione delle sue concrete attitudini relazionali e sociali<sup>43</sup>.

Il diritto all'abitare<sup>44</sup>, invero, precondizione di un'esistenza libera e dignitosa, non può che essere considerato tenendo conto dei molteplici profili e aspetti funzionali che lo caratterizzano.

<sup>35</sup> S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino, 2014, 103, a detta del quale i «diritti dei cittadini» possono essere riassunti nel «diritto alla città»: «Perché non c'è diritto alla città senza il riconoscimento della priorità del bene comune e della funzione sociale della proprietà. E una città senza diritto alla città è una città senza cittadini, una scorza vuota».

<sup>36</sup> Per richiamare le perspicue argomentazioni della Corte costituzionale, sentenza n. 217/1988, *considerato in diritto* 4.2.

<sup>37</sup> Sul «contenuto» del diritto all'abitazione riflette M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 2007, 837 ss. Da ultimo, il rapporto tra smart city e dimensione interna dell'abitare è indagato da M. SESSA, *La dimensione intima della smart city. La casa nell'aggregato urbano smart*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 1/2021.

<sup>38</sup> Riferimento costituzionale, questo, che «apre (...) una prospettiva di analisi che guarda necessariamente anche ai processi di finanziarizzazione dell'economia, in una accezione che si palesa oggi di assai rilevante attualità». Così, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di Studi giuridici e politici*, 2010, 241.

<sup>39</sup> Il punto è evidenziato da E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017, 2 ss. Seppur in una prospettiva diversa, sul diritto all'abitare si veda anche G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017. Sullo stesso argomento, con particolare riferimento alla possibilità per gli stranieri di potere esercitare il diritto all'abitare in vista del conseguimento di una sempre più approfondita integrazione sociopolitica, si vedano C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, in A. MORELLI – L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014; M. MAZZOTTA, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 3/2012; e, in una prospettiva europea, G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2018.

<sup>40</sup> Come tale avvertita delle virtualità espansive di tutela dischiuse dall'art. 117 Cost., «che chiama lo Stato e le Regioni ad esercitare la potestà legislativa nel rispetto non solo della Costituzione, ma anche «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»». Così P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., 131, cui si rinvia per una ricognizione della normativa europea stratificatasi in tema di «diritto all'abitazione» e per la relativa ricezione giurisprudenziale nell'ordinamento italiano.

<sup>41</sup> Una conclusione, questa, rafforzata dalle considerazioni contenute nella sentenza n. 166 del 2018 della Corte costituzionale. A commento di tale pronuncia, si vedano M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 gennaio 2019; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2018; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 febbraio 2019.

Su tutti, il fatto che esso ormai operi in ordinamenti giuridici fortemente influenzati da contesti socio-urbanistici plurali e multietnici, in cui la «fobia della mescolanza si manifesta nella spinta a creare isole di similarità nel mare della varietà e della differenza»<sup>45</sup>.

Il fattore dal quale sembra impossibile prescindere è, dunque, proprio questo: il diritto all'abitare dipende soprattutto dalle politiche abitative. Ed esse, come da tempo è stato detto, rappresentano tutt'oggi il «pilastro traballante» del *welfare state*<sup>46</sup>. Ciò significa che «il progetto di trasformazione sociale che la Costituzione innerva ci sprona [...] a non credere che immaginare la fine del mondo sia più facile che rimuovere le diseguglianze da cui è percorso»<sup>47</sup>.

Del resto, non è un caso che il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, come s'è accennato in premessa, oltre a «rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza», pone due ulteriori obiettivi fra loro fortemente interconnessi: a) quello di «migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei»; e b), l'obiettivo di «integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale». Il tutto, da realizzarsi «senza consumo di nuovo suolo»<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> Per averne contezza, si pensi a Corte costituzionale, sentenza n. 252 del 1989, con il relativo commento di A. PACE, *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" ed il c.d. diritto "fondamentale" all'abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 1801 ss. O, più di recente, all'ordinanza n. 32 del 2008, con la quale la Consulta respinge la questione di costituzionalità sollevata con riferimento al comma 41-bis dell'art. 3 della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, attraverso la quale il legislatore regionale aveva introdotto un nuovo requisito tra quelli richiesti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziali pubblica, stabilendo che «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda». A detta del giudice delle leggi, infatti, una siffatta normativa non risulterebbe in alcun modo lesiva dell'art. 3 Cost., atteso che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione [di un alloggio], risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007): sicché, non si può dire che, con riguardo all'accesso all'erp, la valutazione della durata della residenza o del lavoro sul territorio regionale costituisca «un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato». La normativa regionale lombarda in materia di accesso agli alloggi residenziali pubblici, seppur non del tutto coincidente con quella appena evocata, è poi al centro di un'ulteriore, recente pronuncia della Corte costituzionale: la sentenza n. 44 del 2020. Pronuncia, quest'ultima, con cui il giudice delle leggi ribalta, se così si può dire, quanto affermato nel 2008, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, co. 1, lett. b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, dal momento che, con riferimento all'art. 3, co. 1 Cost., esso «produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso» (del requisito della prolungata residenza o del prolungato svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale); e, con riferimento all'art. 3, co. 2 Cost. «perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Su tale ultima pronuncia della Consulta, cfr. C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 573-585; F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, 431-455; C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Questione giustizia*, 5 maggio 2020. Ricostruisce le argomentazioni e le motivazioni che hanno portato la Consulta ad un consimile cambio di paradigma, F. PALLANTE, *La dicotomia individualismo vs. comunitarismo in azione: il caso della lungoresidenza sul territorio regionale quale requisito condizionante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 9/2022, 40 ss.

<sup>43</sup> In argomento, sempre attuali le riflessioni di G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 90 ss.

<sup>44</sup> Al centro delle riflessioni di F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., 231 ss., secondo il quale «L'inscindibile relazione tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di importanti ulteriori diritti fondamentali è già di immediata evidenza sol che si rifletta sui corollari del diritto ad un'abitazione salubre e dignitosa» (p. 232).

<sup>45</sup> In tal senso, ancora, Z. BAUMAN, *Città di paure, città di speranze*, cit. 46.

<sup>46</sup> È questa la nota conclusione cui è giunto, da tempo, U. TORGENSEN, *Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State*, in *Scandinavian Journal of Housing and Planning Research Supplement*, vol. IV, n. 1/1987, 116 ss.

<sup>47</sup> Così, suggestivamente, E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza*, cit., 58.

<sup>48</sup> Cfr. MSC2 del PNRR.

Per far ciò, vengono stanziati più di nove miliardi di euro, gran parte dei quali serviranno all'incremento di infrastrutture "per affrontare le principali vulnerabilità sociali in materia di povertà materiale e disagio abitativo, attraverso il rafforzamento dei servizi sociali, l'adozione di modelli innovativi di presa in carico dei soggetti più fragili con iniziative di *housing sociale* sia di carattere temporaneo, che definitivo". Inoltre, "per il sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (*affordable housing*)" è "immaginato un meccanismo a leva con l'investimento in fondi target che propongono il progetto di *social housing*"<sup>49</sup>.

#### 4. Sulla rilevanza costituzionale dell'urbanistica.

Nella Costituzione repubblicana, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'"urbanistica" compare nel nuovo art. 117, comma 3, sotto il nome di "governo del territorio". Diviene, infatti, una c.d. materia di competenza legislativa "concorrente" attribuita al legislatore regionale, nei limiti stabiliti dal Parlamento nazionale attraverso la previsione di leggi "quadro" o, che dir si voglia, "cornice". Di fonti, cioè, in grado di tracciare una sorta di perimetrazione della produzione normativa regionale finalizzata a non ingenerare differenziazioni territoriali oltre le quali lo stesso concetto di «autonomia» si confonderebbe con quello – altro – di «indipendenza», tipico degli Stati «sovrani»<sup>50</sup>.

Ad oggi, però, una legge statale che annoveri principi uniformizzanti dell'attività legislativa regionale nella materia "governo del territorio" è ancora assente, non apparendo la legge n. 1150 del 1942 (c.d. Legge Urbanistica "fondamentale") allineata con il contesto socio-economico-istituzionale (post)moderno, radicalmente mutato dal periodo fascista. Con la duplice conseguenza, ancora da ultimo criticata dal giudice delle leggi, che Regioni ed enti locali agiscono: *a*) spesso in modo scomposto e sordinato, andando a «parcellizzare» su tutto il territorio statale il «valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica»; *b*) utilizzando come «cornice» legittimante la loro produzione normativa leggi statali «confinanti» con il «governo del territorio» (si pensi al d.lgs. n. 42 del 2004, ossia al Codice dei beni culturali e del paesaggio) che però non sono in grado di fungere organicamente da «quadro» principale della materia urbanistica<sup>51</sup>.

Se questa è la perdurante condizione che, sul piano della distribuzione territoriale del potere normativo, caratterizza la materia "governo del territorio", è appena il caso di rammentare la necessità di un intervento del legislatore statale di natura, come si diceva, "organica". Un intervento, cioè, capace di arginare il continuo susseguirsi di atti normativi antinomici, apparendo oltremodo sconveniente lasciare esclusivamente alle successive interpretazioni giurisprudenziali la ricomposizione dell'ordine del sistema costituzionale delle competenze. Esigenze di raccordo, queste, ormai improcrastinabili, visto che, come è stato detto, «la legislazione italiana in quest'ambito» ha «raggiunto un livello record di schizofrenia, poiché contempla non solo norme separate e contrastanti per paesaggio, ambiente, suoli agricoli, territorio, ma anche diverse autorità pubbliche a cui spettano le relative competenze; con l'ovvia conseguenza che le stesse istituzioni sono perpetuamente in conflitto fra loro, e l'interesse privato dei singoli facilmente prevale sul bene comune»<sup>52</sup>.

L'urbanistica, però, non può essere ridotta a mera materia tecnica. Essa non esiste cioè, sul piano costituzionale, soltanto perché il legislatore l'ha individuata – classificandola – come mera

<sup>49</sup> Sul punto, ancora, cfr. PNRR, cit., 209 ss.

<sup>50</sup> Distinzioni, queste, messe in evidenza da G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ – F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, cit., 457 ss.

<sup>51</sup> Per averne contezza, si veda la recente sentenza n. 74 del 2021 della Corte costituzionale, in cui è contenuta una puntuale ricostruzione del panorama normativo disciplinante la materia, nel suo intreccio, a dire il vero alquanto ingarbugliato, tra livelli ordinamentali diversi.

competenza normativa ripartita tra Enti. Come è stato detto, ad avere «centralità» è il «rapporto tra corpi urbani e spazi urbani, una ripresa tutta politica» che ha a che fare con «il diritto a esercitare la propria presenza negli spazi pubblici di una città, un gesto e una pratica che rimette in ballo la fisicità della città e dei suoi cittadini»<sup>53</sup>.

Il governo del territorio, invero, ha i suoi effetti più rilevanti sulla vita della comunità: direttamente ed immediatamente incide sulla qualità della esistenza della persona umana, sui suoi bisogni, sul contesto in cui realizza le sue attività quotidiane indossando le vesti dell'*homo dignus*. Dignità umana che, una volta costituzionalizzata, «propone una lettura che la vede come sintesi di libertà e eguaglianza, rafforzate nel loro essere fondamento della democrazia»<sup>54</sup>.

Le regole urbanistiche, infatti, determinano le stesse possibilità di realizzazione dei consociati all'interno di un territorio che non è mai soltanto spazio informe, ma anche storia, cultura, tradizioni, luogo (o non luogo) di possibilità per chi lo abita<sup>55</sup>. Il territorio in cui viviamo è, infatti, da intendere soprattutto come *spazio politico* che riflette la precarietà degli equilibri economici e sociali chiamati a fare i conti con la c.d. "sostenibilità" dei contemporanei disequilibri ecosistemici<sup>56</sup>.

Di qui, come si è già sostenuto in altra sede<sup>57</sup>, l'opportunità di considerare il territorio dello Stato come *una forma geometrica incompiuta, luogo politico in cui democraticamente trova sempre nuovo spazio il pluralismo delle forze sociali*. È infatti la politica democratica e pluralista dello Stato a costruire geografie territoriali. È dal conflitto delle forze sociali che in esso si determinano che il territorio assume sempre nuove forme, mettendo in relazione lo spazio terrestre con l'evoluzione artificiale dei diritti e dei doveri gravanti sui cittadini di Stati non più omogenei per «tradizioni e culture»<sup>58</sup>.

E così, poiché i confini dello Stato sono quelli determinati della partecipazione democratica, è lo stesso territorio che si trasforma in un vero e proprio «teatro della democrazia»<sup>59</sup>. Proscenio, cioè, che in potenza vorrebbe come attrice protagonista, nella definizione di politiche di programmazione e gestione delle trasformazioni delle città e del territorio, in misura sempre maggiore la popolazione che lo alberga. E dunque, di conseguenza, pretende l'affermarsi di un

<sup>52</sup> S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, cit., 130, il quale, poco sopra, aveva sottolineato che «nessun approccio, né legislativo né architettonico o urbanistico, sarà mai razionale ed efficace se non avrà tenuto conto del fatto elementare che questi termini definiscono di fatto uno stesso spazio di vita delle comunità umane, e che pertanto ogni separata regolazione dev'essere esplicitamente e accortamente ricordata con le altre». L'incidenza della categoria dei «beni comuni» sui tradizionali paradigmi d'azione ha evidenziato la necessità di ripensare questi ultimi in vista di una loro effettiva rigenerazione, nell'alveo di un ripensamento generale della stessa nozione di «bene pubblico». Sul punto possono trarre utili le riflessioni di G. MICCIARELLI, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da "un altro modo di possedere" ad "un altro modo di governare"*, in *Jura Gentium*, n.1/2014, 58-83.

<sup>53</sup> Il riferimento è alle pregnanti riflessioni di F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica. La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 2015, 5.

<sup>54</sup> Così, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 185.

<sup>55</sup> Tuttavia, non sempre le regole urbanistiche si sono mostrate avvertite delle esigenze rilevate nel testo. A rilevarlo, in chiave particolarmente critica, è ancora F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica*, cit., 12-13, secondo il quale «è interessante che l'urbanistica oggi riveli la sua povertà concettuale di fronte a questi cambiamenti. Essa è incapace, molto più delle scienze umane, abituate a fare i conti con i propri paradigmi, di rinnovarsi. È incapace perché ha perso "epistemologicamente" il senso della realtà. Si barrica e si difende dietro statistiche, mappe, trend e flussi ed è incapace invece di entrare nella vita fisica delle persone rispetto ai luoghi fisici della città. C'è in questa caduta di strumenti, in questa povertà intellettuale, la fine di una disciplina che si è arroccata dietro a un tecnicismo miope e che non ha mai voluto diventare una "scienza umana"». Sulla esigenza che le politiche e le regole urbanistiche non si traducano in strumenti di esclusione o atomizzazione degli individui, cfr. le sempre attuali riflessioni di T. MARTINES (1972), *Il "diritto alla casa"*, ora in ID., *Opere, IV, Libertà e altri temi*, Giuffrè, Milano, 2000, 11 ss.

<sup>56</sup> Sul punto, cfr. S. TORRE, *Dominio, natura, democrazia. Comunità umane e comunità ecologiche*, Mimesis, Milano-Udine, 2013 e, da ultimo, l'analisi ricca di interessanti spunti ricostruttivi di Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, 73 ss.

<sup>57</sup> Sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Il territorio come spazio politico interculturale*, cit.

<sup>58</sup> Profilo, quest'ultimo, su cui si sofferma, da ultimo, T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 69 ss.

sistema di regolamentazione urbanistica che, a partire dalla fase di redazione del progetto di Piano regolatore, abbia la capacità di coinvolgere il più possibile tutti coloro che di fatto contribuiscono, o intendono contribuire in qualità di cittadini potenziali, al progresso spirituale e materiale del territorio ospitante. Oltre che, a sua garanzia, previsioni normative che assicurino la possibilità ai consociati di esperire «azioni popolari» contro «i devastatori del paesaggio», sulla falsariga di quanto prevedono, ad esempio, la Costituzione brasiliana e colombiana<sup>60</sup>.

Non a caso, come si vedrà più oltre, sono sempre crescenti le esperienze territoriali di enti locali e Regioni che sperimentano modelli di c.d. “urbanistica partecipata”. Di un governo del territorio, cioè, che implica un ripensamento a monte della stessa natura delle regole urbanistiche, non più espressione del principio di autorità tipico del modello amministrativo proto-novecentesco, ma modello partecipativo che impone la più ampia condivisione della comunità nei processi di trasformazione sostenibile delle città<sup>61</sup>.

Ecco che allora si fa strada una lettura costituzionalmente orientata dell’urbanistica che ne individua l’ipotesi non solo nel pur rilevante regime giuridico della proprietà (art. 42 Cost.)<sup>62</sup>, ma soprattutto nella congiunzione del principio personalista (art. 2 Cost.) con quello dell’eguaglianza sia formale che sostanziale (art. 3 Cost.). Non per nulla, proprio il secondo comma dell’art. 42 impone alla legge di assicurare il godimento della proprietà pubblica e privata in una prospettiva che tenga conto di due insuperabili condizioni: in primo luogo la proprietà deve essere «accessibile a tutti», e questo dà l’idea anche della rilevanza del territorio inteso quale «qualità» dello spazio del vissuto; e poi, soprattutto, questa la seconda condizione, la proprietà deve avere una «funzione sociale», avere cioè un significato capace di trascendere i beni materiali, per sublimarsi nell’esistenza di un “ambiente” *ex art. 117, comma 2, lett. s)*, inteso alla latina (da *ambiens-entis*, participio presente di *ambire*, “andare intorno, circondare”), ossia pensato come l’insieme armonico dei fattori viventi (biotici) e non viventi (abiotici) di un ecosistema<sup>63</sup>.

E così, in definitiva, l’urbanistica si trasforma in uno strumento di potenziamento della «funzione sociale» della proprietà, «promuovendo un modello di organizzazione della vita comunitaria orientato alla solidarietà ed all’eguaglianza sostanziale della qualità di vita delle persone»<sup>64</sup>.

## 5. La rigenerazione urbana nell’agenda politica.

<sup>59</sup> S’intende qui richiamare un’efficace definizione di S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, cit., 5 e 161, il quale, concludendo uno dei suoi più preziosi lavori, così argomenta: «Perché sfidare i confini difficili fra città e paesaggio, decostruire i feticci di un neomodernismo corrivo (la megalopoli e il grattacielo) vuol dire tentare il recupero della dimensione sociale e comunitaria della cittadinanza. In un paesaggio, anche urbano, inteso come *teatro della democrazia*, la forte responsabilità dell’architetto potrà contribuire al pieno esercizio dei *diritti civili*. Diritto alla città, diritto alla natura, diritto alla cultura meritano questa scommessa sul nostro futuro» (pp. 161-162).

<sup>60</sup> Allo stesso modo di quanto previsto, nell’Italia liberale, dalla “legge Rava” del 1909, statuizione che il Senato bocciò dopo l’approvazione della Camera. Sul punto, si veda S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012 e ID., *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2019, 308 ss.

<sup>61</sup> A tal proposito, cfr. D. CIAFFI – A. MELA, *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Roma, 2013, cui si rinvia per i necessari approfondimenti teorico-ricostruttivi.

<sup>62</sup> La tutela costituzionale della proprietà si presta a diverse considerazioni, impossibili come tali da compulsare in poche righe. Per questo motivo, non può che rinviarsi allo studio particolarmente critico ma, sia detto per inciso, estremamente realistico di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>63</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, fasc. 1/2015, 128 ss.

<sup>64</sup> È questa la conclusione cui giunge M.G. FEOLA, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Pacini, Pisa, 2021, 4.

Come è facilmente desumibile dal PNRR, obiettivo non dissociabile dall'“abitare sociale” è certamente quello della “rigenerazione urbana”<sup>65</sup>. Quest'ultima, invero, è lo stesso *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* a ritenerla “strumento di supporto all'inclusione”, indispensabile “al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti”<sup>66</sup>.

Su tale fronte, il Piano Nazionale sembra doversi salutare con favore. Ed infatti, al fine di ridurre situazioni di emarginazione e degrado socio-ambientale, l'approccio preso in considerazione appare avanguardista e sensibile ai processi democratici operanti “dal basso”. Si prendono invero in considerazione e si incentiva il coinvolgimento dei cittadini nella progettazione urbanistica ed edilizia: la prospettiva accolta sembra evidentemente essere quella del c.d. *Welfare Community* (come opposta al *Welfare State*), in ragione dello sforzo collettivo e congiunto di tutti (attori istituzionali, sociali ed economici) per la soddisfazione solidale dei bisogni delle persone<sup>67</sup>.

Tra le diverse tipologie di azioni previste<sup>68</sup> spicca quella dei “Piani Urbani Integrati”. Si tratta di un intervento dedicato alle periferie delle Città metropolitane che prevede una “pianificazione urbanistica partecipata”, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in “città smart e sostenibili”, limitando il consumo di suolo edificabile<sup>69</sup>. Inoltre, sempre in un'ottica partecipativo-istituzionale, nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli, con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, al fine di colmare “deficit infrastrutturali e di mobilità”<sup>70</sup>.

Altro aspetto di non poco rilievo attiene alla possibilità di avvalersi, nei singoli interventi, della “co-progettazione con il Terzo settore”, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 (c.d. “Codice del Terzo settore”), oltre che della partecipazione di investimenti privati nella misura massima del trenta per cento. Il precipuo obiettivo è quello di recuperare spazi urbani e aree già esistenti “promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale”. Tutti i progetti dovranno quindi “restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali”. Sicché

<sup>65</sup> Sulla complessa tematica della rigenerazione urbana, si vedano le riflessioni di G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, 44 ss.

<sup>66</sup> PNRR, cit., 210. Obiettivo prefissato dal PNRR è infatti quello di rivolgere «Un'attenzione particolare (...) ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti. Nell'ambito di tali interventi, attenzione particolare sarà rivolta anche ad identificare soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo volte a superare il fenomeno degli insediamenti abusivi, che creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali e favoriscono caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura. Tali interventi saranno inquadrati in un percorso di Riforma per l'accompagnamento della strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori attraverso il superamento degli insediamenti abusivi sul territorio nazionale, già identificati nell'ambito della strategia delineata nel Piano Triennale (2020-22) di contrasto al lavoro sommerso in agricoltura. Infine, è riconosciuto un ruolo strategico alla riqualificazione delle strutture sportive, volte a favore l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la diffusione della cultura dello sport, e alla progettazione urbana integrata, tesa alla rivitalizzazione e al miglioramento di ampie aree urbane degradate del territorio nazionale».

<sup>67</sup> In argomento, possono tornare utili le riflessioni di V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018. Riflettono sulla medesima problematica, benché in una prospettiva almeno parzialmente diversa, anche G. BRUNETTA – S. MORONI, *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Carocci, Roma, 2011.

<sup>68</sup> Nello specifico: manutenzione per il riutilizzo e la rifunionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile.

l'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore<sup>71</sup>.

## 6. Sulla necessità di democratizzare l'urbanistica.

Se queste sono le previsioni del PNRR, non sembra però potersi sottacere un dato attinente alla nostra antropologia, per così dire, giuridica e politica<sup>72</sup>. Mentre, infatti, in realtà come quella britannica – si pensi a Portobello Road a Londra – le stesse istituzioni preposte al governo urbano e territoriale sono da tempo impegnate nel promuovere forme di partecipazione degli abitanti nella progettazione degli spazi urbani, i nostri enti territoriali sembrano faticare non poco ad accettare la condivisione coi cittadini degli sviluppi della dimensione paesaggistica<sup>73</sup>. A partire, naturalmente, dalla fase politicamente più delicata e, pertanto, democraticamente più importante: quella della redazione del progetto di piano<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Il tema delle “città del futuro” o, come anche vengono definite, delle “smart city” dischiude una serie di riflessioni, come tali implicanti un approccio interdisciplinare e interproblematico al rapporto tra “diritto alla città” e partecipazione urbanistica. A cominciare proprio da un dato la cui incisività è sempre più palmare all'interno della rete globale di comunità macro-urbane. Ovverosia, il rapporto tra la costruzione di città del futuro, ecosostenibili ed autosufficienti da un punto di vista energetico, non può che implicare un'attenta analisi delle potenzialità dischiuse dall'utilizzo – talvolta dalla sperimentazione – di strumenti digitali e, per quel che qui più rileva, di forme di *e-democracy*. In effetti, la possibilità di definire *smart* una realtà urbana parrebbe essere subordinata alla predisposizione, attraverso il decisivo apporto di forme di intelligenza artificiale, di sistemi in grado di autoprodurre energia senza inquinare l'ambiente circostante. Come si vede, già il concetto stesso di *smart* presenta una virtualità polisemica, difficilmente riducibile ad un unico, pur sempre vasto, campo d'indagine e d'azione. A tal proposito, si pensi al legame sempre più stretto tra *smart city* e *gamification*, inteso come «strumento attraverso il quale poter concretamente realizzare forme “intelligenti” di città»: a rilevarlo è I. IANNUZZI, *Una riflessione sociologica sulla relazione tra smart city e gamification*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 1/2021, 3. Sul rapporto tra *smart city* e sostenibilità infra-urbana, si veda R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8/2015, 4724 ss. Ancor più significativamente, ed in ogni caso, la costruzione partecipata, “dal basso”, di *smart city* non implica l'automatico superamento di perniciosi fenomeni di esclusione nella stessa attività di predisposizione dei metodi di condivisione dei progetti di rigenerazione urbana. A mettere in guardia da tale rischio sono F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere)?*, in *Federalismi*, n. 22/2015, 25, i quali fanno notare che «Il rischio, cioè, è quello di perseguire la inclusione soltanto tra chi condivide l'obiettivo, contestualmente generando l'esclusione di chi non aderisce a quel “paradigma”. Chi non è *smart* (o, peggio, che non è così riconosciuto dagli altri), chi non usa tecnologie, chi non segue l'idea della condivisione corre il pericolo di restare fuori dal perimetro di quella comunità intelligente, che tende a imporsi come modello generalizzato. Si profila, così, un attacco alla libertà di chi non intende essere collaborativo o di coloro i quali sono pregiudicati dall'uso delle risorse comuni (si pensi al già citato caso dei proprietari degli appartamenti interessati dalle notti bianche favorite da molte amministrazioni). Il rischio di pregiudizio delle libertà è ancor più evidente se si pone mente alla tendenza delle amministrazioni a far confluire, spesso in misura ingiustificata, nel “contenitore” della *Smart City* iniziative, programmi, progetti che poco hanno a che fare con le finalità sopra individuate. E ciò evidentemente per usufruire, da un lato, dei finanziamenti pubblici messi a disposizione per le iniziative *smart*, dall'altro, per celare talvolta dietro il velo di tali iniziative proposte invasive delle libertà. In ogni caso è politicamente più difficile opporsi a un'iniziativa definita come “*smart*” per non correre il rischio di apparire “non *smart*”. Precisamente in questi casi il diritto può aiutare, richiamando l'esistenza di principi e di istituti quali le libertà, la proprietà e la necessità di garantire uno sviluppo sostenibile (e non è tale quello sbilanciato in modo irragionevole unicamente a favore di un interesse di parte) e, ancora a monte, il fatto che gli enti territoriali debbono farsi carico degli interessi di tutti». Le potenzialità, così come i limiti, insiti nell'innovativo modello delle *smart cities* sono, da ultimo, indagate da A. MICHIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale?*, in C. BUZZACCHI – P. COSTA – F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, Giuffrè, Milano, 2019, 175-193.

<sup>70</sup> PNRR, cit., 213.

<sup>71</sup> PNRR, cit., 214.

<sup>72</sup> Con riferimento alla quale il rinvio non può che essere alle dense e suggestive argomentazioni di R. SACCO, *Antropologia giuridica. Contributo ad una macrostoria del diritto*, il Mulino, Bologna, 2007.

Come è stato rilevato da un'attenta etnografa urbana, l'idea di coinvolgere gli abitanti nella progettazione urbanistica «presuppone una concezione dei rapporti fra società civile, potere politico e ruolo della amministrazione pubblica praticamente rovesciata rispetto a quella che è stata vigente e dominante nel nostro Paese e nell'Europa continentale del secolo scorso»<sup>75</sup>.

Solo per riportare un esempio capace di rendere l'idea dello stato delle cose, è già a partire dagli anni Sessanta-Settanta del secolo scorso che l'«*Education for Neighborhood dell'Università di Nottingham*» ha elaborato un metodo di progettazione partecipativa poi, in parte, utilizzato nel resto del mondo.

Il riferimento è al *Planning for Real*, il cui obiettivo è quello di individuare bisogni e opzioni di intervento su uno specifico contesto territoriale a partire dall'esperienza della comunità locale, individuata come il soggetto che possiede la migliore conoscenza dei problemi del proprio territorio. Si tratta di una tecnica alternativa alla discussione pubblica e ad altri metodi che tendono a favorire la partecipazione delle persone più abituate o più preparate a sostenerli, consentendo invece a ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente e in modo anonimo. Il punto di partenza è sempre una rappresentazione dell'area di intervento attraverso un modello tridimensionale (un plastico), il cui scopo è quello di aiutare gli abitanti a identificare ogni elemento del proprio quartiere e a individuare più facilmente su di esso le opere migliorative che ritengono necessarie. I confini dell'area da rappresentare devono essere valutati caso per caso, evitando da un lato di riferirsi esclusivamente ai confini amministrativi, dall'altro di includere spazi che non potranno essere trasformati nell'ambito del processo. Una scala appropriata per un processo a scala di quartiere può essere 1:200, ma occorre valutarla a seconda degli obiettivi del processo e della superficie di riferimento. Ciò che è importante è che i cittadini partecipino alle modifiche del plastico, potendo anche essere a monte realizzato con la comunità locale. Di fatto, ogni persona è chiamata a posizionare sul plastico apposite carte-opzione, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo. Naturalmente è di fondamentale importanza che la procedura partecipativa preveda adeguati e semplici strumenti informativi (pannelli a muro, copie di documentazione, ecc.) affinché i partecipanti abbiano una visione il più possibile completa delle principali questioni relative alla futura trasformazione urbana: *budget* disponibile, esempi di soluzioni sperimentate altrove, vincoli e standard urbanistici, ecc. Al termine di ogni giornata uno staff a composizione mista (esponenti della cittadinanza attiva, soggetti del terzo settore, amministratori locali, associazioni territoriali) deve infine rilevare le preferenze espresse per ciascun luogo rappresentato nel plastico, al fine di individuare e definire gli inevitabili conflitti. Chiaramente quella del *Planning for Real* è una tecnica qualitativa che richiede considerevole esperienza sia per condurre efficacemente il processo, sia per essere in grado di adattare la tecnica standard alle varie situazioni. Il suo successo è sicuramente legato alla sua semplicità, all'immediatezza del plastico

<sup>73</sup> Ritrosia, questa, su cui ha insistito G. ZAGREBELSKY, *Intervento*, in I. ROMANO, *Cosa fare come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2012. In passato, invero, non erano mancate esperienze di partecipazione della collettività cittadina a progetti di trasformazione urbana, ma «l'esito di queste forme di coinvolgimento dei cittadini si è rivelato spesso deludente sia per gli organizzatori che per i partecipanti: senza trovare un discorso politico sul travaglio istituzionale (...), i processi partecipativi si sono spesso concentrati su singoli, piccoli oggetti di lavoro, restando «frammentari» e poco incisivi, con un coinvolgimento intermittente, tecnocratico in larga parte privo di conflitti significativi, «paralleli» ai sistemi di decisione preesistenti. Anche se non sono mancati esiti positivi nello slancio istituzionale alla partecipazione – che ha nutrito leggi ad hoc, come in Emilia-Romagna e Toscana, e con esse lo sviluppo di un dibattito istituzionale un poco più articolato che altrove –, quasi mai si è riusciti a mettere a sistema forme di integrazione duratura tra rappresentanza e democrazia diretta. Così, rapidamente, la parola «partecipazione» ha suscitato meno entusiasmo e più scetticismo». In tal senso, V. PELLEGRINO, *La partecipazione civico-politica e le istituzioni di oggi: riflessioni sui processi partecipativi «ambivalenti»*, in R. PALTRINIERI (a cura di), *Culture e pratiche di partecipazione. Collaborazione civica, rigenerazione urbana e costruzione di comunità*, Franco Angeli, Milano, 2020, 42.

<sup>74</sup> Su tale aspetto, si veda D. CIAFFI – A. MELA, *Urbanistica partecipata*, cit., 27 ss.

<sup>75</sup> La riflessione richiamata è di M. SCLAVI (a cura di), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano, 2020, 8.

che risulta più comprensibile delle tavole progettuali e consente, anche a soggetti che non possiedono una conoscenza tecnica della materia o una facilità di comprensione di materiali grafici bidimensionali, di esprimere le proprie idee posizionando le corrispondenti cartezionate sul modello<sup>76</sup>.

Grazie alla progressiva istituzionalizzazione della partecipazione da parte di Regioni ed enti locali<sup>77</sup>, anche in Italia iniziano lentamente a prendere piede una serie di processi decisionali inclusivi che fanno proprie molte delle esperienze nord-europee<sup>78</sup>.

Solo per restare alla Regione Puglia, sono moltissimi i progetti di urbanistica partecipata che, grazie all'entrata in vigore della L.R. 13 luglio 2017, n. 28, "*Legge sulla partecipazione*" hanno trovato realizzazione<sup>79</sup>. È questo, ad esempio, il caso del Comune di Bari, che nell'agosto 2018 ha stanziato risorse per finanziare 12 Reti Civiche Urbane (RCU) al fine di condividere con la cittadinanza una nuova architettura sostenibile dei paesaggi metropolitani<sup>80</sup>.

Difatti, l'art. 2, comma 1, lett. h) della stessa legge promuove «il valore strategico della gestione sostenibile dei conflitti sociali e ambientali legati allo sviluppo del territorio, attraverso lo strumento della pianificazione territoriale partecipata». Di qui i bandi pubblici che hanno consentito a numerosi enti locali di sperimentare l'urbanistica partecipata, in un'ottica di promozione del coinvolgimento degli abitanti nella progettazione del territorio. All'uopo, attraverso il sito predisposto, è possibile prendere visione di tutti i progetti, seguirne le varie fasi e partecipare ad incontri e laboratori. Soprattutto, previa registrazione, è possibile intervenire *on-line*<sup>81</sup>.

Non è certamente questa la sede per approfondire il complesso universo della democrazia partecipativa in ambito urbanistico. Né, tantomeno, il luogo più opportuno per analizzare partitamente statuti e leggi regionali che, nei fatti, hanno consentito a livello locale di adottare piani regolatori (PRG) maggiormente attenti alla partecipazione inclusiva e dal basso. Nonostante i passi in avanti compiuti in molti territori italiani in termini di sensibilità democratica, sia lo stato della legislazione che, in concreto, le esperienze di urbanistica partecipata, appaiono infatti ad un livello di maturazione che impone, per il momento, di serbare una certa cautela in merito ai risultati prodotti dalle singole realtà locali<sup>82</sup>.

Tuttavia, sul "nuovo" tema della partecipazione in ambito urbanistico occorre fare, in conclusione, qualche puntualizzazione chiarificatrice, onde evitare di prestare il fianco a troppo facili accuse di irenismo.

È noto, infatti, che i processi partecipativi sono divenuti anche «momenti di gloria» per numerose «archistar che se ne sono servite nel processo di progettazione»<sup>83</sup>, ed ormai esistono agenzie e studi professionali che fungono da «facilitatori del consenso, o comunque negoziatori tra le richieste della popolazione e le decisioni dei pianificatori». Con il possibile risultato – questo l'elemento che più rischia di inficiare la genuinità delle procedure democratiche – che i cittadini, sebbene appaiano formalmente coinvolti nelle decisioni inerenti il governo del

<sup>76</sup> Per un'analisi approfondita di tutte queste tecniche di coinvolgimento della collettività nella predisposizione del contesto paesaggistico in cui essa vive ed esplica la propria personalità, cfr. T. GIBSON, *The Planning for Real Report*, Nottingham University, Nottingham, 1981.

<sup>77</sup> Su cui riflette, da ultimo, P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

<sup>78</sup> Per averne contezza, si veda lo studio di L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004. A tal proposito, si veda, anche, l'ampia ricostruzione di esperienze partecipative locali ai processi di trasformazione urbana contenuta in G. FERA, *Comunità, urbanistica, partecipazione. Materiali per una pianificazione strategica comunitaria*, Franco Angeli, Milano, 2008.

<sup>79</sup> Su tale legge, cfr. M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

<sup>80</sup> Cfr. A. MATERI, *La città che partecipa. L'esperienza delle reti civiche urbane di Bari*, Les Flâneurs Edizioni, Roma, 2021, 19 ss.

<sup>81</sup> A tal fine, è possibile consultare il seguente indirizzo: <https://partecipazione.regione.puglia.it>.

territorio, nella realtà rischiano di essere soltanto oggetto di manipolazione da parte di esperti in comunicazione, «pagati da imprese pubbliche o private» al fine di promuovere interessi elitari<sup>84</sup>.

Di tutto questo è ben consapevole chi ha maturato una certa esperienza in ambito di progettazione partecipata. È il caso, ad esempio, dei membri di “Avventura Urbana”, gruppo di urbanisti ed architetti che da quasi trent’anni affiancano Amministrazioni pubbliche e private che intendono realizzare processi inclusivi ed eventi di partecipazione<sup>85</sup>.

Ecco che, allora, intanto ha senso parlare della materia «governo del territorio» come di un possibile «teatro della democrazia», in quanto si adottino metodologie nei processi di progettazione in grado di coinvolgere realmente gli abitanti delle città. Lo fanno bene gli urbanisti anglosassoni quando richiedono alle Pubbliche Amministrazioni di adottare strumenti di “outreach”, ossia tecniche di sensibilizzazione culturale della cittadinanza tese a rendere effettivamente informati i soggetti partecipanti alla fase della progettazione dei Piani urbanistici. Come è stato detto, «il progetto è, prima di tutto, un processo e una pratica che coinvolge pensieri, relazioni, azioni, interazioni sociali, passioni, pratiche, connessi al vivere e all’abitare di una collettività nel suo contesto fisico e nel loro dispiegarsi nel tempo; collettività che plasma in forma evolutiva il luogo in cui vive». Progettare, infatti, «significa rielaborare modelli di vita e di comportamenti sociali, idee di convivenza e di organizzazione dello spazio urbano, significa ripensarsi e ripensare il proprio contesto di vita, anche attraverso il confronto di modelli culturali differenti, dentro e fuori contesti di interazione, più o meno strutturati e più o meno intenzionali (fino all’autocostruzione di veri e propri “spazi pubblici”)»<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> È appena il caso di rammentare che, intorno al tema della riqualificazione urbana, si è avviata in Italia, negli anni Novanta, una ricca sperimentazione, che rinveniva la propria fonte normativa nella legge Botta-Ferrarini (l. n. 179 del 1982), la quale, all’articolo rubricato “Formazione dei programmi integrati di intervento” (art. 16), prevedeva che «al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private». Questa disposizione ha introdotto nel nostro Paese novità che hanno poi rappresentato i capisaldi per la definizione delle successive politiche integrate di recupero, sia a livello statale che regionale: l’integrazione di diverse tipologie di intervento, una scala di intervento ampia a livello urbano, il concorso di risorse private a fianco di quelle pubbliche per l’attuazione dei programmi, il ruolo di promotori dei piani integrati ai Comuni. Anche la modalità concorsuale di accesso ai finanziamenti, attraverso la presentazione di programmi e progetti, costituiva un elemento distintivo e innovativo dei nuovi programmi, cui deve aggiungersi la sollecitazione, di un certo rilievo per molte amministrazioni comunali, verso la sperimentazione istituzionale diretta alla formazione di capacità tecnico-professionali innovative.

<sup>83</sup> Ad esempio, Christopher Alexander, Herman Hertzberger, Aldo Van Eyck e, proprio in Puglia, si pensi a Massimiliano Fuksas in relazione al progetto finanziato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili “Qualità dell’abitare”, progetto da 100 milioni di euro finalizzato alla realizzazione di un percorso verde di 2.2 Km che ricopre la stazione ferroviaria di Bari. Su un piano più generale, poi, la *smart mobility* sembra essere una componente fondamentale della categoria sempre aperta delle *smart cities*, dal momento che essa appare come «settore cruciale nelle città contemporanee e specchio della complessità urbana sia in punto pratico che teorico, capace di offrire all’interprete un saggio di come le questioni giuridiche legate all’implementazione delle *smart cities* siano foriere di ampi dibattiti tra legislatori, giudici e amministratori e idonee a svelare l’obsolescenza di talune categorie giuridiche, con particolare riferimento ai servizi di trasporto». In tal senso, C. LAURI, *Le sfide regolatorie della mobilità urbane*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 1/2021, 2, cui si rinvia per i necessari approfondimenti teorici e pratici.

<sup>84</sup> Il punto è evidenziato da F. LA CECLA, *Contro l’urbanistica*, cit., 78 ss. In una prospettiva almeno parzialmente assimilabile, S. SETTIS, *Se Venezia muore*, cit., 78, stigmatizza tutti quegli atteggiamenti culturali che si piegano «al pensiero unico neoliberalista nobilitato come *Zeitgeist*, accettare la mercificazione del mondo e la fine della politica, aggirarsi tra i prodotti culturali del passato con carrello della spesa e carta di credito, appaiono in questa prospettiva altrettanti portati di una modernità senza qualificazioni, inevitabile come lo stesso trascorrere del tempo. I “dati eruditi” da “accumulare” e mettere in vetrina sono intesi come indiscutibili e non come risultati della ricerca, e in quanto tali soggetti al dubbio»

<sup>85</sup> La loro storia, nata a seguito di un soggiorno di studi londinese di Iolanda Romano, è racchiusa in M. SCLAVI (a cura di), *Avventure urbane*, cit.

<sup>86</sup> A rilevarlo è C. CELLAMARE, *Progettualità dell’agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma, 2011, 32-33, il quale ancora aggiunge: «il progetto passa non solo attraverso la definizione di spazi fisici ma anche attraverso la proposta e la pratica di stili di vita personali e collettivi differenti, maturate e sviluppate dentro e fuori gruppi costituiti, e che spesso comportano una particolare attenzione alle relazioni sociali, forme di riappropriazione diretta della città, un recupero della ricchezza e dello spessore dell’abitare rispetto alla sua riduzione a pura residenza».

In un'ottica giuspubblicistica, le modalità di *outreach* adottate presuppongono un vero e proprio rovesciamento del tradizionale modo di concepire il rapporto intercorrente fra Cittadino e Pubblica Amministrazione. Non deve più essere, si dice, la persona interessata a dirigersi verso l'Amministrazione per richiedere di partecipare alla procedura amministrativa, bensì l'Amministrazione stessa a muoversi verso il Cittadino al fine di raccogliere istanze che – diversamente – potrebbero persino rimanere latenti nel substrato sociale (specie nei gruppi più svantaggiati e meno abbienti). Si tratta, solo per riportare qui qualche esempio, di prevedere: una distribuzione sistematica di materiale informativo nelle abitazioni oppure, con contatto diretto, alle persone in situazioni (luoghi e momenti) di aggregazione (mercati, assemblee, biblioteche, negozi); l'utilizzazione, sempre a fini informativi, dei *media* e, oggi, anche dei *social* (Facebook, Instagram, Telegram, etc.); attivazione di un punto di riferimento «fisico» nei quartieri, ben visibile, in grado di facilitare gli incontri informativi; non da ultimo, prevedere strutture mobili (come un camper) da utilizzare come Uffici pubblici «mobili» al servizio della popolazione<sup>87</sup>.

È anche in tal modo che, a ben vedere, si realizza uno Stato-comunità. Soprattutto, ed è quel che qui più rileva, è attraverso tali pratiche che il cittadino esercita, concretamente e a monte, il diritto/dovere alla propria presenza negli spazi pubblici delle città. Spazi pubblici che, per dirla con le parole di un celebre filosofo e geografo francese, in fondo altro non rappresentano che «l'ambiente vivente di composizioni instabili al centro delle quali gli uomini sono immersi e delle quali (per l'appunto) partecipano»<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> In argomento si veda, già, B. JONES, *Neighborhood Planning. A guide for citizen and planners*, American Planning Association, Planners Press, Chicago, 1990.

<sup>88</sup> Così, J.M. BESS, *Paesaggio ambiente. Natura, territorio, percezione*, DeriveApprodi, Roma, 2020, 13.